

## P A R E C E R

Nº 2451/2015

- PE – Poder Executivo. Criação de Secretarias Municipais, Conselhos e Comissões. Reestruturação administrativa da Prefeitura. Regras sobre despesa com pessoal. Conselhos e Comissões Deliberativas ou Consultivas. Inconstitucionalidade de participação de vereador não licenciado em órgãos do Poder Executivo. Comentários.

### **CONSULTA:**

A Consulente, Câmara, solicita parecer jurídico sobre o Projeto de Lei nº. 27/2015 que dá nova redação ao "caput" dos artigos 2º e 3º, e inclui o artigo 3-A, na Lei Municipal nº 1.279, de 05 de dezembro de 1984, conforme especifica.

A Consulta segue documentada.

### **RESPOSTA:**

A Comissão Municipal de Biblioteca foi criada por meio da Lei (M) nº 1279/1984. Agora, o que se pretende com o Projeto de Lei (M) nº 27/2015 é alterar a referida comissão e integrá-la à Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Eventos.

No que concerne às Secretarias Municipais, tem-se que são órgãos autônomos, ou seja, órgãos de cúpula na condução política do Município com funções precípuas de planejamento, supervisão,

### **CÂMARA MUNICIPAL DE CORDEIRÓPOLIS**

Protocolo Nº  
1287/2015

Data: 23/09/2015 Hora: 16:00:00

Remetente: IBAM-Inst. Brasil. de Adm. Municipal

Assunto: Parecer sobre o PL 27/2015, que dá nova redação "caput" dos artigos 2º e 3º, e inclui o artigo 3º-A, na Lei Municipal nº 1279, de 05 de dezembro de 1984

coordenação e controle das atividades que constituem sua área de competência. Nas palavras de Hely Lopes Meirelles:

"Órgãos autônomos – órgãos autônomos são os localizados na cúpula da Administração, imediatamente abaixo dos órgãos independentes e diretamente subordinados a seus chefes. Têm ampla autonomia administrativa, financeira e técnica, caracterizando-se como órgãos diretivos, com funções precípuas de planejamento, supervisão, coordenação e controle das atividades que constituem sua área de competência. Participam das decisões governamentais e executam com autonomia as suas funções específicas, mas, segundo diretrizes dos órgãos independentes, que expressam as opções políticas do Governo. São órgãos autônomos, os Ministérios, as Secretarias de Estado e de Município, o Departamento de Administração do Serviço Público – DASP, a Secretaria de Planejamento, o Serviço Nacional de Informações – SNI, a Consultoria-Geral da República e todos os demais órgãos subordinados diretamente aos Chefes de Poderes, aos quais prestam assistência e auxílio imediatos. Seus dirigentes, em regra, não são funcionários, mas sim agentes políticos nomeados em comissão". (*In* MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 14<sup>a</sup> ed. São Paulo. RT. 1989, p. 62)

Não há nada que impeça a vinculação da Comissão Municipal de Biblioteca à Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Eventos. É o Prefeito quem deve decidir quanto ao funcionamento das Secretarias necessárias a bem gerir os serviços municipais.

A criação, alteração, bem como o funcionamento de Secretarias Municipais só pode ocorrer mediante lei de iniciativa privativa do Chefe do Executivo.

Por seu turno, a alteração da Estrutura Administrativa da Prefeitura implica aumento das despesas com pessoal, somente podendo ser realizada: (i) se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa com pessoal e aos acréscimos dela

decorrentes; e (ii) se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias (art. 169, § 1º, I e II, da CRFB/88).

Complementarmente à disciplina constitucional, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101/2001), ao dispor sobre o controle da despesa total com pessoal, caso específico da consulta, a condiciona à estimativa de impacto orçamentário-financeiro, com a devida demonstração da origem dos recursos para seu custeio (art. 16 e 17). Em especial, o art. 16, Lei de Responsabilidade Fiscal, determina o seguinte:

"Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º. Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições".

Para resumir, leis que redundem em aumento de despesas de caráter continuado devem estar acompanhadas: (a) da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício corrente e nos dois subsequentes; (b) da declaração do ordenador da despesa de que o

aumento da despesa consta do orçamento, está prevista na LDO e guarda conformidade com o plano plurianual, sob pena de responsabilidade.

No que concerne ao índice percentual que o Executivo pode gastar com folha de pagamento e sua base legal e constitucional, temos que a Lei de Responsabilidade Fiscal fixou os limites globais máximos para realização da despesa com pessoal da União, Estados e Municípios, correspondente a 50%, 60% e 60%, respectivamente, da Receita Corrente Líquida de cada ente. O percentual dos Municípios subdivide-se nos seguintes limites individuais: a) 6% para o Legislativo; e b) 54% para o Executivo.

O cálculo da Despesa com Pessoal e da Receita Corrente Líquida é feito da seguinte forma. Considera-se o mês de referência e os últimos onze meses, sendo que o cálculo deve ser promovido, no mínimo, a cada quadriestre ou semestre, quando da realização do Relatório de Gestão Fiscal.

A Receita Corrente Líquida é calculada de forma consolidada por ente da federação, incluindo-se órgãos e entidades da administração direta e indireta, e servirá de parâmetro para o cálculo dos limites da despesa com pessoal do respectivo ente e de seus órgãos ou poderes, conforme limites globais e individuais definidos na LRF.

A Despesa com Pessoal é calculada por ente, para os limites globais, e por poder ou órgão, para os limites individuais previstos na LRF, incluídos, em ambos os casos, a respectiva administração direta e indireta.

Já no que concerne aos Conselhos e Comissões Municipais, tem-se que o Município é autônomo para criar, organizar e disciplinar seus Conselhos e Comissões. É de se dizer que os Conselhos e Comissões são instrumentos de democratização da gestão pública e constituem prolongamento do Poder Executivo com o fim de ouvir, estudar e apresentar sugestões e soluções a respeito dos assuntos que lhe são afetos.

A criação, disciplina legal ou mesmo extinção dos Conselhos e das Comissões deve constar de lei ordinária de iniciativa privativa do Chefe do Executivo.

Entretanto, ainda, há que se tomar cuidado com o caráter deliberativo da Comissão Municipal de Biblioteca (art. 2º do Projeto), que não estava previsto na Lei (M) nº 1279/1984.

No que concerne aos Conselhos ou Comissões Deliberativos ou Consultivos, convém registrar que a Constituição Federal de 1988, salvo de forma indireta no caso da Saúde e da Previdência Social, não disciplinou a existência desse tipo de Conselho ou Comissão Deliberativa Municipal. Isso devido à forma de democracia adotada no Brasil, que é indireta.

A existência de Conselhos ou Comissões Deliberativas em Democracias Indiretas é uma figura anômala e excepcional e de fato esses órgãos são muito estranhos, pois o que eles representam é uma Democracia Direta como ocorre na Suíça.

No Brasil, somente existem Conselhos ou Comissões Deliberativas em hipóteses muito pontuais e não vedadas pela Constituição, como é o caso do Conselho Municipal de Saúde e ainda no caso do Conselho Deliberativo do Regime Próprio de Previdência. Fora isso, a jurisprudência não admite a existência desse tipo de Conselho. Confira-se:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL - CRIAÇÃO DE CONSELHO COM PODER CONSULTIVO, DELIBERATIVO E PROPOSITIVO PARA ALTERAÇÃO, REVISÃO E REGULAMENTAÇÃO DO PLANO DE CARGOS, CARREIRA E VENCIMENTOS DOS SERVIDORES DO QUADRO GERAL DA PREFEITURA - CONSELHO QUE DEVE EMITIR PARECER PRÉVIO COMO REQUISITO PARA O PROCESSO DE APROVAÇÃO DAS ALTERAÇÕES PELA CÂMARA MUNICIPAL - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL -

AUSÊNCIA - PROJETO DE LEI ENCAMINHADO PELO PREFEITO DA ÉPOCA - ATENDIMENTO DO PROCESSO LEGISLATIVO - INCONSTITUCIONALIDADE AFASTADA - INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL - VERIFICADA - CONTEÚDO DA NORMA QUE CONDICIONA A ATUAÇÃO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL E O PRÓPRIO PODER LEGISLATIVO - OFENSA À LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO, À CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E Á CONSTITUIÇÃO FEDERAL - OFENSA AO PRINCÍPIO DA SIMETRIA - INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL CONFIGURADA - EFEITOS EX TUNC AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE, COM EFEITOS EX TUNC". (TJ-PR - Órgão Especial. Assistência Judiciária: 7965973 PR 796597-3. J. 01/10/2012. DJ: 967 10/10/2012. Rel. Des. JOSÉ AUGUSTO GOMES ANICETO).

Nos casos em que se admite a existência de um Conselho ou de uma Comissão Deliberativa seria muito estranho dizer que o Chefe do Executivo pode simplesmente ignorar a decisão do órgão sem que lhe seja imputada nenhuma responsabilidade. Sobre esse ponto, recomendamos à Consulente a leitura do Parecer IBAM nº 3339/2013.

Já nos casos dos Conselhos ou Comissões Consultivas é evidente que a decisão do órgão é uma mera diretiva, não vinculando o Poder Executivo, que pode decidir em sentido oposto.

Por fim, registre-se que se reputa inconstitucional a participação edilícia em Conselhos ou Comissões do Executivo, salvo o caso de vereador licenciado para exercício de cargo de Secretário Municipal.

O referido projeto de lei estabelece a obrigatoriedade de participação dentre os membros da Comissão de um representante do Poder Legislativo, o que viola frontalmente o princípio constitucional da separação dos poderes, encartado no art. 2º da Constituição Federal. Sobre a impossibilidade de participação de membros do Poder Legislativo em Conselhos ou Comissões Municipais, o IBAM já consolidou o seu

entendimento, sendo objeto do Enunciado nº 21/2001. Confira-se:

**"CONSELHOS MUNICIPAIS. PARTICIPAÇÃO DE VEREADORES. INCONSTITUCIONALIDADE. ARTS. 2º, 54, II, B E 61 § 1º II E DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL." (PARECERES N°s 1138/00; 0511/01 E 0836/01)**

"Os conselhos diversos, de educação, saúde, meio ambiente, esportes e quantos mais existam, são criados por lei como integrantes da estrutura administrativa da Prefeitura. Desse modo, a participação de Vereador como membro de um conselho dessa natureza, significa sua participação em órgão do Executivo, o que, por isso, fere o princípio da separação dos poderes".  
(Trecho do parecer nº 1245/2013)

Em suma: a propositura pode ser posta em votação, desde que tenham sido enviados os demonstrativos contábeis exigidos e desde que se faça uma emenda parlamentar para retirar o caráter deliberativo, bem como suprimir a participação de um representante do Poder Legislativo na indigitada Comissão.

É o parecer, s.m.j.

Jaber Lopes Mendonça Monteiro  
Consultor Técnico

Aaprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves  
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 22 de setembro de 2015.