

P A R E C E R

Nº 0768/2023¹

- SM – Servidor Público. Inadequação de Lei Complementar. Lei Federal n.º 13.022 de 08/08/2014. Estatuto Geral das Guardas Municipais. Estimativa do impacto orçamentário-financeiro e declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a LOA, PPA e LDO. Art. 16 da LRF. Comentários.

CONSULTA:

A Consulente, Câmara, requer parecer sobre Projeto de Lei Complementar, que, conforme ementa: “Institui a Corregedoria e a Ouvidoria da Guarda Civil Municipal, na forma que especifica”.

A Consulta segue documentada.

RESPOSTA:

Preliminarmente, como a doutrina costuma afirmar, as leis complementares, como já diz seu nome, destinam-se a complementar diretamente o texto constitucional.

Na prática, observamos que, de um modo geral, o constituinte, originário ou reformador, reserva à lei complementar matérias de especial importância ou matérias polêmicas, para cuja disciplina seja desejável e recomendável a obtenção de um maior consenso entre os parlamentares.

As leis complementares são instrumentos de utilização

¹PARECER SOLICITADO POR SANDRA REGINA PESQUEIRA BERTI, PROCURADORA LEGISLATIVA - CÂMARA MUNICIPAL (LARANJAL PAULISTA-SP)

excepcional. A regra geral é a criação, modificação ou extinção de direitos ou obrigações ser disciplinados por meio de leis ordinárias. Em quase todos os casos, quando a Constituição se refere à lei ("nos termos da lei...", ou "a lei estabelecerá..." etc.), ou mesmo à lei específica, está exigindo a edição de lei ordinária.

A reserva de matérias à lei complementar, salvo raras exceções, deve vir expressa no texto constitucional. As raras exceções, acima mencionadas, dizem respeito a situações em que a interpretação sistemática da Constituição permite inferirmos a exigência de lei complementar, ainda que o texto constitucional somente se refira à lei, sem qualificativo.

Com efeito, a Carta Magna previu algumas espécies normativas de tramitação no processo legislativo e incluiu a lei complementar nesse rol. Sobre lei complementar leciona Alexandre de Moraes:

"(...) a razão de existência da lei complementar consubstancia-se no fato de o legislador constituinte ter entendido que determinadas matérias, apesar de evidente importância, não deveriam ser regulamentadas na própria Constituição Federal, sob pena de engessamento de futuras alterações; mas, ao mesmo tempo não poderiam comportar constantes alterações através de um processo legislativo ordinário. O legislador constituinte pretendeu resguardar determinadas matérias de caráter infraconstitucional contra alterações volúveis e constantes, sem, porém, lhes exigir a rigidez que impedisse a modificação de seu tratamento, assim que necessário". (In: MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 17^a ed. São Paulo: Atlas. 2005)

No que diz respeito à aprovação, as leis complementares devem ser aprovadas por maioria absoluta dos parlamentares. Diversamente, as leis ordinárias são aprovadas por maioria simples, ou seja, devem obter em seu favor a metade mais um dos votos dos parlamentares presentes à sessão. Note-se como é grande a diferença. As leis complementares, por esse motivo, além de serem mais difíceis de serem aprovadas, são muito

mais estáveis, uma vez que somente podem ser modificadas mediante a edição de outra lei complementar.

As matérias referentes a órgãos e servidores municipais não se inserem no rol reservado à lei complementar, por isso devem ser tratadas em lei ordinária e não em lei complementar. Sobre o tema, é pertinente colacionar a decisão do STF:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PIAUÍ. PREVISÃO DE NECESSIDADE DE EDIÇÃO DE LEI COMPLEMENTAR. PROCESSO LEGISLATIVO. NORMAS QUE VERSAM SOBRE SERVIDOR PÚBLICO. SITUAÇÕES EM QUE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL EXIGE LEI ORDINÁRIA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. I - A inconstitucionalidade dos preceitos impugnados decorre da violação ao princípio da simetria, uma vez que a Constituição do Estado do Piauí exige a edição de Lei Complementar para o tratamento de matérias em relação às quais a Constituição Federal prevê o processo legislativo ordinário. II - A jurisprudência reiterada desta Corte é no sentido de que o Estado-membro, em tema de processo legislativo, deve observância cogente à sistemática ditada pela Constituição Federal. Precedentes. III - Ação julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade dos incisos III, VII, VIII, IX e X, e do parágrafo único do art. 77 da Constituição do Estado do Piauí". (STF - Tribunal Pleno. ADI n.º 2872. DJ-e 05/09/2011. Rel. Min. EROS GRAU, Relator(a) p/ Acórdão: Min. RICARDO LEWANDOWSKI)

Assim, as leis que dispõem sobre órgãos e servidores municipais são leis ordinárias e não leis complementares por natureza. Contudo, a forma da lei não é óbice à aprovação da propositura, que, embora formalmente seja Lei Complementar, materialmente é considerada Lei Ordinária.

Quanto ao mérito da propositura, há muitos anos o IBAM firmou o

entendimento de que compete ao Município prover a tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, dentre outras coisas, instituir a Guarda Municipal destinada à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

O entendimento clássico é que tais guardas não têm funções inerentes às polícias civis e militares, de sorte que não exercem funções de polícia judiciária nem de apuração de infrações penais e tampouco podem assumir policiamento ostensivo e de preservação da ordem pública, embora muito se discuta hoje o assunto, inclusive com a expedição de lei federal que autoriza o uso de armamento pela guarda municipal. Nesse sentido, Diogenes Gasparini e Hely Lopes Meirelles:

"O art. 144, § 8º, da Constituição Federal facilita aos Municípios a instituição de guarda municipal, com finalidade nitidamente diversa da Polícia Militar, pois apenas lhe atribui competência para a proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei de criação. Não lhe toca, assim, nenhuma função de polícia ostensiva, de preservação da ordem pública, próprias e exclusivas da Polícia Militar, nos termos do § 6º dessa prescrição constitucional. Para tanto, podem ser criados e providos, mediante concurso público de provas e títulos, os cargos ou os empregos necessários ao pleno desempenho dessa específica função, que integrariam, por exemplo, o setor de vigilância e proteção patrimonial, tudo conforme lei municipal". (In: GASPARINI, Diogenes. Direito administrativo. 17 ed. atual. por Fabrício Motta. São Paulo. Saraiva. 2012, p. 112)

"A guarda municipal, ou que nome tenha, é apenas um corpo de vigilantes adestrados e armados para a proteção do patrimônio público e maior segurança dos municípios, sem qualquer incumbência de manutenção de ordem pública (atribuição da polícia militar) ou de polícia judiciária (atribuição da polícia civil). O fato de se confiar uma arma a seus componentes não militariza essa guarda nem a descharacteriza como serviço civil do Município, pois até os vigilantes particulares são autorizados a portar arma

para o desempenho de sua missão, e assim, também o fazem os guardas municipais". (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. São Paulo. Malheiros. 2006, p. 457)

A função da guarda municipal é basicamente de polícia administrativa, com objetivo de dar proteção ao patrimônio e aos serviços do Município. Com a expedição do Código de Trânsito Brasileiro, a guarda municipal vem atuando também no controle do trânsito, inclusive cabendo-lhe a aplicação de multas nos limites da competência municipal quanto ao assunto. Nesse ponto, cumpre observar que o Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE n.º 637539, decidiu, em 06/08/2015 que as guardas municipais têm competência para fiscalizar o trânsito, lavrar auto de infração de trânsito e impor multas.

Cumpre registrar que o STF já decidiu que diante da ausência de legislação específica, não cabe ao Poder Judiciário garantir aposentadoria especial a Guarda Municipal, uma vez que suas atividades precípuas não são inequivocamente perigosas e, ainda, pelo fato de não integrarem o conjunto de órgãos de segurança pública relacionados no art. 144 da Carta Magna. (STF - Pleno. MI n.º 6515/DF. Rel. Min. Roberto Barroso. J. 20/06/2018). Em outra decisão mais recente, de relatoria do Min. Edson Fachim, no julgamento do RE n.º 1.212.296 em 15/08/2019, a Corte Suprema reiterou a mesma tese:

"Esta Corte, quando do julgamento do MI 6515 AgR, Rel. Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 06.12.2018 e do MI 6770 AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Red. P/ acórdão Min. Roberto Barroso, Tribunal Pleno, DJe 26.11.2018, assentou a impossibilidade de o Poder Judiciário conceder aposentadoria especial a guardas municipais ante a ausência de legislação específica, uma vez que aqueles não fazem parte do conjunto de órgãos de segurança pública elencados no art. 144, I a V, da Constituição Federal, nem exercem atividades inequivocamente perigosas".

Contudo, a Lei Federal n.º 13.022 de 08/08/2014, que "Dispõe

sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais", trouxe inúmeras novidades sobre as Guardas Municipais, conforme discorreu José Emmanuel Burle Filho, atualizador de Hely Lopes Meirelles:

"Disciplinando esse dispositivo, a Lei 13.022/2014 institui normas gerais (Estatuto Geral) para as guardas municipais, como instituições de caráter civil, uniformizadas e armadas conforme previsto em lei, incumbindo-lhes a função de proteção municipal preventiva, ressalvadas as competências da União, dos Estados e do Distrito Federal (arts. 1º e 2º). Estabelece seus princípios mínimos de atuação (art. 3º). Detalha sua "competência geral" (art. 4º) e suas "competências específicas", algumas destas com nítida finalidade de ajudar ou colaborar com os órgãos de segurança pública na manutenção da ordem pública, como bem revela o parágrafo único de seu art. 52. A criação de guarda municipal depende de lei municipal, respeitados os preceitos da Lei 13.022/2014, que disciplina a investidura em cargo público de guarda municipal e exige capacitação específica; o controle interno e externo de seu funcionamento e atuação; as prerrogativas, dentre elas a de que seus "cargos em comissão" devem ser providos por membros efetivos do quadro de carreira do órgão ou entidade; e veda a utilização de denominação idêntica à das forças militares, quanto aos postos e graduações, títulos, uniformes, distintivos e condecorações. A lei assegura às guardas municipais existentes "a utilização de outras denominações consagradas pelo uso, como guarda civil, guarda civil municipal, guarda metropolitana e guarda civil metropolitana. As guardas municipais exercem de forma geral função de polícia. Não, assim, o poder de polícia administrativo, salvo na hipótese de "exercer as competências de trânsito que lhes forem conferidas, nas vias e logradouros municipais", nos termos do Código de Trânsito Brasileiro, "ou de forma concorrente, mediante convênio celebrado com órgão de trânsito estadual ou municipal" (cf. inciso VI do art. 52). Aliás, o mesmo ocorre com os Corpos de Bombeiros, como por exemplo, no exame de segurança de edificações, na forma da lei". (In: MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro.

42 ed. atual. até a EC 90 de 15.9.2015. São Paulo. Malheiros. 2016, p. 153-154)

Como foi amplamente noticiado na mídia, o Ministério Público Federal e os comandantes das Polícias Militares do país contestaram a constitucionalidade da malfadada lei, que amplia os poderes das guardas civis, estendendo a elas o poder de polícia e também o porte de armas.

Registre-se que a Federação Nacional de Entidades de Oficiais Estaduais (FENEME) ajuizou Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIN) n.º 5156 no Supremo Tribunal Federal (STF), na qual contesta a malfadada lei. Na ADI, a FENEME sustenta que a União não tem competência para legislar sobre guardas municipais, uma vez que são órgãos facultativos a serem criados ou não pelos municípios, segundo o interesse local, e, ainda, é vedado às guardas municipais atuarem como polícia. O então Procurador-Geral da República, Rodrigo Janot Monteiro de Barros, proferiu seu parecer no sentido de serem inconstitucionais diversos desses dispositivos. Vejamos:

"São inconstitucionais os incisos VI, XIII e XVII, do art. 5º da Lei 13.022/2014, no que atribuem às guardas municipais, em caráter primário, exercício de competências municipais de trânsito; atendimento de ocorrências emergenciais ou de pronto atendimento; auxílio na segurança de grandes eventos e proteção de autoridades e dignatários, pois desbordam da vocação constitucional específica desses órgãos". (Disponível em <http://www.stf.jus.br/portal/processo/verProcessoAndamento.asp?numero=5156&classe=ADI&origem=AP&recurso=0&tipoJulgamento=M.>)

Contudo, em decisão datada de 29/05/2020, o Rel. Min. Gilmar Mendes, por decisão monocrática, indeferiu liminarmente a ADIN, com fulcro no art. 4º da Lei 9.868/99 e art. 21, § 1º, RISTF, por entender que a FENEME não possui legitimidade para a propositura de ADIN. Apesar da decisão, não foi alterada a Constituição, nem conferida interpretação conforme à Constituição pelo STF, até porque o STF continuou reforçando

em outros julgados, já relacionados acima, que a Guarda Municipal não é órgão de segurança pública, daí continuam a pairar dúvidas sobre a constitucionalidade de vários dispositivos dessa lei, como, p. ex., a do art. 5º, que insere competências sem respaldo constitucional e diz que são competências específicas da guarda, dentre outras "II - prevenir e inibir, pela presença e vigilância, bem como coibir, infrações penais ou administrativas e atos infracionais que atentem contra os bens, serviços e instalações municipais; III - atuar, preventiva e permanentemente, no território do Município, para a proteção sistêmica da população que utiliza os bens, serviços e instalações municipais; IV - colaborar, de forma integrada com os órgãos de segurança pública, em ações conjuntas que contribuam com a paz social; V - colaborar com a pacificação de conflitos que seus integrantes presenciarem, atentando para o respeito aos direitos fundamentais das pessoas".

O que se pode resumir de fato é que não obstante as Guardas Municipais não sejam órgãos de segurança pública, podem atuar, com base nos precedentes do STF, como forças auxiliares da segurança pública, fiscalizando e autuando em questões de trânsito, mas isto não equipara à Guarda Municipal à Polícia Civil ou à Polícia Militar. Então, pode-se dizer, com certeza, que, via de regra, os guardas municipais são servidores civis sujeitos ao Estatuto dos Servidores Públicos Municipais.

Estatuto é um só. Não se pode falsear aqui uma analogia com a situação dos professores. A bem da verdade, o chamado "Estatuto do Magistério" não é um "Estatuto" próprio, mas um plano de carreiras próprio em função da Constituição Federal, em seu art. 206, V, e da Lei nº. 9.394, de 20/12/1996, que asseguram a valorização dos profissionais do ensino, pela garantia da institucionalização de plano de carreira próprio, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos. Tanto é assim que o plano de carreira do magistério não deve conter dispositivos com matéria estatutária, a não ser quando características próprias dessa atividade profissional exigirem tratamento específico de certos conteúdos de estatuto, tais como férias, cedência ou cessão, substituições temporárias, gratificações especiais, licenças para qualificação profissional, limite de carga horária. As demais normas

estatutárias devem estar em lei própria, aplicável a todos os servidores do Município.

Nesse sentido, confiram-se as sempre atuais lições do professor Diogenes Gasparini:

"Os servidores estatutários existem nas três esferas de governo (federal, estadual-distrital, municipal), disseminados pela Administração Pública direta, autárquica e fundacional pública, vinculados a essas entidades por regimes jurídicos próprios, ainda que semelhantes. Ainda são encontráveis nos Poderes Legislativo e Judiciário, passando, como não podia deixar de ser, pelas cortes de contas, que para a sustentação de suas precípuas funções mantêm, cada qual, uma atividade administrativa própria, havida como administração direta. Esses também observam o mesmo regime estatutário instituído pela pessoa política competente. Assim, há um só estatuto dos servidores públicos civis da União, do Estado, do Distrito Federal e do Município. Não há um estatuto do servidor público do Executivo e outro do servidor público do Legislativo ou do Judiciário. Algumas vezes tem-se um estatuto próprio de certa categoria de servidores, como é a dos professores: estatuto do magistério municipal." (In: GASPARINI, Diogenes. Direito administrativo. 17 ed. atual. por Fabrício Motta. São Paulo. Saraiva. 2012, p. 95)

Ainda sobre o tema, leciona a professora Odete Medauar:

"As normas constitucionais sobre servidores e outras vêm englobadas nos chamados Estatutos, ou seja, leis que reúnem os preceitos fundamentais na matéria para cada âmbito administrativo, aplicáveis a boa parte dos servidores. Assim, há o Estatuto dos Servidores Públicos Civis da União, hoje também denominado Regime Jurídico dos Servidores civis da União, das autarquias e das fundações federais - Lei nº 8.112, de 11.12.1990, com várias alterações posteriores; cada Estado-membro poderá editar o estatuto de seus servidores civis; cada Município, o seu.

De regra, nos Estatutos há normas sobre provimento de cargos, concurso público, vacância, remuneração, incluindo adicionais, gratificações, férias, licenças, regime disciplinar, processo disciplinar. São os Estatutos Gerais, que abrangem a maior parte dos servidores desses âmbitos, aplicando-se, muitas vezes, por disposição explícita, aos servidores do Legislativo e Tribunal de Contas correspondentes. Existem também os Estatutos especiais, destinados a determinadas categorias de servidores, cujas peculiaridades demandariam preceitos específicos; assim, no âmbito da Administração pode haver Estatuto do Magistério, Lei Orgânica de Procuradorias; no âmbito do Poder Judiciário, a Lei Orgânica da Magistratura." (In: MEDAUAR, Odete. Direito administrativo moderno. 21 ed. Belo Horizonte. Fórum. 2018, p. 258)

Então, não há que se falar em Estatuto da Guarda Municipal, salvo se o mesmo for apenas um Plano de Cargos, tal qual o do Magistério, porque são servidores civis, sujeitos ao regime jurídico único e ao Estatuto dos Servidores do Município, assim como a polícia civil e a polícia federal o são. A Guarda Municipal não pode ser equiparada aos servidores públicos militares. Contudo, a despeito de se tratar ou não de órgão de segurança pública, isto não impede que a Guarda Municipal conte com Plano de Cargos específico, regulamento e código de conduta.

Não obstante o fato de parte da doutrina advertir que o Código de Conduta só pode conter advertências, multas e censuras éticas (Cf. MARINELA, Fernanda. Direito administrativo. 12 ed. São Paulo. Saraiva Educação. 2018, p. 1305), cumpre registrar que a elaboração de um Código de Conduta para a Guarda Municipal nos moldes colmatados decorre dos arts. 13 e 14 da Lei Federal n.º 13.022 de 08/08/2014. Vejamos:

"Art. 13. O funcionamento das guardas municipais será acompanhado por órgãos próprios, permanentes, autônomos e com atribuições de fiscalização, investigação e auditoria, mediante:

I - controle interno, exercido por corregedoria, naquelas com efetivo superior a 50 (cinquenta) servidores da guarda e em todas as que utilizam arma de fogo, para apurar as infrações disciplinares atribuídas aos integrantes de seu quadro; e

II - controle externo, exercido por ouvidoria, independente em relação à direção da respectiva guarda, qualquer que seja o número de servidores da guarda municipal, para receber, examinar e encaminhar reclamações, sugestões, elogios e denúncias acerca da conduta de seus dirigentes e integrantes e das atividades do órgão, propor soluções, oferecer recomendações e informar os resultados aos interessados, garantindo-lhes orientação, informação e resposta.

§ 1º O Poder Executivo municipal poderá criar órgão colegiado para exercer o controle social das atividades de segurança do Município, analisar a alocação e aplicação dos recursos públicos e monitorar os objetivos e metas da política municipal de segurança e, posteriormente, a adequação e eventual necessidade de adaptação das medidas adotadas face aos resultados obtidos.

§ 2º Os corregedores e ouvidores terão mandato cuja perda será decidida pela maioria absoluta da Câmara Municipal, fundada em razão relevante e específica prevista em lei municipal.

Art. 14. Para efeito do disposto no inciso I do caput do art. 13, a guarda municipal terá código de conduta próprio, conforme dispuser lei municipal.

Parágrafo único. As guardas municipais não podem ficar sujeitas a regulamentos disciplinares de natureza militar".

O PL prevê ainda que o corregedor e o ouvidor serão remunerados por gratificação de função, quando o correto seria nomeá-los para cargos em comissão, mas isto não chega a ser ilegal.

Na organização do serviço público, o Município cria cargos e funções, institui classes e carreiras, faz provimentos e lotações, estabelece vencimentos e vantagens e delimita deveres e direitos de seus servidores, segundo suas conveniências administrativas e possibilidades financeiras, obedecidas as regras constitucionais a respeito.

Contudo, temos que a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (Lei Complementar n.º 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". (Grifos nossos)

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.

Por seu turno, o § 1º do art. 17 da LRF complementa: "§ 1º. Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio".

Então, a estimativa do impacto financeiro-orçamentário, bem como a declaração do ordenador de despesa de que o aumento de despesa a ser gerado pela execução do contrato tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias deverão constar em anexo ao Projeto de Lei sob pena de nulidade. Nesse sentido, já decidiu o Tribunal de Justiça de Minas Gerais:

"APELAÇÃO CÍVEL - AÇÃO CIVIL PÚBLICA - AUMENTO REMUNERAÇÃO - LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: NÃO OBSERVÂNCIA- ATO NULO. 1. A Lei de Responsabilidade Fiscal obriga a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, neles incluídos os poderes executivo, legislativo e judiciário, além do Tribunal de Contas e Ministério Público. 2. São nulos os atos que aumentam a despesa com pessoal que não observam os requisitos estabelecidos no art. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal". (TJEMG - 7ª Câmara Cível. AC n.º 1.0443.13.000998-0/004. Julg. 24/03/2015. Rel. Des. Oliveira Firmo)

Isso porque ao ordenador de despesa será imputada responsabilidade pessoal, pois essa declaração será um ato que o

vinculará.

Registre-se que conforme leciona Cláudio Nascimento (In: Acompanhamento da execução orçamentária. Rio de Janeiro: IBAM, 2001) as despesas que não alterem o orçamento não precisam vir acompanhadas da referida estimativa, pois o art. 16 da LRF trata da situação em que há criação, expansão ou aperfeiçoamento acarreta aumento da despesa. Isso quer dizer que quando não há aumento de despesa, não haverá a necessidade dos administradores cumprirem o que é estabelecido no mencionado dispositivo. Contudo, é quase impossível uma lei criar cargos, modificar número de vagas e alterar vencimentos sem ter nenhum impacto orçamentário-financeiro. Independente de ser um grande impacto ou um pequeno impacto, quando despesas forem alteradas precisam ser demonstradas.

Tendo em vista que o inciso I do art. 16 da LRF assevera que a lei que acarrete aumento de despesa de caráter continuado deve vir obrigatoriamente acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, nos valemos das lições dos professores Cristiano Chaves de Farias e Nelson Rosenvald sobre o termo inicial da vigência das leis:

"O termo inicial da vigência da lei, por conseguinte, deverá vir expresso no próprio texto legal e pode ser a data da publicação ou outra data posterior, assegurando que todos possam dela ter conhecimento. No silêncio da lei, será de 45 dias. Note-se que o referido prazo tem caráter residual, somente sendo aplicável na ausência de data específica para a vigência e quando a lei não entrar em vigor na data de sua publicação (nos casos de normas de pequena repercussão). Na hipótese de esse termo inicial recair em data posterior à publicação, o prazo compreendido entre a data da publicação e o início da vigência da norma jurídica será destinado à facilitação da sua divulgação e a adoção de providências tendentes ao seu cumprimento efetivo e a sua respectiva aplicação. É o chamado prazo de *vacatio legis*". (In: FARIA, Cristiano Chaves de, e Nelson Rosenvald. *Curso de*

direito civil - parte geral e LINDB. Vol. I. 13. ed. rev., ampl. e atual.
São Paulo. Atlas. 2015, p. 97)

Por fim, quanto ao pedido de urgência há que se consultar o Regimento Interno, já que via de regra não se admite pedido de urgência em projeto de Lei Complementar.

Assim sendo: 1) a falta da estimativa do impacto orçamentário-financeiro e declaração do ordenador da despesa impede a análise da Propositora; e 2) quanto ao pedido de urgência há que se consultar o Regimento Interno, já que via de regra não se admite pedido de urgência em projeto de Lei Complementar.

É o parecer, s.m.j.

Jaber Lopes Mendonça Monteiro
Consultor Técnico

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 27 de março de 2023.