

PARECER JURÍDICO Nº 017/2024

REFERÊNCIA: Projeto de Lei Complementar nº 008/GP/2024

AUTORIA: Executivo Municipal

EMENTA: “ALTERA A LEI COMPLEMENTAR Nº 03/2021 E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS - Cria o Adicional de Periculosidade aos ocupantes do Cargo de Procurador”.

I. RELATÓRIO

Foi encaminhada à Assessoria Jurídica dessa Casa, para análise e parecer sobre o projeto de Lei Complementar nº 008/GP/2024, de autoria do Executivo Municipal - Poder Legislativo Municipal - MENSAGEM Nº 008/2024, que tem como objetivo criar o adicional de periculosidade aos ocupantes do Cargo de Procurador.

Na mensagem enviada a essa Casa Legislativa argumenta o chefe do Poder Executivo que os Procuradores Municipais representam a Municipalidade, ficando na linha de frente dos embates pessoais, expondo-os a eventuais e possíveis conflitos com as partes contrárias devido à sua atuação em defesa dos interesses municipais, sendo que dependendo do contexto e da natureza dos casos em que estão envolvidos, os Procuradores Municipais podem enfrentar ameaças à sua segurança pessoal.

É o breve relatório. Passo a análise jurídica.

II - DO PARECER

II. 1- CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Oportuno lembrar que este parecer é opinativo, tratando-se de uma análise que limita-se, apenas, ao aspecto formal do pleito em questão, não tendo a pretensão de averiguar os aspectos discricionários da oportunidade e conveniência, da mesma forma que não compete à assessoria jurídica posicionar-se em relação aos aspectos econômicos do caso.

II - FUNDAMENTAÇÃO

Primeiramente cumpre salientar que a Constituição Federal estabelece no artigo 30, inciso I, que é competência privativa do prefeito municipal legislar sobre assuntos de interesse local.

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

Em análise ao projeto, verifica-se que o mesmo versa sobre matéria de competência do Município em face do interesse local. Portanto, é clara a competência do Executivo Municipal em propor o presente Projeto de Lei.

Verifica-se que não consta nos autos a estimativa do impacto financeiro e declaração do ordenador de despesas de que o aumento tem adequação financeira e orçamentária com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

A criação do adicional de periculosidade implica em aumento de despesas para o ente público, uma vez que resulta na concessão de vantagem pecuniária aos servidores que se encontram em atividades de risco. Por-

tanto, a legislação exige a realização de estimativa do impacto financeiro decorrente da implementação desse benefício.

Conforme estabelecido pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 169, é vedada a concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a servidores públicos sem a existência de prévia dotação orçamentária suficiente e autorização específica na LOA. Portanto, é imprescindível que o ordenador de despesas emita declaração atestando a adequação financeira e orçamentária do aumento decorrente da criação do adicional de periculosidade com a LOA vigente.

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo e pensionistas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não pode exceder os limites estabelecidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas: (Renumerado do parágrafo único, pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (Vide Emenda constitucional nº 106, de 2020)

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Além da observância da LOA, a criação do adicional de periculosidade deve estar em conformidade com o PPA e a LDO. Isso significa que o aumento de despesas não pode comprometer as metas estabelecidas para o período do PPA, nem contrariar as diretrizes e os objetivos traçados na LDO.

Conquanto às disposições acima mencionadas, imperioso salientar que tramita perante o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia os processos 476/2023-TCE/RO e n. 1224/2023- TCE/RO concernentes à apuração

da regularidade de pagamentos de adicional de periculosidade já efetivados a Procuradores Jurídicos Municipais, sendo que em consequência da propositura desses procedimentos o Ministério Público de Contas, por meio da NOTIFICAÇÃO RECOMENDATÓRIA Nº 001/2023-GPGMPC, recomendou aos prefeitos municipais que se abstivessem de implementar o adicional de periculosidade em benefício de seus respectivos procuradores até que haja decisão do Tribunal de Contas acerca da sua conformidade com a legislação vigente. Ambos os procedimentos estão pendentes de julgamento.

Tal notificação foi emitida em atenção a necessidade de observância aos preceitos constitucionais e infraconstitucionais no sentido de que para a criação, majoração ou extensão de benefício ou serviço não pode ser criada sem a correspondente fonte de custeio, sendo que a concessão de benefício que acarrete aumento na despesa deve levar em consideração a adequação financeira e orçamentária da medida.

A Constituição Federal em seu artigo 195, § 5º, preconiza:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

§ 5º Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.

A Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: (Vide ADI 6357)

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.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. (Vide ADI 6357)

§ 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. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 4o A comprovação referida no § 2o, apresentada pelo proponente, conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 5o A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2o, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar. (Vide Lei Complementar nº 176, de 2020)

§ 6o O disposto no § 1o não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7o Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.

Ocorre que em âmbito estadual, por meio da Emenda Constitucional n. 151/2022, a Constituição do Estado de Rondônia passou a prever, na seção relativa à Previdência Social, que a atuação dos Procuradores Jurídicos Municipais constitui atividade de risco análoga a dos policiais (§18 do art. 250), contudo, tal equiparação foi feita, inicialmente, para fins previdenciários, possibilitando-se aos Procuradores Jurídicos Municipais determinados benefícios previdenciários específicos para atividades de risco, como a aposentadoria especial e a pensão por morte especial, sendo que a efetivação depende de normatização específica, inclusive para efeito de comprovação da exposição a riscos de forma habitual e permanente.

Salienta-se que não basta a simples ocupação do cargo de Procurador Jurídico Municipal para ter direito ao recebimento do referido adicional, sendo imprescindível a demonstração que o exercício das funções implica em risco concreto para a vida do agente público, sendo vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação. Vejamos o que determina a Constituição Federal:

Art. 40. O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário,

mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019) (...)

§ 4º-C. Poderão ser estabelecidos por lei complementar do respectivo ente federativo idade e tempo de contribuição diferenciados para aposentadoria de servidores cujas atividades sejam exercidas com efetiva exposição a agentes químicos, físicos e biológicos prejudiciais à saúde, ou associação desses agentes, vedada a caracterização por categoria profissional ou ocupação.

Logo, entendemos pela inviabilidade do diploma legal objeto de análise.

III - CONCLUSÃO

Diante do exposto, opina pela inviabilidade jurídica da Lei Ordinária nº 010/GP/2024, de autoria do Executivo Municipal.

Porto Velho, 18 de março de 2024.

LEONARDO FALCÃO RIBEIRO

OAB/RO 5.408