



PARECER PRÉVIO Nº 881/23

I. Relatório

Trata-se de Projeto de Lei, de iniciativa da Mesa Diretora, que cria 1 (uma) função gratificada de Assessor de Planejamento de Contratações no Quadro de Funções Gratificadas, altera o *caput* e inclui o inc. VIII no § 1º do art. 50-I, todos na Lei nº 5.811, de 8 de dezembro de 1986 – que estabelece o Sistema de Classificação de Cargos e Funções da Câmara Municipal de Porto Alegre e dá outras providências –, e alterações posteriores; altera o § 4º do art. 1º, o § 3º do art. 2º, o art. 4º, o *caput* do art. 5º e o art. 8º; e revoga os incs. I e II do § 4º do art. 1º, todos da Resolução nº 2.193, de 24 de agosto de 2010.

Após apregoamento pela Mesa (0611388), vieram os autos para Parecer Prévio, na forma do artigo 102 do Regimento Interno da CMPA.

É o relatório.

II. Natureza jurídica do Parecer Prévio

O Parecer Prévio, previsto no artigo 102 do Regimento Interno da CMPA, consiste em ato meramente opinativo, não vinculante, que não se substitui às deliberações das Comissões e do Plenário desta Casa Legislativa.

A referida manifestação se restringe a analisar, de forma preambular, os aspectos de natureza jurídica, não adentrando no mérito da proposição legislativa, juízo que compete exclusivamente aos componentes do Parlamento.

III. Análise jurídica

A Constituição Federal, em seu artigo 30, inciso I, estatui que compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local. Por sua vez, a Lei Orgânica do Município, em seu artigo 57, inciso XV, preconiza que compete privativamente à Câmara Municipal dispor sobre a sua organização, funcionamento, criação e transformação de cargos, empregos e funções. Nesse passo, ao dispor sobre criação de função gratificada, alteração de hipótese legal de gratificação e modificações na normatização interna relativa ao regime de adiantamento, a proposição se insere no âmbito da competência legislativa municipal.

Inexistente também vício formal de ordem subjetiva, porquanto se trata de proposição iniciada pela Mesa Diretora, órgão que dispõe de competência privativa para deflagrar o processo legislativo em casos tais [art. 15, I, *a*), do RICMPA].

Igualmente, não há, em uma breve análise de conformidade, violação material à ordem constitucional. Analisemo-la, agora, sob a perspectiva do Direito Financeiro.

Com o objetivo de evitar que a eventual irresponsabilidade fiscal do antecessor interfira na gestão futura, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar n. 101/00), em seu artigo 21, inciso II, veda a prática de atos que resultem no aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do Presidente do Poder Legislativo[1]. Na mesma linha, é defeso a prática de atos com efeitos prospectivos, contendo parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do Presidente do Poder Legislativo (art. 21, inc. III, da LRF)[2].

Nesse quadro, então, é preciso definir se a criação de função gratificada, por si só, constitui fato gerador de despesa com pessoal. Parece-nos que não. Isso porque, a partir da definição legal de despesa com pessoal[3], é possível extrair que, para a sua caracterização, é necessário o efetivo dispêndio público, o que não ocorre com a criação da função gratificada em si, mas, sim, com a respectiva designação. A violação ocorreria, portanto, se houvesse, no período defeso, a criação da função e a respectiva designação; por outro lado, caso a designação seja efetuada pelo sucessor, não incide a vedação fiscal, uma vez que a despesa teria sido criada, nessa hipótese, pelo próprio titular do Poder no exercício do seu poder discricionário. De fato, assim procedendo, não haverá a transferência de despesa fiscal na sucessão de gestores, que é justamente o que a norma pretende evitar[4][5].

O raciocínio aqui empreendido, é importante registrar, também pode ser extraído do Parecer da Auditoria 51/2001, do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul – TCE/RS, a partir de uma interpretação *a contrario sensu*:

[...]

Assim, e com caráter exemplificativo, e considerando ainda as hipóteses específicas elencadas nas fls. 2 e 3 do Processo nº 5010-02.00/01-6, enumeram-se as seguintes *despesas com pessoal* que podem ser assumidas pelo titular de órgão ou Poder, nos 180 dias anteriores à vedação posta no parágrafo único do art. 21 da LRF, mesmo que impliquem em aumento desta despesa, como segue:

- 1) Provisão de cargos efetivos vagos, preexistentes, quer em substituição de servidores inativos, falecidos, exonerados, ou seja qual for a causa da vacância;
- 2) Provisão de cargos efetivos vagos, seja qual for a causa da vacância, inclusive por vagas que venham a ser concretizadas no período de vedação, desde que a respectiva autorização legislativa para sua criação tenha sido encaminhada, pelo titular de Poder ou órgão competente, ao Poder Legislativo, antes do início daquele prazo e, isto, porque a demora, aqui, cabe ao Legislativo, não se podendo, por isso, imputar ao administrador ilegitimidade para a prática de tais atos;
- 3) Nomeação para cargos em comissão pré-existentes que vagarem, no período;
- 4) Nomeação para cargos em comissão cujas vagas venham a ser concretizadas no período de vedação, desde que a iniciativa legislativa para sua criação tenha sido exercida pelo respectivo titular de Poder ou órgão e encaminhada ao Poder Legislativo antes do início daquele prazo, pelas razões expostas no nº 2, supra;

[...]

- 6) Designação de funções gratificadas e suas substituições, bem como atribuição de gratificações de representação, criadas por legislação anterior ao período de vedação;
- 7) Designação de funções gratificadas ou suas substituições, bem como atribuição de gratificações de representação, quando sua instituição for concretizada posteriormente, desde que o respectivo projeto de lei para sua criação tenha sido encaminhado pelo Poder ou órgão, a quem cabe sua iniciativa legislativa, ao Poder Legislativo, antes do início do prazo excepcionado pela LRF; [...]

(TCE/RS, Parecer da Auditoria 51/2001, Tribunal Pleno, Relatora Conselheira Rosane Heineck Schmitt, julgado em 24/07/01)

Afastado, então, eventual impedimento, passa-se a tratar sobre os pressupostos fiscais.

Ao versar sobre finanças públicas, a Constituição Federal demonstra uma preocupação com a gestão da despesa a título de pessoal e traça importantes balizas para a implementação de medidas com esse caráter:

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.

§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:

I – se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II – se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

A seu turno, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF estipula, em seus artigos 16 e 17, uma série de pressupostos fiscais a serem observados em medidas com potencial para a geração de despesa pública:

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 subseqüentes;

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.

[...]

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.

§ 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.

§ 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.

[...]

Nesse ponto, é importante lembrar ainda que, a partir da Emenda Constitucional nº 95/16, que acrescentou o artigo 113 ao ADCT, a estimativa do impacto orçamentário e financeiro resultante de criação ou alteração de despesa obrigatória passou a figurar como um pressuposto constitucional para as proposições legislativas que veiculem a matéria:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.

Dessa forma, a ausência de estimativa do impacto orçamentário e financeiro, que antes ficava adstrita a uma *crise de legalidade*, redundava, atualmente, em *crise de constitucionalidade*. Pois bem.

No presente caso, além da previsão autorizativa específica constante na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO (art. 51, incs. I, II e III, da Lei nº 13.280/22), a instrução do expediente demonstra o atendimento aos pressupostos fiscais (0613017, 0614203 e 0614224), estando regular, portanto, também em relação às disposições de Direito Financeiro.

Por fim, em relação à forma objetiva, cumpre registrar que a matéria está sujeita ao quórum de aprovação por maioria absoluta, na forma do artigo 82, §1º, inciso III, da Lei Orgânica do Município e do artigo 85, inciso I, alínea *a*), do Regimento Interno da CMPA.

IV. Conclusão

ISSO POSTO, conclui-se que a proposição apresenta conformidade jurídica.

É o parecer.

[1] Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF: Art. 21. É nulo de pleno direito: [...] II – o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal nos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular

de Poder ou órgão referido no art. 20; [...].

[2] Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF: Art. 21. É nulo de pleno direito: [...] III - o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal que preveja parcelas a serem implementadas em períodos posteriores ao final do mandato do titular de Poder ou órgão referido no art. 20; [...].

[3] Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF: Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

[4] A esse respeito, confira-se a seguinte lição da doutrina: *“A intenção do legislador com a norma do parágrafo único foi impedir que, em fim de mandato, o governante pratique atos que aumentem o total da despesa com pessoal, comprometendo o orçamento subsequente ou até mesmo superando o limite imposto pela lei, deixando para o sucessor o ônus de adotar as medidas cabíveis para alcançar o ajuste. O dispositivo, se fosse entendido como proibição indiscriminada de qualquer ato de aumento de despesa, inclusive atos de provimento, poderia criar situações insustentáveis e impedir a consecução de fins essenciais, impostos aos entes públicos pela própria Constituição”* (DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 155-156).

[5] O mesmo entendimento já foi manifestado por esta Procuradoria em 0481440 e 0480704.



Documento assinado eletronicamente por **Renan Teixeira Sobreiro, Procurador-Geral**, em 30/08/2023, às 15:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no Art. 10, § 2º da Medida Provisória nº 2200-2/2001 e nas Resoluções de Mesa nºs 491/15, 495/15 e 504/15 da Câmara Municipal de Porto Alegre.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.camarapoa.rs.gov.br>, informando o código verificador **0614331** e o código CRC **567B95FB**.