



Câmara Municipal de Porto Alegre

PARECER PRÉVIO Nº 342/25

I. Relatório

Trata-se de Substitutivo ao Projeto de Lei Complementar do Executivo nº 31/23, que dispõe sobre a criação da Guarda Civil Municipal de Porto Alegre e institui o Plano de Carreira de Guarda Civil Municipal.

Após apregoamento pela Mesa (0883881), 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.

Por sua vez, a manifestação nele contida 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 144, § 8º, autoriza os Municípios a "constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei". A Lei Federal nº 13.022/2014 regulamentou este dispositivo, estabelecendo normas gerais para as guardas municipais em âmbito nacional. Portanto, no exercício de sua autonomia federativa e da competência para legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, I, da CF), o Município tem legitimidade para dispor sobre a matéria, observados os parâmetros da legislação nacional.

No que se refere ao aspecto subjetivo, o artigo 61, §1º, II, alíneas "a", "c" e "e", da Constituição Federal, aplicável por simetria aos municípios, estabelece a iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para leis que disponham sobre: (i) criação de cargos, funções ou empregos públicos ou aumento de sua remuneração; (ii) servidores públicos, seu regime

jurídico e provimento de cargos; e (iii) criação e estruturação de órgãos da administração pública. Nesse sentido, o Substitutivo parlamentar, ao propor a criação de 2.400 cargos efetivos (art. 8º), fixação de vencimentos e vantagens remuneratórias (arts. 9º e 13), estruturação de plano de carreira (arts. 16 a 20) e criação de 51 funções gratificadas (arts. 22 e 23), adentra inequivocamente em matérias de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, configurando vício formal de inconstitucionalidade.

A propósito, cumpre esclarecer que a apresentação de Substitutivo a projeto originalmente de iniciativa do Executivo não sana o vício identificado. O Substitutivo, conforme sua definição regimental[1], configura proposição legislativa autônoma que busca substituir integralmente o projeto original. Por essa razão, deve observar, por si próprio, todas as limitações constitucionais de iniciativa legislativa. Como a matéria em questão (criação de cargos, regime jurídico de servidores e estrutura administrativa) é constitucionalmente reservada à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, não pode o Poder Legislativo, mesmo via Substitutivo, legislar validamente sobre tais temas, sob pena de caracterizar usurpação de competência constitucional.

Além do vício de iniciativa, o Substitutivo apresenta incompatibilidade com as normas de responsabilidade fiscal. O artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), incluído pela Emenda Constitucional nº 95/2016, determina que "a proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro". No mesmo sentido, os artigos 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) exigem, para a criação de despesa obrigatória de caráter continuado, a apresentação de estimativa de impacto orçamentário-financeiro trienal e a demonstração da origem dos recursos para seu custeio. Entretanto, o Substitutivo não apresenta a estimativa de impacto orçamentário-financeiro nem demonstra a compatibilidade com as leis orçamentárias municipais, incorrendo em violação às normas de responsabilidade fiscal.

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

IV. Conclusão

ISSO POSTO, conclui-se pela inconformidade jurídica da proposição.

É o parecer.

[1] Art. 91. Substitutivo é o projeto apresentado por Vereador ou Comissão para substituir outro já existente sobre o mesmo assunto.



Documento assinado eletronicamente por **Renan Teixeira Sobreiro, Procurador-Geral**, em 08/04/2025, às 20:23, 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 **0884994** e o código CRC **A63B77B4**.

Referência: Processo nº 118.00670/2023-02

SEI nº 0884994