

**CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE  
PROCURADORIA**

**PARECER N° 308/15  
PROCESSO N° 1301/15  
PLL N° 118/15**

**PARECER PRÉVIO**

É submetido a exame desta Procuradoria, para parecer prévio, o Projeto de Lei, em epígrafe, de iniciativa da Mesa Diretora da Câmara Municipal de Porto Alegre, que cria 1 (uma) função gratificada de Chefe da Seção de Licitações e altera o art. 50-I da Lei n° 5.811/86, estendendo a Gratificação Especial pelo exercício de atividades de preparo e execução de pagamentos diversos aos servidores efetivos lotados na Seção de Licitação.

Na exposição de motivos é mencionado que a lei visa criar, no âmbito da Câmara Municipal de Porto Alegre, a função gratificada de Chefe da Seção de Licitações, unidade administrativa diretamente subordinada à Diretoria de Patrimônio e Finanças. E que o Setor de Compras e o Setor de Contratos passarão a estar diretamente subordinados à Seção de Licitações.

É dito ainda que a Seção de Licitações está sendo criada

através de Projeto de Resolução que altera a Resolução nº 1.367, de 02 de janeiro de 1998 que organiza os serviços administrativos da Casa.

Quanto a extensão da Gratificação Especial pelo exercício de atividades de preparo e execução de pagamentos diversos é referido que competindo aos servidores lotados na Seção de Licitações revisar, supervisionar e coordenar as tarefas e atividades do Setor de Contratos a medida visa dar tratamento isonômico aos servidores que desempenham atividades de igual atribuição.

Instrui o processo repercussão financeira elaborada pelo setor de Folhas de Pagamento.

É o breve relatório.

A Constituição Federal estabelece a competência privativa da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos dos arts. 48, 51, inc. IV e 52, inc. XIII, para “dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias”. O que, como é sabido, se aplica aos Poderes Legislativos Estaduais e Municipais em razão do princípio da simetria.

A necessidade de lei para fixação da remuneração dos cargos, empregos e funções dos serviços do Poder Legislativo foi introduzida pela Emenda Constitucional nº 19 de 04/06/1998, publicada no Diário Oficial da União em 05/06/1998, que alterou a redação dos arts. 51, IV e 52, XIII. Antes os referidos dispositivos diziam competir a Câmara e ao Senado “dispor sobre ... criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e fixação da respectiva remuneração ...”.

Sobre o tema esclarece Alexandre Moraes (in Constituição do Brasil Interpretada e Legislação Constitucional, 6º ed., Atlas - 2006, p. 1067):

“A EC nº 19, de 4-6-1998 (Reforma Administrativa), alterou significativamente a redação do inciso IV, do art. 51, mantendo a competência da Câmara dos Deputados para criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções de seus servidores, **porém, transformando a antiga competência para fixação da respectiva remuneração em iniciativa privativa do projeto de lei**, que deverá ser aprovado pelo Congresso nacional e sancionado pelo presidente da República. **Antes da Reforma Administrativa, a fixação de remuneração constituía ato privativo da própria Casa Legislativa, por meio de resolução.**” – grifos nossos e no original.

A remuneração dos cargos desta CMPA é composta de vencimento (básico) e outras vantagens que no geral incidem ou tem por base o vencimento. O padrão, por sua vez, é o indicativo do valor do vencimento básico dos cargos e dos valores das funções gratificadas . Assim, quando se estabelece o padrão de determinado cargo ou função se esta fixando ou alterando a remuneração. O mesmo vale com a extensão de alguma gratificação à servidores até então não contemplados, como no caso.

A fixação da remuneração deve ser feita por lei (após EMC 19/98), não há dúvida, mas a criação de empregos, cargos e funções pode ser feita por resolução de plenário. Não há necessidade de lei. Mais que isso, tecnicamente, o correto nos parece é a criação por resolução, reservando-se a lei apenas para a fixação ou alteração da remuneração.

É que salvo a fixação da remuneração de seus servidores, as demais previsões do art. 51, IV e art. 52, XIII da CF devem ser fixadas por espécie normativa que não se sujeita a sanção e veto do Executivo, ou seja, por resolução ou decreto legislativo.

Em princípio, contudo, **nos parece defensável a tese de que se poderia, em razão da necessidade de lei para fixação da remuneração, que a criação também se fizesse no mesmo texto normativo (lei)** conforme se manifestou a Consultoria Técnica do TCE-RS através da Informação nº 50/2000:

*“..., observada a iniciativa de lei do Poder Legislativo, que nada obstará, quando do encaminhamento do respectivo projeto de lei para a fixação da remuneração, juntamente constasse a previsão correspondente de criação “dos cargos, empregos e funções dos seus serviços”, sendo que um mesmo ato normativo regeria as duas situações, atendendo ao **princípio da razoabilidade**. Aliás, quando o artigo 48, caput da Carta Federal não exige a sanção, no que importa relativamente à criação “dos cargos, empregos e funções dos seus serviços”, a nosso ver, não significa que não possa a mesma vir a ocorrer...”*

Registro, porém, decisões, aparentemente, em sentido contrário do Tribunal de Justiça de São Paulo, conforme segue:

*“Ação Direta de Inconstitucionalidade – Lei Municipal – Lei nº 841/2008, do Município de Bertioga, que “Define a estrutura administrativa e o quadro funcional da Câmara Municipal de Bertioga” - Matéria de exclusiva competência do Poder Legislativo, que não admite regulamentação por lei, senão que por espécie normativa própria, o decreto legislativo, para fazer observar a autonomia daquele Poder – O modelo do processo legislativo federal deve ser seguido aos Estados e nos Municípios, à luz do princípio da simetria – Violação do princípio da separação de poderes – Ofensa aos arts. 5º, 19, 20, 111 e 144 da Constituição Estadual – Ação julgada procedente. “ - ADI nº 176.483-0/3-00, j. em 16/09/2009.*

*“AÇÃO DIRETA DE CONSTITUCIONALIDADE.  
Questionamento da Lei Municipal nº 1.134, de 2 de dezembro de  
2009, que “institui no âmbito do Poder Legislativo do Município de  
Rosana, o Programa de Desligamento Voluntário Incentivado –  
PDVI”. Arguição de vício formal – Matéria de exclusiva  
competência do Poder legislativo, cuja regulamentação deve ser por  
espécie normativa própria, o decreto legislativo. Violação dos artigos  
5º, 19, 20, III e 144, todos da Constituição Estadual – Ação julgada  
procedente para declarar a inconstitucionalidade da lei impugnada.”*

- ADI 0587650-82.2010.8.26.0000, j. em 26/10/2011.

A iniciativa da proposição há de ser, conforme visto do Poder Legislativo, mas não de qualquer de seus membros. Tão somente à Mesa enquanto órgão diretivo da Câmara Municipal compete a iniciativa de projetos que disponham criação de cargos e funções e fixação de suas remunerações, conforme aliás estabelece o art. 15, inc. I, alínea “a” item 1 e 4 do Regimento Interno.

Trata a proposição, portanto, de matéria de competência municipal, que pode ser veiculada por lei, não apresentando vício de iniciativa. Contudo, **não foram observados, pelo menos até o momento, as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal a respeito do controle de gasto com pessoal, que resultará na nulidade de pleno direito da lei em caso de aprovação.** Se não vejamos.

Estabelece o art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (LC 101/00):

*“Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:*

*I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1o do art. 169 da Constituição;*

*II - o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.*

*Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.” - grifei.*

**Como se vê, para que seja possível o aumento das despesas com pessoal a lei de responsabilidade estabeleceu alguns requisitos que se não atendidos acarretarão a nulidade do ato**, no caso, da lei que resultará da aprovação do projeto em questão. Vale ressaltar, **nulidade absoluta que não permite convalidação.**

No caso, **verifica-se o descumprimento das exigências do art. 16 da LRF**, que exige que os atos que provoquem aumento da despesa com pessoal deverão ser instruídos com a estimativa do impacto orçamentário e financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois exercícios subsequentes da criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental que acarrete aumento da despesa, sendo que tal estimativa deverá ser acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas (art. 16, I e § 2º da LRF), e “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. 16, II da LRF). É que **o projeto de lei em exame não está instruído com estimativa do impacto orçamentário-financeiro da despesa de pessoal aumentada**. O que não se confunde com a repercussão de fls. 10. Conforme Flávio C. De Toledo Jr. e Sérgio Ciqueira Rossi, in Lei de Responsabilidade Fiscal comentada artigo por artigo, NDJ, 2ª ed., “há de haver a quantificação do gasto pretendido para, em seguida estimar seu impacto trienal sobre dois agregados: a receita orçamentária e as disponibilidades de caixa”. Assim como, **não acompanha o projeto de lei declaração do ordenador de despesa, que atenda o disposto no art. 21, I c/c art. 16, II ambos da LRF**.

Verifica-se também o **descumprimento do art. 17 da LRF** que trata das despesas obrigatórias de caráter continuado, como no caso, e que em seu § 1º exige a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e a demonstração da origem dos recursos para seu custeio e no seu § 2º exige a



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. Nada disso acompanha o projeto de lei em questão. **Não há demonstração da origem dos recursos, nem estudo de não-comprometimento das metas fiscais ou medidas de compensação.**

No que concerne ao disposto no inciso XIII do art. 37 da Constituição Federal verifica-se que o art. 2º do Projeto de Lei em exame vincula o valor da gratificação especial ao valor da função gratificada de nível 4 (quatro). Confesso aqui certa dificuldade em verificar a conformidade (ou não) com o referido dispositivo constitucional uma vez que a doutrina no geral ao tratar do tema refere que a vedação é ao atrelamento, para fins de retribuição, de um cargo a outro, ou entre carreiras, mas o texto da norma diz que “é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público”. A respeito Luis Afonso da Silva, comenta: “De fato, o dispositivo veda a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para efeito de remuneração de pessoal do serviço público, quando , na verdade, o que se veda é a vinculação ou equiparação de cargos, empregos ou funções para efeitos de remuneração.”<sup>1</sup> No caso, há uma vinculação entre a remuneração (gratificação) de uma ou algumas funções com a remuneração (gratificação) percebida por vários servidores ocupantes de cargos

---

1 Comentário Contextual à Constituição, p. 342, Malheiros, 3ª ed.

diversos. É verdade que o projeto pretende apenas estender a gratificação a outros servidores, porém recomendo excluir a vinculação e atribuir valor em moeda corrente (Reais) equivalente a função gratificada de nível 4 sem afetar com isso o princípio da irredutibilidade remuneratória.

Dos dispositivos que ainda devem ser analisados tem-se o § 1º do art. 169 da Constituição Federal que estabelece que: “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.” **Aqui também nada se encontra nos autos que permita dizer que tal dispositivo foi atendido.**

Com relação ao atendimento ao limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo de que trata o **inciso II do art. 21**, registro que esse limite era estabelecido na Lei nº 9.717/98 (art. 2º, §§1º e 2º). No entanto, com as alterações introduzidas pela Lei nº 10.887/04, esse limite não foi mais previsto. **Aqui, portanto, nada há para se comprovar.**

O parágrafo único do art. 21, por sua vez, **impede o aumento de despesa com pessoal nos 180 dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder** ou órgão referido no artigo 20 da LRF. Nesse sentido, **entre 5 de julho e 31 de dezembro** de cada ano, aqui na CMPA, em razão da duração do mandato do Presidente e dos membros da Mesa Diretora terminar ao final de cada ano, **não se pode elevar o gasto de pessoal**. É certo que existem algumas exceções, tais como as vantagens pessoais dos servidores (avanços, adicional por tempo de serviço, etc.) já previstas em lei (anterior), o provimento de cargos efetivos vagos, preexistentes, 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 (vide Parecer 51/01 TCE/RS).

Esse prazo deve ser respeitado, mas se as demais exigências prescritas nos arts. 16 e 17 da LRF, o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição não forem atendidas a lei será nula de pleno direito, mesmo que aprovada antes do dia 05 de julho.

Por fim, também não instrui o projeto de lei em questão estudo de conformação ao limite prudencial de que trata o art. 22 da LRF (95% do máximo), uma vez que se tal limite for atingido fica vedada a concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração

a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal (anterior), ressalvada a revisão geral anual.

Isso posto, verifica-se, pelo menos, por ora, a incompatibilidade do projeto de lei em questão com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em 25 de junho de 2015.

Fábio Nyland  
Procurador - OAB/RS 50.325