

CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE
PROCURADORIA

PARECER N° 409 /19

PROCESSO N° 0384/19
PLE N° 15/19

É submetido a exame desta Procuradoria, para parecer prévio, o Projeto de Lei, em epígrafe, de iniciativa do Prefeito, que altera o inc. XIX do art.1º da Lei nº 11.404, de 27 de dezembro de 2012, cria e extingue Cargos em Comissão e Funções Gratificadas alterando as letras c e d do Anexo I da Lei nº 6.309, de 28 de dezembro de 1988, revoga o §2º do art. 1º e o art. 4º da Lei nº 10.676, de 11 de maio de 2009, o § 2º do art. 1º e o art. 5º da Lei nº 11.964, de 30 de novembro de 2015; o inc. III, do §3º, do art. 18 e o §1º e o §2º do art. 21 da Lei 6309, de 28 de dezembro de 1988 e o art. 19 e o Anexo III da Lei 11.979, de 22 de dezembro de 2015.

O projeto trata de assunto de interesse local, qual seja, a criação e extinção de cargos em comissão e funções gratificadas na Administração Pública Centralizada (Poder Executivo). Daí a competência privativa do Chefe do Poder Executivo para iniciativa legislativa, nos termos do art. 61, § 1º II, "a" da Constituição Federal (CF).

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

(...)

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;"

Por definição não existe cargo ou função sem atribuição, de modo que a lei que cria cargos ou funções também deve definir suas atribuições. No caso ainda deve-se destacar que a Constituição Federal preconiza que as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento (art. 37, V da CF). A Constituição Estadual com relação aos cargos em comissão aduz ainda que os cargos em comissão se destinam à transmissão das diretrizes políticas para a execução administrativa e ao assessoramento.

Isso importa, verificar se os cargos e funções que se pretende criar tem suas atribuições definidas, bem como avaliar se essas atribuições se coadunam com aquelas que

autorizam a sua criação. A extensão do projeto e o número de cargos e funções de que trata este projeto impedem uma análise pormenorizada neste momento tanto mais quando o projeto tramita sob regime de urgência, nos termos do art. 95 da LOM.

No mais, no caso, devem ser observadas as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal a respeito do controle de gasto com pessoal. 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.”

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.

Nesse passo, é de se frisar que o art. 16 da LRF 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). Ou seja, 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”. O que aparentemente não está atendido. 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, uma vez que trata-se de documento apócrifo, sem assinatura da autoridade competente (aliás, como os demais anexos relacionados ao cumprimento da LRF).

Interessa também observar o 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.

Dos dispositivos que ainda devem ser observados 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."

Deve instruir também projetos desta natureza, conforme o caso, 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.

São estas observações que nos pareceu pertinente fazer, nesse exame inicial, ligeiro e superficial.

É o parecer.

Em 19 agosto de 2019.

Fábio Nyland
Procurador - Geral
OAB/RS 50.325