



PARECER PRÉVIO Nº 471/23

I. Relatório

Trata-se de Projeto de Resolução, de iniciativa da Mesa Diretora, que altera dispositivos da Resolução nº 1.367, de 2 de janeiro de 1998 – que reorganiza os serviços administrativos da Câmara Municipal de Porto Alegre e dá outras providências –, e alterações posteriores, reestruturando a Diretoria de Patrimônio e Finanças, e cria e extingue funções gratificadas 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.

Após apregoamento pela Mesa (0563358), 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 órgãos e gratificações do quadro deste Legislativo, 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, inc. I, *a*), do RICMPA].

Igualmente, não há, em uma breve análise de conformidade, violação material à ordem constitucional.

Sobre as suas disposições, porém, tem-se uma pequena observação. Parece-nos que o órgão de planejamento a ser instituído deveria centralizar a elaboração dos documentos técnicos do procedimento licitatório (estudo técnico preliminar, termo de referência e projeto básico), indo além da mera análise crítica como proposto [art. 13, inc. XIV, al. e)]. Isso porque um órgão de planejamento tem a visão global das aquisições, sendo, nesse quadro, quem detém melhores condições de avaliar o parcelamento do objeto, o modelo de contratação – visando também à inserção de uma cultura de padronização na Administração –, dentre outros aspectos relevantes do processo de contratação. Esse modelo, registre-se, é o que predomina nos demais órgãos[1], inclusive no Executivo Municipal[2]. Tal aspecto, é importante ressaltar, tangencia o mérito administrativo, não representando, portanto, vício de qualquer natureza para o projeto. Fica apenas o registro.

Analisemos, agora, a proposição sob a perspectiva do Direito Financeiro.

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 cariz:

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, inc. II, da Lei nº 13.280/22), a instrução do expediente demonstra o atendimento aos pressupostos fiscais (0564716, 0564046, 0564073 e 0564959), 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] A título ilustrativo, confira-se: Instruções Normativas SEGES/ME nº 58/2022 e 81/2022; e Resolução do TCU nº 324/2020.

[2] Vide Decreto Municipal nº 21.859, de 06 de fevereiro de 2023.



Documento assinado eletronicamente por **Renan Teixeira Sobreiro, Procurador-Geral**, em 31/05/2023, às 14:21, 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 **0565111** e o código CRC **67DCDA17**.