



## **PARECER Nº:**

**AUTORIDADE CONSULENTE:** Comissão de Legislação e Redação de Leis.

**ASSUNTO:** Projeto de Lei nº 8.024, de autoria do Poder Executivo, que dispõe acerca da transformação da empresa pública municipal - Central de Abastecimento de Caruaru – CEACA, e dá outras providências.

**EMENTA:** DIREITO ADMINISTRATIVO. TRANSFORMAÇÃO. AUTARQUIA. EMPRESA PÚBLICA.

## **1. RELATÓRIO**

Trata-se de Projeto de Lei nº 8.024/2018 de autoria do Poder Executivo, que Dispõe acerca da transformação da empresa pública municipal - Central de Abastecimento de Caruaru – CEACA, e dá outras providências.

Em observância às prerrogativas legais e regimentais ao qual está inserido, é o parecer para expor fundamentadamente o entendimento quanto à sua constitucionalidade, legalidade e instrumentalidade processual legislativa, observando, sobretudo, a Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica do Município de Caruaru e o Regimento Interno da Câmara Municipal de Caruaru.

**Aqui está o Relatório, segue a análise.**

## **2. FUNDAMENTAÇÃO**

### **2.1. NOÇÕES GERAIS**

As Empresas Públicas são integrantes da administração indireta. São pessoas jurídicas de direito privado criadas pelo Estado como instrumento de sua atuação no domínio econômico, ou seja, foram elas concebidas para funcionar como braços do denominado Estado-empresário. Sob qualquer forma jurídica e com capital exclusivamente público, para a exploração de atividades econômicas ou para a prestação de serviços públicos.

As **autarquias** são entidades administrativas autônomas, criadas por lei específica, com personalidade jurídica de direito público, patrimônio próprio e atribuições estatais determinadas.

As autarquias integram a administração indireta; representam uma forma de descentralização administrativa mediante a personificação de um serviço retirado da administração centralizada.

Em regra, somente devem ser outorgados serviços públicos típicos às autarquias, e não atividades econômicas em sentido estrito.



Pelo fato de as autarquias desempenharem atividades típicas da administração pública e, sobretudo, como decorrência da sua personalidade jurídica de direito público, os poderes que o Estado dispõe para o desempenho de sua função administrativa, bem como os privilégios e restrições, são também outorgados pelo ordenamento jurídico às autarquias.

As autarquias estão sujeitas a controle da pessoa política que as criou, a qual são **vinculadas**. Trata-se do denominado **controle finalístico**, de **tutela ou de supervisão**, exercido apenas nos termos e limites expressos em lei, uma vez que não há hierarquia entre a autarquia e o ente federado que a instituiu.

O patrimônio inicial da autarquia é formado a partir da transferência de bens, móveis e imóveis, do ente federado que a criou, os quais passam a pertencer à nova entidade.

Os bens das autarquias são considerados **bens públicos**, gozando dos mesmos privilégios atribuídos aos bens públicos em geral, como a imprescritibilidade e a impenhorabilidade.

A execução judicial contra uma autarquia está sujeita ao **regime de precatórios** (CF, art. 100).

## 2.2. DA CRIAÇÃO

As autarquias só podem ser **criadas** por meio de **LEI ESPECÍFICA**.

A lei de criação e extinção de autarquia é de iniciativa privativa do chefe do P. Executivo do respectivo ente federado.

A autarquia é uma ENTIDADE ADMINISTRATIVA, é uma pessoa jurídica diferente do ente federativo que a criou. É titular de direitos e obrigações próprios, que não se confundem com os direitos e obrigações da pessoa jurídica que a instituiu.

**A personalidade da autarquia, por ser de direito público, inicia com a vigência da lei que a institui;** não cabe cogitar qualquer espécie de inscrição de atos constitutivos de autarquia nos registros públicos, como se exige para que as pessoas jurídicas de direito privado adquiram personalidade jurídica.

Os decretos e quaisquer outros atos administrativos que disponham sobre o funcionamento da entidade, detalhem sua estrutura, seus procedimentos internos, não criam a autarquia, não lhe dão personalidade jurídica. Desde o início da lei instituidora a autarquia já existe, já tem personalidade jurídica.

Quanto à criação, dispõe a Lei Orgânica de Caruaru.

**Art. 5º** Ao Município de Caruaru compete:

XVIII - instituir regime jurídico único e planos de carreira para os servidores da administração pública direta, das autarquias, fundações e empresas públicas;

**Art. 36** São de iniciativa exclusiva do Poder Executivo as leis que disponham sobre:



I - criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos, na administração direta, fundações, autarquias e empresas públicas mantidas pelo Município;

No mesmo sentido é a Constituição Federal:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

XIX - somente por lei específica poderá ser criada autarquia e autorizada a instituição de empresa pública, de sociedade de economia mista e de fundação, cabendo à lei complementar, neste último caso, definir as áreas de sua atuação; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)

**Assim, resta cumprido o critério da competência para criação, da adoção de Lei para tal e do regime jurídico de direito público adotado no Projeto de Lei.**

**Igualmente possível a autorização, para, mediante Decreto, efetuar-se as adequações necessárias na organização e funcionamento**

### 2.3. DO PESSOAL

Em qualquer caso, independentemente da época de admissão e do regime de pessoal adotado, as autarquias são alcançadas pela regra constitucional que exige a **realização de concurso público** (CF, art. 37, II), bem como pela **vedação à acumulação remunerada de cargos, empregos e funções públicas** (CF, art. 37, XVII).

A CF/88 instituiu o “princípio do concurso público”, segundo o qual, em regra, a pessoa somente pode ser investida em cargo ou emprego público após ser aprovada em concurso público (art. 37, II).

Esse princípio, que na verdade é uma regra, possui exceções que são estabelecidas no próprio texto constitucional.

Assim, a CF/88 prevê situações em que o indivíduo poderá ser admitido no serviço público mesmo sem concurso. Podemos citar como exemplo os Cargos em comissão (art. 37, V).

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade,

publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#)

V - 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;**

O STF tem entendimentos importantes sobre os cargos e empregos em comissão.

Violação ao art. 37, II e V, da Constituição. Os cargos em comissão criados pela Lei 1.939/1998, do Estado de Mato Grosso do Sul, possuem atribuições meramente técnicas e que, portanto, não possuem o caráter de assessoramento, chefia ou direção exigido para tais cargos, nos termos do art. 37, V, da CF. Ação julgada procedente. [[ADI 3.706](#), rel. min. Gilmar Mendes, j. 15-8-2007, P, *DJ* de 5-10-2007.] = [AI 309.399 AgR](#), rel. min. Dias Toffoli, j. 20-3-2012, 1ª T, *DJE* de 23-4-2012

A relação entre cargos comissionados e cargos efetivos deve primar pela razoabilidade e proporcionalidade. Um ente público não pode ter 70% de seus servidores como comissionados de livre nomeação e exoneração.

O Projeto de Lei cria 32 cargos em comissão, com diversas denominações e salários.

A propositura não se faz acompanhar de informações ou tabela que especifique a atribuições de cada cargo criado.

Assim, o parecerista não é capaz de opinar acerca do caráter de assessoramento, chefia ou direção exigido para tais cargos, nos termos do art. 37, V, da CF.

#### 2.4. DA ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO

A propositura está acompanhada de ESTIMATIVA DE IMPACTO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRO, contendo: AÇÃO GOVERNAMENTAL; DESCRIÇÃO DA AÇÃO GOVERNAMENTAL; CARACTERIZAÇÃO DA DESPESA; PREVISÃO DE AUMENTO DA DESPESA COM SALÁRIOS DA CEACA; COMPENSAÇÃO DE EFEITOS FINANCEIROS NA CRIAÇÃO OU AUMENTO DE RECEITA.

A presença da documentação faz cumprir o requisito do art. 16 Lei de Responsabilidade Fiscal, LC 101/2000, que dispõe:

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 subsequentes;

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.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do *caput* será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

Ressalte-se que há declaração do ordenador da despesa de que tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Gerando responsabilidade para o ordenador de despesa acerca da veracidade da declaração prestada.

Aponta-se a ausência do cumprimento do requisito previsto no §2º do art. 16 da LRF, qual seja, das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

O parecerista não é competente e não possui habilidade técnica contábil, para verificar as premissas e metodologia de cálculo aplicada. Assim, não é capaz de opinar acerca da veracidade da declaração prestada pelo ordenador de despesas.

## **2.5. DAS ALTERAÇÕES NO PPA E DA ABERTURA DE CRÉDITO ESPECIAL**

Ressalte-se que a proposição ora em análise, possui permissivo à alterações no PPA vigente, bem como, possui autorização para abertura de crédito especial, conforme segue.



Art. 8º Fica o Poder Executivo autorizado a promover as alterações necessárias no Plano Plurianual, instituído pela Lei Municipal nº 6.005, de 08 de dezembro de 2017, quanto aos Programas, Projetos e Atividades a serem adequados à nova estrutura administrativa da autarquia objeto desta Lei.

Art. 9º Fica o Poder Executivo autorizado a abrir crédito especial no orçamento de 2018, instituído pela Lei Municipal nº 6.004, de 08 de dezembro de 2017, para redistribuição das dotações pertencentes à unidade orçamentária extinta para a nova unidade orçamentária instituída a partir desta lei, na forma prevista no art. 43, § 1º da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, observada a Lei de Diretrizes Orçamentárias nº 5.948, de 05 de setembro de 2017.

Acerca do tema, dispõe a CF/88:

Art. 167. São vedados:

[...]

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

Por sua vez, o art. 43, § 1º da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964:

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II - os provenientes de excesso de arrecadação;

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;

IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las.

Conforme a propositura ora analisada, o que haverá será uma **“redistribuição das dotações pertencentes à unidade orçamentária extinta para a nova unidade orçamentária instituída”**.

Pode-se entender esta, como sendo a “**indicação dos recursos correspondentes**” previstas no Art. 167, V, CF. Contudo, não existe na propositura, uma especificação exata do montante.

Ante a ausência de especificação, entende-se que autorização legislativa ora tratada permite apenas a redistribuição das dotações pertencentes à unidade orçamentária extinta para a nova unidade orçamentária instituída a partir desta lei, **não autorizando a abertura de crédito especial que supere o permissivo legal.**

## 2.6. DAS REVOGAÇÕES

Dispõe o art. 13 do projeto ora analisado:

Art. 13. Fica revogada a Lei Municipal nº 3.354, de 26 de dezembro de 1990, o artigo 22 da Lei Municipal nº 3.539, de 01 de fevereiro de 1993 e os artigos 42 a 50 da Lei Municipal nº 3.831, de 26 de dezembro de 1997.

A título de complementação, a legislação revogada seguirá anexa.

## 3. CONCLUSÃO

Por todo exposto, é o presente parecer **não vinculante** para **opinar** em sentido favorável **ao cumprimento do critério da competência para criação, da adoção de Lei para tal e do regime jurídico de direito público adotado no Projeto de Lei.**

**Igualmente possível à autorização, para, mediante Decreto, efetuar-se as adequações necessárias na organização e funcionamento.**

Aponta que o Projeto de Lei cria 32 cargos em comissão, com diversas denominações e salários. Que, contudo, a propositura não se faz acompanhar de informações ou tabela que especifique a atribuições de cada cargo criado. Assim, o parecerista não é capaz de opinar acerca do caráter de assessoramento, chefia ou direção exigido para tais cargos, nos termos do art. 37, V, da CF.

Ademais, há declaração do ordenador da despesa de que tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias. O que gera responsabilidade para o ordenador de despesa acerca da veracidade da declaração prestada.

A presença da documentação faz cumprir o requisito do art. 16 Lei de Responsabilidade Fiscal, LC 101/2000.



Aponta-se a ausência do cumprimento do requisito previsto no §2º do art. 16 da LRF, qual seja, das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

O parecerista não é competente e não possui habilidade técnica contábil, para verificar as premissas e metodologia de cálculo aplicada. Assim, não é capaz de opinar acerca da veracidade da declaração prestada pelo ordenador de despesas.

A propositura ora em análise, possui permissivo a alterações no PPA vigente, bem como, possui autorização para abertura de crédito especial.

Conforme a propositura ora analisada, o que haverá será uma **“redistribuição das dotações pertencentes à unidade orçamentária extinta para a nova unidade orçamentária instituída”**.

Pode-se entender esta, como sendo a **“indicação dos recursos correspondentes”** previstas no Art. 167, V, CF. **Contudo, não existe na propositura, uma especificação exata do montante.**

Ante a ausência de especificação, entende-se que autorização legislativa ora tratada permite apenas a redistribuição das dotações pertencentes à unidade orçamentária extinta para a nova unidade orçamentária instituída a partir desta lei, **não autorizando a abertura de crédito especial que supere o permissivo legal.**

**Por fim, indicam-se as legislações revogadas.**

É o parecer, à superior consideração.

Caruaru, 12 de Dezembro de 2018

Assessoria da Comissão de Legislação e Redação de Leis

**SAMUEL LUIZ DE VASCONCELOS** – mat. 720-1