



PARECER PRÉVIO Nº 887/23

I. Relatório

Trata-se de Projeto de Lei, de iniciativa do Governo Municipal, que autoriza o Poder Executivo a instituir o Programa de Incentivo à Demissão Voluntária (PDV) aos servidores celetistas do quadro do Departamento Municipal de Habitação – DEMHAB.

Após apregoamento pela Mesa (0597747), 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 confere competência a cada um dos entes federativos para legislar sobre regime jurídico e plano de carreira dos seus servidores, observadas as prescrições do próprio texto constitucional (art. 39 da CF). Nesse sentido, a Lei Orgânica prevê, dentre as competências privativas do Município, a organização do quadro e o estabelecimento do regime dos seus servidores (art. 8º, inc. VI). Desse modo, na esfera municipal, a matéria se circunscreve ao interesse local, o que insere a proposição no âmbito da competência legislativa do Município (art. 30, inc. I, da CF).

Inexistente também vício formal de ordem subjetiva, porquanto se trata de proposição iniciada pelo Governo Municipal, a quem compete a deflagração do processo legislativo nesses casos [art. 61, §1º, II, *a*) e *c*), da CF, por simetria, e art. 94, VII, *a*) e *b*), da LOM].

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

Passemos, pois, à análise dos pressupostos fiscais.

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 igualmente estipula, em seu artigo 16, aplicável por força do artigo 21, inciso I, alínea a), 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.

[...]

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.

No entanto, a proposição legislativa não demonstra o atendimento integral aos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Consta dos autos, a esse respeito, apenas a estimativa do impacto orçamentário-financeiro trienal, nada referindo sobre os demais pressupostos fiscais, os quais devem ser objeto de complementação.

Demais disso, os artigos 6º e 7º da proposição autorizam, genericamente e sem limitação^[1], o Poder Executivo a proceder à abertura de créditos adicionais, em desrespeito ao princípio da legalidade orçamentária (arts. 165 e 166 da CF) e ao princípio da especificação (art. 5º, §4º, da LRF e art. 5º da Lei n. 4.320/64), contrariando também o artigo 7º, inciso I, da Lei n. 4.320/64 e o artigo 167, inciso VII, da CF.

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 parcial.

É o parecer.

[1] Sobre a necessidade de limitar a autorização para a abertura de créditos, a doutrina leciona: “Vê-se, portanto, que, para facilitar a gestão governamental, é permitido que a autorização para a abertura de créditos suplementares seja dada na própria lei orçamentária, devendo, entretanto, ser fixado o limite em valores absolutos ou em percentuais e observado o princípio da proibição do estorno de verbas”. (FURTADO, José Ribamar Caldas. *Elementos de Direito Financeiro*. Belo Horizonte: Fórum, 2009. p. 85-86)



Documento assinado eletronicamente por **Renan Teixeira Sobreiro, Procurador(a)-Geral**, em 03/09/2023, às 19:49, 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 **0616183** e o código CRC **A4E20665**.

Referência: Processo nº 118.00490/2023-12

SEI nº 0616183