



PARECER PRÉVIO Nº 1197/23

I. Relatório

Trata-se de Projeto de Lei, de iniciativa do Governo Municipal, que autoriza a concessão da Bolsa Auxílio Municipal denominada “+ Empreendedor” aos ambulantes antes estabelecidos no Quadrilátero do Centro Histórico do Município de Porto Alegre.

Após apregoamento pela Mesa (0667274), 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 aos entes federativos competência administrativa para cuidar da assistência pública (art. 23, inc. II, da CF). Na mesma linha protetiva, a Lei Orgânica Municipal estatui que ao Município compete prover a tudo quanto concerne ao interesse local, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais, promovendo o bem-estar de seus habitantes (art. 9º, inc. II, da LOM). Além disso, compete ao Município organizar e prestar os serviços públicos de interesse local (art. 30, inc. V, da CF e art. 8º, inc. III, da LOM), cabendo-lhe, ainda, legislar sobre assuntos de interesse local (art. 30, inc. I, da CF e art. 9º, inc. III, da LOM). Nesse passo, ao dispor sobre política pública assistencial em âmbito local, a proposição se insere no âmbito da competência legislativa municipal (art. 30, inc. I, da CF).

Inexistente vício formal de ordem subjetiva, porquanto se trata de proposição iniciada pelo Governo Municipal, que dispõe de ampla iniciativa no processo legislativo municipal^[1].

O projeto tem por objetivo instituir política pública de assistência a trabalhadores informais, por meio da destinação de recursos públicos. A respeito do tema, assim dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) [Lei Complementar n. 101/00]:

Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.

§ 1º O disposto no *caput* aplica-se a toda a administração indireta, inclusive fundações públicas e empresas estatais, exceto, no exercício de suas atribuições precípua, as instituições financeiras e o Banco Central do Brasil.

§ 2º Compreende-se incluída a concessão de empréstimos, financiamentos e refinanciamentos, inclusive as respectivas prorrogações e a composição de dívidas, a concessão de subvenções e a participação em constituição ou aumento de capital.

A destinação de recursos públicos para o setor privado exige, portanto, o preenchimento dos seguintes requisitos: (i) autorização legislativa; (ii) atendimento às condições estabelecidas na LDO; (iii) previsão na LOA ou em seus créditos adicionais. Vejamo-los.

A autorização legislativa é requisito que se busca atender com a presente proposição. A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO somente prevê transferências públicas destinadas a entidades privadas sem fins lucrativos e ao aluguel social (arts. 44 e 47 da Lei n. 13.280/22), nada referindo sobre o benefício em questão. Isso não impede, porém, que se proceda, consequentemente, à alteração na LDO, conforme propõe o artigo 4º da proposição. Não há, igualmente, salvo melhor juízo, previsão do benefício na LOA ou em seus créditos adicionais. Pela mesma razão, busca-se a autorização para a abertura de créditos adicionais, no mesmo artigo 4º do projeto. Sob esse aspecto, portanto, inexistente impeditivo legal para a sua tramitação.

Paralelamente, em se tratando de aumento de despesa pública, impõe-se a observância do artigo 16 da LRF:

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.

[...]

No presente caso, a proposição legislativa demonstra o atendimento integral aos pressupostos fiscais (0667127 e 0668419).

Ainda sobre a perspectiva financeiro-orçamentária, o artigo 7º da proposição autoriza, genericamente e sem limitação[2], 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. Não consta, também, a indicação da existência de recursos disponíveis, em afronta ao artigo 43, *caput* e § 1º, da Lei n. 4.320/64[3].

Por fim, em relação à forma objetiva, cumpre registrar que não há, sob o aspecto constitucional, orgânico e regimental, exigências especiais em relação à espécie normativa e ao quórum de aprovação.

IV. Conclusão

ISSO POSTO, conclui-se que a proposição apresenta conformidade jurídica parcial.

É o parecer.

[1] Ao Executivo Municipal apenas é vedada a iniciativa de proposições legislativas de competência privativa do Poder Legislativo (art. 57 da LOM).

[2] 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). E, sobre a necessidade de limitar a autorização para a abertura de créditos especiais, conferir: LEITE, Harrison. *Manual de Direito Financeiro*. 9. Ed. Salvador: JusPodivm, 2020, p. 182.

[3] Em relação aos recursos para a abertura de créditos especiais, a doutrina considera obrigatória a sua indicação no projeto de lei tendente à autorização. Nesse sentido ver: JUND, Sergio. *Administração, Orçamento e Contabilidade Pública*. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2006, p. 134. Por fim, com idêntico entendimento, veja-se o seguinte julgado do Tribunal de Contas Mineiro: CÂMARA MUNICIPAL. AUTORIZAÇÃO DE ABERTURA DE CRÉDITOS ESPECIAIS SEM INDICAÇÃO, NO PROJETO DE LEI, DAS RESPECTIVAS FONTES FINANCIADORAS E DEVIDAS JUSTIFICATIVAS. IMPOSSIBILIDADE. (TCE/MG, Tribunal Pleno, Consulta n. 833284, Relator Conselheiro Sebastião Helvecio, julgado em 21/07/2010)



Documento assinado eletronicamente por **Renan Teixeira Sobreiro, Procurador(a)-Geral**, em 13/12/2023, às 22:45, 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 **0670661** e o código CRC **9E4475E4**.