



## PARECER PRÉVIO Nº 940/24

### I. Relatório

Trata-se de Projeto de Lei, de iniciativa do Governo Municipal, que altera o art. 1º, o *caput* do art. 7º e o art. 12 da Lei nº 12.952, de 7 de janeiro de 2022 que autoriza a aquisição de vagas na Educação Infantil – Etapa Creche, junto a instituições e escolas privadas de ensino de educação infantil com fins lucrativos, para crianças em situação de vulnerabilidade socioeconômica, autorizando a aquisição de vagas em todas as etapas da Educação Infantil junto a instituições e escolas privadas de educação infantil com fins lucrativos, para crianças em situação de vulnerabilidade social e atualiza as leis orçamentárias.

Após apregoamento pela Mesa (0799651), 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 municipais competência para a instituição de programas de educação infantil (art. 30, inc. VI, c/c art. 211, §2º, da CF). Além disso, o texto constitucional estatui, como dever do Poder Público, garantir a educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade (art. 208, inc. IV, da CF). Por sua vez, a Lei Orgânica Municipal reconhece a educação infantil como serviço público de âmbito local, cabendo ao Município, portanto, dispor sobre ela (art. 8º, inc. III, c/c art. 179, *caput* e §1º, da LOM). Dessa forma, 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 vício formal de ordem subjetiva, porquanto se trata de proposição iniciada pelo Governo Municipal, que dispõe de ampla iniciativa no processo legislativo

municipal[1].

Igualmente, não há, em uma breve análise de conformidade, violação material à ordem constitucional, pelo menos em relação aos aspectos centrais da proposição. Analisemo-la, agora, sob a perspectiva do Direito Financeiro.

Em se tratando de aumento de despesa pública[2], impõe-se a observância do artigo 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) [Lei Complementar n. 101/00]:

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.

[...]

No presente caso, a proposição legislativa demonstra o atendimento integral aos pressupostos fiscais (0797227 e 0797228).

Contudo, parece-nos que o artigo 3º do projeto desatende às normas de Direito Financeiro. Isso porque o dispositivo autoriza, genericamente e sem limitação[3], o Poder Executivo a proceder à abertura de crédito especial, 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 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[4].

Em relação ao aspecto eleitoral, considerando que a proposição visa a expandir política pública, com a conseqüente ampliação de beneficiários em ano eleitoral, observa-se a possibilidade de incidência da conduta na vedação contida no artigo 73, § 10, da Lei nº 9.504/97. Não há como firmar, nesta análise superficial, uma posição categórica sobre o tema, porém é necessário o registro. Sobre as particularidades que caracterizam a problemática, confira-se a doutrina:

A questão ganha maior complexidade quando se trata de programa social autorizado por lei e em execução orçamentária no ano anterior à eleição, mas que recebeu um incremento qualitativo (*v.g.*, inclusão de novos beneficiários em programa social, por um novo cadastramento) ou quantitativo (*v.g.*, aumento de valores repassados ao programa social). O TSE decidiu que, ainda que tenha havido um aumento no benefício (*in casu*, distribuição de cestas básicas), “a continuação de programa social instituído e executado no ano anterior ao eleitoral não constitui conduta vedada, de acordo com a ressalva prevista no art. 73, § 10, da Lei nº 9.504/97” (AgR-Respe nº 9979065-51/SC – j. 01.03.2011 – Dje 19.04.2011). De fato, a prestação dos serviços públicos em ano eleitoral, inclusive por meio de programas sociais ou assistenciais, desde que observados os requisitos do § 10 do art. 73 da LE, não pode ser interrompida ou suspensa. No entanto, nas hipóteses em que o programa social já existe (com lei autorizativa e execução orçamentária anterior) e recebe um acréscimo de novos beneficiados ou um aporte substancial de valores, em ano eleitoral, somente a análise do caso concreto pode definir se a conduta é lícita ou possui contornos de manobra eleitoreira. Nessas circunstâncias, são diretrizes para aferir a licitude da conduta vedada: o princípio da isonomia de oportunidade entre os candidatos, o princípio da razoabilidade e o atendimento do fim público pelo ato administrativo. Em primeira análise, deparando-se com determinado caso concreto, o intérprete deve perquirir desde quando a situação fática existia, evidenciando-se o uso eleitoreiro (e proscrito pela norma) quando o fato já preexistia ao período eleitoral e a ação administrativa foi implementada ou incrementada apenas durante o período crítico. Na mesma senda, é necessário

verificar, objetivamente, se a ação administrativa foi pautada pelo princípio da razoabilidade e pela observância do fim público, evitando o manuseio de um ato de governo – embora sob o manto da aparente legalidade – com o genuíno intuito de angariar vantagem eleitoral. Neste ponto, a distribuição de bens à pessoa que tenha sido cadastrada no ano eleitoral, através de programa social que se enquadre na excludente legal, possibilita a manipulação dos beneficiários, podendo ser extremamente nociva à isonomia dos candidatos. Daí que deve haver a prova da necessidade de inclusão dos novos beneficiários. Da mesma sorte, o cadastramento deve observar o procedimento previsto na lei instituidora do programa social, não podendo ser implementado por critérios aleatórios. Na mesma alheta, tem-se como reprovável a ação que intencionalmente privilegia o aumento excessivo na distribuição de bens, valores e benefícios em ano eleitoral, ainda que albergados pela exceção legal. Se, no primeiro ano do mandato, o administrador inicia a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios (fundamentada em programa social autorizado em lei e em prévia execução orçamentária) com determinado valor, havendo aumento progressivo das benesses nos anos subsequentes, até que a distribuição atinja valores excessivamente acima da média dos exercícios anteriores no ano do pleito, a conduta pode se configurar como um ilícito eleitoral. Se, por força de legalidade estrita, não se entender o ato como conduta vedada do § 10 do art. 73 da LE, pode o ato ser enquadrado como abuso de poder político e econômico, a ser apurado na esfera apropriada<sup>[5]</sup>.

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] Não nos parece que se está diante de despesa obrigatória de caráter continuado, dada a natureza meramente autorizativa do programa.

[3] 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.

[4] A doutrina entende que, no caso de créditos especiais, a justificativa deve constar do projeto de lei autorizativo: “*Afora a existência de recursos financeiros exigida legalmente, para atender às despesas a serem amparadas pelos citados créditos, exige a verba de lei que a sua abertura seja precedida de uma exposição de motivos, onde fiquem consubstanciadas as razões que justifiquem a necessidade da abertura dos mesmos. Como a abertura desses créditos é feita por Decreto depois de autorizada por lei, deve-se compreender que a justificativa prévia aqui exigida é da obrigação do Chefe do Poder Executivo que a dirige ao Poder Legislativo, no momento em que remete a este o Projeto de lei propondo autorização para a abertura dos créditos referidos*” (AGUIAR, Afonso Gomes. *Lei nº 4.320 Comentada ao Alcance de Todos*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2004, p. 303-304). Em relação aos recursos para a abertura de créditos especiais, a doutrina considera obrigatória, igualmente, 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)

[5] ZILIO, Rodrigo López. *Direito Eleitoral*. 10. Ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024, pp. 868-869)



Documento assinado eletronicamente por **Renan Teixeira Sobreiro, Procurador(a)-Geral**, em 22/10/2024, às 23:40, 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 **0801676** e o código CRC **B5D52077**.

Referência: Processo nº 118.00633/2024-77

SEI nº 0801676