**CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE**

**PROCURADORIA**

**Parecer nº 71/2019**

**Proc. nº 1085/18**

**PLCE nº 14/18**

**PARECER PRÉVIO**

Cuida-se de Projeto de Lei de iniciativa do Executivo, o qual dispõe sobre as normas de finanças públicas no âmbito do Município de Porto Alegre, voltadas para a responsabilidade, qualidade e transparência na gestão fiscal com a finalidade de alcançar o equilíbrio nas contas públicas.

O projeto em análise tem por objeto, conforme se depreende da leitura do art. 2º, o estabelecimento no Município de Porto Alegre de normas de finanças públicas voltadas a manutenção do equilíbrio das contas públicas, com fundamento no disposto na Constituição Federal, na Constituição Estadual, bem como na Lei de Responsabilidade Fiscal Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal Estadual.

A Constituição Federal de 1988 no art. 163, inciso I, refere que caberá a Lei complementar dispor sobre finanças públicas.

Por sua vez, o art. 24, inciso I, da Carta Magna reza que a competência para legislar sobre direito financeiro é concorrente da União, Estados e Distrito Federal, nos seguintes termos:

 *Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico.*

No que se refere à possibilidade de o Município legislar sobre direito financeiro, a Constituição Federal assim dispõe:

*Art. 30. Compete aos Municípios:*

*I - legislar sobre assuntos de interesse local;*

***II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber.***

Portanto, considerando a competência do Município para legislar sobre finanças públicas (direito financeiro), não visualizo, sob esse aspecto, óbice à tramitação do projeto.

No entanto, cabe advertir que tal competência não é autônoma, uma vez que está limitada a suplementar norma federal ou estadual já existente. Nesse sentido, entendo que alguns dispositivos extrapolam a competência suplementar do Município, haja vista que infringem o texto constitucional ou contrariam a norma geral.

Com efeito, o art. 2, §2, inciso I, do Projeto de Lei Complementar inclui o Poder Legislativo na LRF Municipal, nos seguintes termos:

Art. 2º Ficam estabelecidas as normas de finanças públicas no âmbito do Município de Porto Alegre voltadas para a responsabilidade, qualidade e transparência na gestão fiscal com a adoção de mecanismos prudenciais de controle e manutenção do equilíbrio das contas públicas, com fundamento no disposto nos arts. 163 a 169, combinado com o disposto no art. 23 e art. 30, todos da Constituição Federal, nos arts. 146 a 156 da Constituição do Estado, na Lei Complementar Federal n.º 101, de 4 de maio de 2000, bem como na Lei Complementar Estadual n.º 14.836, de 14 de janeiro de 2016.

§ 1º A responsabilidade, qualidade e transparência na gestão fiscal pressupõe a ação planejada em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, na busca de um equilíbrio autossustentável, com obediência a limites e condições no que tange à renúncia de receita, geração de despesas correntes, dívidas consolidadas, operações de crédito, por antecipação de receita, e inscrição em restos a pagar.

§ 2º Nas referências feitas nesta Lei Complementar estão compreendidos:

I – o Poder Executivo e o **Poder Legislativo.**

Ocorre que, diante da inclusão do Legislativo na Lei de Finanças Públicas do Município, verifica-se vício de iniciativa, bem como violação ao princípio da separação dos Poderes, uma vez que o Poder Legislativo possui autonomia administrativa e orçamentária. Nesse diapasão decidiu recentemente o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. PARTE DO ARTIGO 1º, §2º, INCISO I, DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL ESTADUAL (LEICOMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 14.836/2016). **VÍCIO DE INICIATIVA. AFRONTA À INDEPENDÊNCIA E HARMONIA ENTRE OS PODERES**. VIOLAÇÃO DA AUTONOMIA FINANCEIRA, ADMINISTRATIVA E ORÇAMENTÁRIA DO MINISTÉRIO PÚBLICO, DEFENSORIA PÚBLICA E TRIBUNAL DE CONTAS. 1. Lei Complementar Estadual nº 14.836/2016, que estabelece normas de finanças públicas no âmbito do Estado do Rio Grande do Sul, voltadas para a responsabilidade da gestão fiscal e cria mecanismos prudenciais de controle. 2. Pretensão de afastamento da norma impugnada em relação ao Ministério Público, Defensoria Pública e Tribunal de Contas, **assim como aos Poderes Legislativo e Judiciário, restringindo seus efeitos ao Executivo Estadual, de cuja iniciativa partiu o projeto de lei.** 3. Preliminar de incompetência do Juízo afastada. A análise de constitucionalidade não reclama competência da Corte Suprema, posto que a violação à Constituição Federal se dá de forma reflexa, em decorrência da reprodução de normas pela Constituição Estadual. A menção à dispositivos da Constituição Federal reforça o argumento de inconstitucionalidade, entretanto, o paradigma para análise abstrata de constitucionalidade é a Constituição Estadual. 4. Preliminar de não cabimento de ação direta de inconstitucionalidade afastada. Não se vislumbra utilização de legislação infraconstitucional como parâmetro. A comparação entre a Lei de Responsabilidade Fiscal Nacional e a Lei de Responsabilidade Fiscal Estadual é mero artifício argumentativo, sendo pertinente na medida em que há semelhança de matéria e aquela é considerada constitucional, ao passo que esta tem sua constitucionalidade questionada. 5. Preliminar de inépcia da petição inicial afastada. A exordial questiona a constitucionalidade de somente parte do artigo 1º, §2º, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 14.836/2016. Portanto, a fundamentação jurídica pode e deve se restringir ao dispositivo atacado. 6. A iniciativa do Executivo Estadual ao editar a Lei Complementar nº 14.836/2016 é louvável, entretanto, profícua somente na sua aplicação quanto ao próprio Executivo. Os Poderes da República são independentes e harmônicos entre si. A reserva de iniciativa de lei é aspecto basilar da regra constitucional de Tripartição de Poderes, a qual, por seu turno, é inerente ao regime democrático. Objetiva-se garantir a autonomia e independência, para que somente o próprio Poder possa legislar sobre sua organização, administração, regime de pessoal, orçamento, e outras matérias que lhe digam respeito, dentro dos limites estabelecidos pela própria Constituição. A matéria cuja iniciativa de projeto de lei seja reservada constitucionalmente não pode ser tratada sem tal iniciativa. 7. O Ministério Público, a Defensoria Pública e o Tribunal de Contas são dotados de autonomia administrativa, financeira e orçamentária. Queda evidente que a iniciativa de lei que trate de sua organização, administração ou gestão de recursos é reservada exclusivamente a cada uma destas instituições, sob pena de se agasalhar desapropriada intervenção externa. 8. **A lei impugnada estabelece restrições e mecanismos preventivos de controle que adentram a autonomia orçamentária do Judiciário Estadual, do Legislativo Estadual, do Ministério Público Estadual, da Defensoria Pública Estadual e do Tribunal de Constas Estadual. Representa ingerência externa sobre como o ente irá administrar os montantes que lhe foram destinados e fixação unilateral de regras que afunilam as possibilidades de gerenciamento das dotações. 9. A autonomia orçamentária garantida aos Poderes da República e às instituições em comento vai além da elaboração de proposta orçamentária a ser consolidada pelo Executivo**. Também lhes assiste o direito de administrar as dotações respectivas, de acordo com a conveniência de cada ente. 10. O fato de o Legislativo Estadual ter aprovado o diploma legal não sana o vício de iniciativa apontado quanto a este Poder. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE PROCEDENTE. UNÂNIME. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70069406122, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Angela Terezinha de Oliveira Brito, Julgado em 10/12/2018)

Quanto às despesas com pessoal, o artigo 22 do projeto reproduz artigo da Lei Complementar n.º 101/2000, sobre o que se entende por despesa total com pessoal. Já o art. 23 do projeto de lei enumera gastos equiparados as despesas de pessoal. No entanto, cabe frisar que prevalece o entendimento de que a parcela da remuneração do servidor ou empregado público sobre a qual é descontado o Imposto de Renda retido na fonte (art. 23, inciso I), não pode ser considerada como despesa de pessoal.

Nesse sentido, destaca-se a orientação exarada pelo Tribunal de Contas no Parecer Coletivo n. 02/2002, o qual afirma que a referida parcela não representa receita ou despesa efetiva, mas mero registro contábil.

Além do mais, a LC 101/2000, no seu art. 19, §1° trata de despesas que não serão computadas para fins de comprometimento da receita líquida com pessoal.

Todavia, o dispositivo da LRF que versa sobre a exclusão das despesas, não foi reproduzido no PLCE, que não contempla quaisquer deduções, acarretando, consequentemente, uma nova fórmula de cálculo das despesas com pessoal.

Dessa forma, entendo que no que tange aos gastos com pessoal, o disposto em apreço, extrapola a competência legislativa suplementar do Município, alterando as normas gerais fixadas pela União violando o disposto no art. 30, inciso II, c/c art. 24, §1°, ambos da Constituição Federal de 1988.

Por fim, o art. 24, §4º e 5° do projeto, versam sobre as nulidades de atos que resultem aumento da despesa de pessoal, nos seguintes casos:

§ 4º Será considerado **nulo o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal**, expedido a partir dos 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular **do respectivo Poder, órgão ou entidade**.

§ *5º Igualmente é nulo o ato que, embora entre em vigor anteriormente ao prazo previsto no § 4º deste artigo, estabeleça aumento ou reposição salarial a ser implementado a partir do início do período de 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular, ou a* ser implantada nos exercícios financeiros seguintes ao encerramento do **mandato do titular do respectivo Poder, ou órgão referido no § 1º do art. 2º desta Lei Complementar.**

A hipótese prevista no §4º, do art. 24 reproduz a previsão contida no parágrafo único do art. 21 da LC 101/2000. Já o dispositivo previsto no §5, do art. 24, do projeto não tem previsão na LC 101/2000, mas a Lei de Responsabilidade Fiscal do Estado do Rio Grande do Sul disciplina o tema no seu artigo 6° da seguinte forma:

Art. 6º Será considerada não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atenda ao disposto nesta Lei Complementar.

§ 3º Igualmente é nulo de pleno direito o ato que, embora entre em vigor anteriormente ao prazo previsto no § 2.º deste artigo, **estabeleça aumento ou reposição salarial a ser implementado a partir do início do período de 180 (cento e oitenta) dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder, órgão ou entidade, referidos no § 2.º do art. 1.º desta Lei Complementar** ou a ser implantada nos exercícios financeiros seguintes ao final do mandato do titular do respectivo Poder, órgão ou entidade, referidos no § 2.º do art. 1.º desta Lei Complementar.

§ 4º Excetua-se da vedação referida nos §§ 2.º e 3.º deste **artigo a aplicação do índice de revisão geral anual de que trata o art. 37, inciso X, da Constituição Federal.**

Logo, percebe-se que o Projeto Municipal tem dispositivo idêntico ao da LRF Estadual, contudo, a proposição não prevê a exceção elencada pela LC n. 14.836 (art. 6º, §4°), a qual preconiza que a vedação ao aumento ou reposição salarial não se aplica aos casos de revisão geral anual prevista no art. 37, inciso X, da Carta Magana.

Desse modo, o Projeto de Lei complementar nesse ponto (§5, do art. 24), extrapolou a competência suplementar do Município ao restringir norma geral estadual. Ademais, tal restrição viola a garantia constitucional da revisão anual das remunerações, insculpida na Constituição Federal de 1988 (art. 37, inciso X).

É o parecer.

Em 18 de março de 2019.

André Teles.

Procurador da CMPA,

OAB/RS 106.626.