

**CÂMARA MUNICIPAL DE PORTO ALEGRE  
PROCURADORIA**

**PARECER Nº 432/19**

**PROCESSO Nº 00414/19**

**PLE Nº 16/19**

**PARECER PRÉVIO**

É submetido a exame desta Procuradoria, para parecer prévio, o Projeto de Lei de iniciativa do Executivo em epígrafe, que dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2020.

O projeto foi encaminhado pelo Sr. Prefeito Municipal (fl. 02), com carta de apresentação (fls. 03-06), na qual destaca os principais pontos tratados na proposição diretiva do orçamento público. Após as considerações, aguarda breve tramitação e aprovação da matéria.

O projeto foi apregoado em mesa e remetido a esta Procuradoria em 22 de agosto de 2019 (fl. 80).

Em síntese, é o relatório.

O projeto em exame dá concretude à norma inscrita no art. 165, II e § 2º, da Constituição Federal, porquanto aborda as Diretrizes Orçamentárias na esfera municipal para o próximo exercício financeiro. Presente, portanto, a competência deste Ente Político para legislar sobre o tema, notadamente por se tratar de inegável assunto de interesse local, estando, portanto, na forma do art. 30, incisos I, da Constituição Federal. Destaca-se, ainda, que o Município foi dotado de autonomia política, administrativa e financeira tanto pelo Texto Maior (art. 18, da CF/88), quanto pela Constituição Estadual do Rio Grande do Sul (art. 8º).

A iniciativa da proposição encabeçada pelo Chefe do Poder Executivo obedece ao disposto no art. 116, II e § 3º, da Lei Orgânica do Município de Porto Alegre (LOMPA). O projeto foi apresentado no dia 20 de agosto de 2019 (fl. 02), em observância ao prazo previsto no art. 121, § 6º, II, da LOMPA.

Ainda, acompanha o projeto o anexo de metas fiscais (fls. 30-74), com observância aos conteúdos mínimos exigidos no art. 4º, §§ 1º e 2º, da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF); bem como o



anexo de riscos fiscais e providências (fl. 75), de exigência do art. 4º, § 3º, também da LRF.

Preenchidos, desse modo, os requisitos formais de admissibilidade.

No aspecto material, cumpre a análise jurídica do conteúdo da proposta.

Da leitura do § 6º, do art. 4º, poder-se-ia gerar conclusão de que do Orçamento do Poder Legislativo também deva constar previsão orçamentária para o pagamento de despesas com servidores inativos. Isso porque o dispositivo em comento deixa expressa a exigência de que a LOA 2020 deverá conter a exigência mencionada “de maneira individualizada em cada poder e entidade”.

Desse modo, parece haver afronta ao que determina o *caput* do art. 29-A da Constituição Federal, no sentido de que no total da despesa do Legislativo devem ser excluídos os gastos com inativos. Da mesma forma, não é viável a inclusão no orçamento do Legislativo a cobertura de déficit financeiro do RPPS.

No art. 12, há referência ao limite estabelecido para abertura de créditos suplementares, porém equivocadamente constou alusão ao próprio art. 12, quando, ao que tudo indica, a pretensão era mencionar o limite de 10% estabelecido no art. 11.

Ainda, relativamente ao art. 12, percebe-se, *smj*, a existência de vício ante a não observância de qualquer limitação para autorização de créditos suplementares às finalidades que especifica. Primeiro porque o dispositivo elenca despesas correntes (como no caso de despesas com pessoal – inc. I), o que afronta a inteligência do art. 167, III, da Constituição Federal. Segundo, porque também incorre em violação ao previsto no art. 167, VII, do Texto Fundamental.

Nessa direção, a doutrina de Fernando Facury Scaff e Luma Cavaleiro de Macedo Scaff<sup>1</sup>:

O inciso III veda a “Realização de operações de créditos que excedam as despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta”. O foco é impedir que haja endividamento público com despesas correntes, salvo autorização legislativa. Endividamento público só para despesas de capital, quais sejam, segundo a Lei no 4.320/64: Investimentos, Inversões Financeiras e Transferências de Capital.

[...]

[Ao comentar o inc. VII do art. 167] É proibida a “concessão ou utilização de créditos ilimitados”, o que não requer maiores comentários em face de tudo

---

<sup>1</sup> SCAFF, Fernando Facury; SCAFF, Luma Cavaleiro de Macedo. In.: **Comentários à Constituição Federal de 1988**. Coord. BONAVIDES, Paulo; MIRANDA, Jorge; AGRA, Walter de Moura. Rio de Janeiro: Forense, 2009, p. 1926-1928

que acima foi exposto. Só podem ser realizadas despesas com a específica previsão de receitas; logo, não podem existir créditos ilimitados – gastos sem previsão.

O art. 23, ao impor obediência ao disposto no art. 14 da LRF, alarga exigência que a LC n. 101/00 não faz. Ocorre que as exigências previstas no art. 14 somente são aplicáveis quando a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária gerar renúncia de receita. Por outro lado, o art. 23 do projeto impõe a restrição ainda quando a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício tributário não acarretar renúncia de receita. Destaca-se decisão do TJ/RS quanto ao tema: “a concessão de isenção não acarreta redução de receita ou aumento de despesa, apenas frustração da expectativa de arrecadação, não restando contrariada a Lei de Responsabilidade Fiscal” (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70059633313, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: João Barcelos de Souza Junior, Julgado em 08/09/2014).

No art. 26, I do projeto, há previsão no sentido de que benefícios fiscais somente poderão ser concedidos mediante Lei específica de iniciativa do Poder Executivo, o que afronta o princípio da harmonia e independência entre os Poderes (art. 2º da CF/88), considerando que resta pacificada na jurisprudência, a possibilidade de Lei de iniciativa Parlamentar versar sobre o tema. Nesse prisma, o Supremo Tribunal Federal já definiu, reiteradamente, que a iniciativa para tratar de matéria tributária é concorrente tanto do Legislativo quanto do Executivo (inclusive nos casos em que se pretenda instituir isenção tributária), o que se ilustra com o seguinte precedente:

**AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO DE INSTRUMENTO. CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. INICIATIVA LEGISLATIVA. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. CONCORRÊNCIA ENTRE PODER LEGISLATIVO E PODER EXECUTIVO. LEI QUE CONCEDE ISENÇÃO. POSSIBILIDADE AINDA QUE O TEMA VENHA A REPERCUTIR NO ORÇAMENTO MUNICIPAL. RECURSO QUE NÃO SE INSURGIU CONTRA A DECISÃO AGRAVADA. DECISÃO QUE SE MANTÉM POR SEUS PRÓPRIOS FUNDAMENTOS. 1. O recurso extraordinário é cabível contra acórdão que julga constitucionalidade in abstracto de leis em face da Constituição Estadual, quando for o caso de observância ao princípio da simetria. Precedente: Rcl 383, Tribunal Pleno, Rel. Min. Moreira Alves. 2. **A iniciativa para início do processo legislativo em matéria tributária pertence concorrentemente ao Poder Legislativo e ao Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, b, da CF). Precedentes:** ADI 724-MC, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 15.05.92; RE 590.697-ED, Primeira Turma, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Dje de 06.09.2011; RE 362.573-AgR, Segunda Turma, Rel. Min. Eros Grau, Dje de 17.08.2007). 3. In casu, o Tribunal de origem entendeu pela inconstitucionalidade formal de lei em matéria tributária por entender que a matéria estaria adstrita à iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, dada a eventual repercussão da referida lei no orçamento municipal. Consectariamente, providos o agravo de instrumento e o recurso extraordinário, em face da jurisprudência desta Corte. 4. Agravo regimental a**

que se nega provimento. (AI 809719 AgR, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 09/04/2013, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-078 DIVULG 25-04-2013 PUBLIC 26-04-2013). (Grifou-se).

O art. 27 traz a possibilidade de concessão de isenções, incentivos ou benefícios tributários ou financeiros quanto à alíquota do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN). Inobstante, a previsão fere frontalmente o disposto no art. 21-A, parágrafo único, da Lei Complementar nº 07, de 1973, do Município de Porto Alegre, segundo o qual:

Art. 21-A. A alíquota mínima do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza é de 2% (dois por cento).

Parágrafo único. **O imposto não será objeto de concessão de isenções, programas de incentivos ou benefícios tributários ou financeiros instituídos pelo Município de Porto Alegre**, inclusive de redução de base de cálculo ou de crédito presumido ou outorgado, ou sob qualquer outra forma que resulte, direta ou indiretamente, em carga tributária menor que a decorrente da aplicação da alíquota mínima estabelecida no caput deste artigo, exceto para os serviços a que se referem os subitens 7.02, 7.05 e 16.01 da lista anexa a esta Lei Complementar. (Redação acrescida pela Lei Complementar nº 835/2018). (Grifou-se).

É de se apontar a existência de afronta do art. 34, § 1º do projeto ao art. 37, X, da CF/88, consoante já apontado por esta Procuradoria quando do exame da proposição de LDO para os anos de 2018 e 2019 (Pareceres nº 383 referente ao PLE 09/18 e nº 560/17 referente ao PLE 21/17, ambos de lavra do Procurador-Geral da CMPA, Dr. Fábio Nyland), conforme segue:

*“Ressalvo, ainda, que o conteúdo normativo do § único do artigo 23 projeto de lei, por estabelecer condicionante para a revisão geral anual da remuneração de servidores (disponibilidade orçamentário-financeira), com a devida vênia, incide em violação ao disposto na Constituição da República, artigo 37, inciso X, que resguarda tal direito sem qualquer restrição.*

*Esse é o entendimento da jurisprudência e da doutrina mais abalizada. José Afonso da Silva (“Comentário Contextual à Constituição”, Malheiros Edit. 2ª ed., págs.340/341), por exemplo, ensina:*

*“5.2. Fixação e revisão.*

*...*

*“O texto assegura a revisão anual da remuneração e subsídio na mesma data e sem distinção de índice. Dita revisão é obrigatória todo ano. Portanto, é direito dos servidores.”*

*Alexandre de Moraes (“Direito Constitucional”, Edit. Atlas, 23ª ed., págs. 349), por sua vez, preleciona:*

*“Ressalte-se a grande inovação dessa alteração, uma vez que expressamente previu ao servidor público o princípio da periodicidade, ou seja, garantiu anualmente ao funcionalismo público, no mínimo, uma revisão geral, diferentemente da redação anterior do citado inciso X, do artigo 37, ...*

*...*

**Com a nova redação, obviamente, a obrigatoriedade de envio de pelo menos um projeto de lei anual, tratando da reposição do poder aquisitivo do subsídio do servidor público, deriva do próprio texto constitucional.**”

O Ministro Marco Aurélio, em voto proferido como Relator no Recurso Extraordinário 565.089, assim definiu a matéria:

**“2. GARANTIA DO EQUILÍBRIO CONSTITUCIONAL ENTRE A REMUNERAÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO E OS SERVIÇOS PRESTADOS.**

..  
Pois bem, a relação jurídica Estado-servidor público é comutativa e sinalagmática. Em síntese, existem direitos e obrigações recíprocos considerado o que assentado não só quando da arrematação da mão de obra como também na legislação de regência. Há uma relação de equivalência estabelecida entre os serviços prestados e aquilo que lhe é devido a título remuneratório. Essa equação vem assegurada nos incisos X e XV do artigo 37 da Carta de 1988, os quais preveem a obrigação de revisão geral e a irredutibilidade dos vencimentos e subsídios dos ocupantes de cargos e empregos públicos.

Percebam o alcance das normas: resguardar os vencimentos dos efeitos perversos da inflação. E por que assim o é? Se verificarmos a justificativa enviada pelo Dr. Clóvis de Barros Carvalho, então Chefe da Casa Civil, junto com a proposta que deu origem à Emenda Constitucional nº 19, veremos que uma das facetas da denominada reforma administrativa foi precisamente promover a modificação de paradigma relativamente ao tratamento do servidor público. Esclareceu Sua Excelência os seguintes objetivos da proposta: “recuperar o respeito e a imagem do servidor público perante a sociedade; estimular o desenvolvimento profissional dos servidores e; por fim, melhorar as condições de trabalho”. Vê-se, então, que a reforma administrativa veio para melhorar as condições do servidor. Esse é o parâmetro a nortear a interpretação do artigo 37, inciso X, da Constituição Federal de 1988.

...  
Ressalvado o prejuízo indireto, político-eleitoral, o verdadeiro prejudicado com a paralisação da máquina administrativa é o administrado. Daí a importância da garantia constitucional. Essa se revela na leitura teleológica que faço do artigo 37, inciso X, da Constituição, do qual extraio o direito à manutenção dos patamares remuneratórios.

**3. DISTINÇÃO ENTRE AUMENTO E REAJUSTE. PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL À REMUNERAÇÃO DOS SERVIDORES PÚBLICOS.**

Atentem para a distinção entre aumento e reajuste. O Direito, tanto o substancial quanto o instrumental, é orgânico e dinâmico, descabendo confundir institutos que têm sentido próprio. Na espécie, não se trata de fixação ou aumento de remuneração – estes, sim, a depender de lei, na dicção do inciso X do artigo 37 da Carta da República. Versa-se o reajuste voltado a afastar os nefastos efeitos da inflação. Objetiva-se a necessária manutenção do poder aquisitivo da remuneração, expungindo-se o desequilíbrio do ajuste no que deságua em vantagem indevida para o Poder Público, a aproximar-se, presente a força que lhe é própria, do fascismo. Não se pode adotar entendimento que implique supremacia absoluta do Estado, em conflito com o regime democrático e republicano.

...  
“A correção monetária plena é mecanismo mediante o qual se empreende a recomposição da efetiva desvalorização da moeda, com o escopo de se preservar o poder aquisitivo original, sendo certo que independe de pedido expresso da parte interessada, não constituindo um plus que se acrescenta ao crédito, mas um minus que se evita”.

*Por quê? Porque, como já dito, correção monetária não é acréscimo, não é ganho, é mera reposição com o escopo de preservar o valor. Surge a percepção de ser a correção monetária uma necessidade para manter o objeto da relação jurídica, e não vantagem para aquele que pretende obtê-la.*

*Ainda sobre a matéria, noto que o direito ao reajuste da prestação devida pela Administração Pública é componente essencial do sistema de contratação pública, como tem amplamente reconhecido a doutrina.*

*Observem a denominada intangibilidade da equação econômico-financeira dos contratos administrativos, a revelar, no caso de prestação de serviços ou de entrega de bens, o direito ao reajuste da contrapartida estatal sempre que necessário ao equilíbrio do ajuste. A lógica mostra-se rigorosamente a mesma, considerada a parte final do inciso XXI do artigo 37 da Carta da República, no ponto em que mencionada a manutenção das condições efetivas da proposta apresentada no certame licitatório, extraíndo-se o direito subjetivo aos reajustes, repactuações e revisões.*

...

*Pergunto: e não se estaria aí a depender de lei também? De certo modo, sim. Todo gasto público pressupõe autorização legal para ocorrer licitamente. Hipoteticamente, pode surgir o direito à revisão contratual sem que haja orçamento para efetuar o pagamento correlato. Nesse caso, o que fazer? Não existe maior complexidade: o contratado busca a tutela jurisdicional, valendo-se de ação de cobrança. Se julgada procedente, há a inscrição do título executivo em precatório, presente o artigo 100 da Carta Federal, e o pagamento segundo a inclusão dos débitos no orçamento público. Penso que a mesma solução deve ser aplicada à situação em análise.*

*No mais, atentem para a interpretação sistemática dos dispositivos constitucionais. A garantia é de manutenção do valor da remuneração, e não da correspondente expressão monetária. Descabe confundir, como alerta Diogo de Figueiredo Moreira Neto, "valor" da remuneração com a equivalente "expressão pecuniária". O acréscimo remuneratório em percentual inferior à inflação do período representa inequívoca diminuição do valor da remuneração, em desacordo com a garantia constitucional. O autor expressa com singular clareza: Entendido o dispositivo, conjuntamente com a regra do art. 37, X, que determina a "revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos e do subsídio", impõe-se concluir que o legislador constitucional assegurou a irredutibilidade do valor dos vencimentos e não a de sua expressão monetária, pois, se assim não fosse, estaria consagrada, paradoxalmente, com a garantia constitucional, uma perversa opção política para reduzi-los por simples omissão, quando e no quanto fosse desejável à Administração, bastando, para tanto, que os Chefes do Poder Executivo se abstivessem de enviar mensagem de reajustamento ao Legislativo para a correção das perdas inflacionárias da moeda (Curso de direito administrativo, 2009, pp. 336 e 337).*

...

*Considerados os precedentes do Tribunal no tocante à evolução do tratamento da omissão inconstitucional e o contexto jurídico mencionado, não me parece assistir razão à tese que rejeita qualquer eficácia ao artigo 37, inciso X, da Lei Maior. Somente argumentos de índole pragmática são capazes de revelar solução diferente. A ausência de lei pode induzir à crença de que a opção política de esvaziar a norma constitucional decorre das consequências sistêmicas que a implementação dela causariam? Ou, em outras palavras: o impacto financeiro do preceito constitucional sobre as contas públicas justifica a inobservância do preceito? A resposta é desenganadamente negativa.*

O Tribunal de Contas do Estado do RGS, em Parecer nº 12/2011, respondendo à consulta formulada, assim também se manifestou:

*"Revisão Geral Anual. Servidores do Legislativo Municipal. Consulta. Artigo 37, inciso X, da Constituição Federal. Iniciativa. Manutenção da orientação exarada nos pareceres coletivos 3/2002 e 1/2003. Cálculo de impacto financeiro. LC 101, art. 17, § 6º. Inaplicabilidade. Unificação de datas. Compensação. Possibilidade na proporção da perda do poder aquisitivo no período. Revisão geral anual. Vinculação à existência de real inflação.*

...

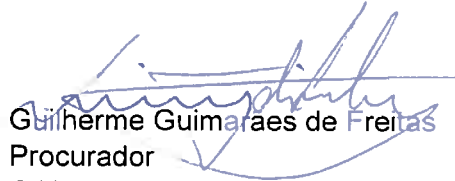
*3. Revisão geral anual. Estimativa de impacto financeiro*

*A revisão geral anual constitui direito subjetivo dos servidores, cumprindo ao Administrador a respectiva previsão tanto no Plano Plurianual (PPA), como na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA), ou seja, não se trata de questão adstrita apenas à discricionariedade do Administrador. Todavia, não é exigível a estimativa de impacto do orçamentário-financeiro, nos termos do § 6º do art. 17 da LRF, antes transcrito." – grifei.*

**Ante o exposto**, considera-se o projeto formalmente apto, porém com necessidade dos ajustes de cunho material, em face de: (i) vício de inconstitucionalidade do art. 4º, § 6º, por afronta ao art. 29-A da CF/88; (ii) problema de redação do caput do art. 12; (iii) inconstitucionalidade do art. 12 por falta de limitação para autorização de créditos suplementares, em ofensa ao art. 167, III e VII, da CF/88; (iv) incompatibilidade do art. 23 com o disposto no art. 14 da LRF; (v) inconstitucionalidade do art. 26, I, por violação do princípio da harmonia e independência entre os Poderes, do art. 2º da CF/88; (vi) incompatibilidade do art. 27 com o previsto no art. 21-A, parágrafo único, da Lei Complementar nº 07, de 1973, do Município de Porto Alegre; e (vii) inconstitucionalidade do art. 34, § 1º, em face do que disciplina o art. 37, X, da CF/88.

É o parecer.

Porto Alegre, 26 de agosto de 2019.

  
Guilherme Guimarães de Freitas  
Procurador  
OAB/RS 65.437

