



Parecer Jurídico nº 303/2022

Processo Legislativo – Projeto de Lei nº 105/2022-E

Assunto: Projeto de Lei que autoriza o Poder Executivo Municipal a instituir o Programa de Desligamento Voluntário (PDV) aos ocupantes de cargos e empregos públicos da Administração Pública Direta do Município de São Roque.

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. Projeto de Lei, de iniciativa do Poder Executivo, que autoriza a instituição de programa de incentivo à demissão voluntária aos ocupantes de cargos e empregos públicos da Administração Pública do Município de São Roque. **Tramitação sob regime de urgência.**

1. Constitucionalidade formal objetiva, subjetiva e orgânica.
2. Inconstitucionalidade material por desacordo com o princípio da legalidade (art. 5º, inciso II, e art. 37, *caput* e inciso X, da Constituição Federal). Ausência de critérios mínimos e valores de indenização para a demissão voluntária. Delegação legislativa inconstitucional por ausência de balizas mínimas.
3. Responsabilidade Fiscal. Ausência de juntada de declaração do ordenador de despesas até a data e horário de emissão deste parecer. Parecer contrário por inconstitucionalidade material.

RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei municipal de iniciativa do Poder Executivo com a finalidade de autorizar a instituição de incentivo à demissão voluntária aos ocupantes de cargos e empregos públicos da Administração Pública do Município de São Roque.

O projeto afirma no art. 3º que os critérios de adesão e fixação dos valores indenizatórios serão definidos por decreto do Chefe do Poder Executivo.

Finalmente, o art. 6º autoriza a abertura de crédito adicional especial, sendo que o art. 7º indica a origem dos recursos, qual seja, a anulação parcial de dotações orçamentárias.

É o relatório.



Passo a opinar.

ANÁLISE JURÍDICA

I – DA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL ORGÂNICA

A repartição de competências na Constituição Federal é regida pelo princípio da predominância do interesse, vetor da distribuição de competências dos entes federados no ordenamento jurídico brasileiro, sendo de competência da União os assuntos interesse nacional, de competência dos Estados os assuntos de interesse regional e de competência dos Municípios os assuntos de interesse local.

O Min. Alexandre de Moraes, redator do Acórdão no Recurso Extraordinário com Agravo 649.379-RJ (Tema 491 do STF), expôs de forma precisa o lugar especial que o Município ocupa na constelação de competências prevista na Carta Magna brasileira:

“O legislador constituinte de 1988, atento a essa evolução, bem como sabedor da tradição centralizadora brasileira, tanto obviamente nas diversas ditaduras que sofremos, quanto nos momentos de normalidade democrática, instituiu novas regras descentralizadoras na distribuição formal de competências legislativas, com base no princípio da predominância do interesse, e ampliou as hipóteses de competências concorrentes, além de fortalecer o Município como polo gerador de normas de interesse local” (Trecho do voto do Min. Alexandre de Moraes no ARE 649.379-RJ, p. 10¹).

Sobre o princípio da predominância do interesse também se manifestou o Supremo Tribunal Federal, conforme trecho da ementa do julgado no Recurso Extraordinário 1.151.237 (Tema 1070), no sentido de que “as competências legislativas do município caracterizam-se pelo princípio da predominância do interesse local, que, apesar de difícil conceituação, refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às suas necessidades imediatas”.

Neste sentido, dispõe a Constituição Federal que compete aos Municípios, dentre outras competências: “legislar sobre assuntos de interesse local” (art. 30, inciso I) e “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber” (art. 30, inciso II).

¹ Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754831281>.
Acesso em: 25 ago. 2022.



No caso, a propositura trata de demanda da administração local, qual seja, a instituição de programa de incentivo à demissão voluntária, visando a redução das despesas com pessoal no médio e longo prazo, matéria referente ao erário municipal e, portanto, de interesse local.

Deste modo, quanto à constitucionalidade formal orgânica não há o que opor ao projeto, uma vez que amparado pelo art. 30, inciso I, da Constituição Federal.

II – DA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL SUBJETIVA

O projeto de lei diz respeito à matéria relativa aos servidores públicos municipais, sendo, portanto, de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos do que prevêm o art. 61, §1º, inciso II, alíneas *a*, *b* e *c*, da Constituição Federal, o art. 24, §2º, incisos 1 e 2, da Constituição Estadual e art. 60, §3º, incisos I e II, da Lei Orgânica do Município:

“Art. 61. [...]

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

[...]

II - disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;”

“Artigo 24 [...]

§2º - Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

[...]

4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;”

“Art. 60

§ 3º São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que:

I - criem cargos, funções ou empregos públicos, fixem ou aumentem vencimentos ou vantagens dos servidores da Administração direta, autárquica ou fundacional;

II - disponham sobre o regime jurídico dos servidores do Município;

[...]”.

Ademais, ainda que não fosse projeto de lei de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, este possui iniciativa geral para a propositura de leis, conforme se extrai do



art. 61 da Constituição Federal, art. 24 da Constituição Estadual e art. 60 da Lei Orgânica do Município.

Deste modo, não há qualquer inconstitucionalidade formal subjetiva.

III – DA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL OBJETIVA

A propositura não se encontra em qualquer das hipóteses que exigem lei complementar na Constituição Federal, bem como na Lei Orgânica do Município². Sendo assim, não há inconstitucionalidade formal objetiva.

IV – DA INCONSTITUCIONALIDADE SUBSTANCIAL

a) Incompatibilidade do projeto com o princípio da legalidade

O Direito Constitucional Contemporâneo baseia-se em uma concepção de Estado de Direito, onde o Poder Estatal deve atuar dentro dos limites previstos na lei. A partir daí, diz-se que o Direito Moderno vige sob o Império das Leis e não dos homens (*rule of law, not of man*)³.

O governo das leis (*rule of law*) possui justamente a finalidade de evitar excessos e possibilitar o controle por agentes de outros Poderes. Com este pensar, explica Jeremy Waldron:

“A mais importante demanda do Estado de Direito é que as pessoas em posição de autoridade devem exercer seu poder dentro de uma estrutura bem definida de normas públicas em vez de exercê-lo de forma arbitrária, *ad hoc*, ou de maneira puramente discricionária em uma base de preferências ou ideologias. O Estado de Direito insiste que o governo deve agir dentro de uma estrutura legal em tudo que atuar e de forma que seja possível aferir a

² Parágrafo único. São leis complementares, além de outras indicadas nesta Lei, as que disponham sobre:

I - uso e ocupação do solo;

II - obras públicas e particulares;

III - matéria e tributos municipais;

IV - política de desenvolvimento urbano.

³ “Os preceptivos da Constituição brasileira, retrotranscritos, respondem com precisão capilar a objetivos fundamentais do Estado de Direito e exprimem com rigor o ideário e as preocupações que nele historicamente se substanciaram, pois seu projeto é o de que vigore o governo das leis e não o dos homens. Ou seja: a *rule of law, not of men*, conforme a assertiva clássica oriunda do Direito inglês” (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antonio. **Curso de Direito Administrativo**. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 346).

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

legalidade dos atos quando houver indícios de ação desautorizada por aqueles que estão no poder” (tradução livre)⁴.

Neste sentido, o Direito é regido pelo princípio da legalidade, pois a lei, produzida pelo Parlamento, reproduz a vontade geral e, por isso, possui legitimidade para dispor as normas gerais e abstratas.

Assim, cabe à lei, aprovada pelo Poder Legislativo, dispor as condições e requisitos mínimos para a aquisição ou restrição de direitos, podendo delegar apenas aspectos secundários para que o Poder Executivo, em seu âmbito de administração, por meio de regulamento próprio, pormenorize a execução, interpretação e aplicação da lei.

Assim, não pode o Poder Legislativo simplesmente delegar integral ou quase que integralmente ao Poder Executivo a prerrogativa de definir as condições e requisitos para a aquisição ou restrição de direitos. Permitir este tipo de conduta seria possibilitar que o Poder Legislativo abdique de sua função constitucional de legislar e a entregue ao Poder Executivo⁵.

No sentido de reconhecer a ilegitimidade de transferir a função de legislar ao Poder Executivo, já julgou o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo:

Ação direta de inconstitucionalidade. Mauá. Lei n. 5.397, de 12 de novembro de 2018, que "Dispõe sobre o Programa Primeiro Emprego, no âmbito do Município de Mauá, e dá outras providências". Lei de natureza autorizativa. Delegação ao Poder Executivo da instituição de normas jurídicas que modificam o ordenamento jurídico local. Indevida transferência do exercício de função típica da Administração municipal. Violação aos princípios da legalidade e da separação de poderes. Precedentes desta corte. Ação precedente.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2033736-77.2020.8.26.0000; Relator (a): Antonio Celso Aguilar Cortez; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 23/09/2020; Data de Registro: 25/09/2020)

Não se desconhece que o Direito atualmente tem caminhado para um fenômeno de maior flexibilização do princípio da legalidade, conferindo maior autonomia ao Poder Executivo para que elabore seus regulamentos e normas técnicas. Todavia, este fenômeno de deslegalização só tem espaço em situações em que existe

⁴ WALDRON, Jeremy. **The Rule of Law**. Stanford Encyclopedia of Philosophy Archive. Fall 2016 Edition. Disponível em: <https://plato.stanford.edu/archives/fall2016/entries/rule-of-law/>. Acesso em: 14 set. 2022.

⁵ Com este pensar, leciona Celso Antonio Bandeira de Mello: “Por isto, a lei que limitar-se a (pretender) transferir ao Executivo o poder de ditar, por si, as condições ou meios que permitem restringir um direito configura delegação *disfarçada*, inconstitucional” (BANDEIRA DE MELLO, 2011, p. 356).

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

uma necessidade devidamente justificada de se conferir maior margem ao Poder Executivo, como é o caso do campo regulatório em que é exigido conhecimento técnico para se editar normas e regular uma determinada atividade econômica.

Este fenômeno de deslegalização através das delegações legislativas já foi reconhecido pelo próprio Supremo Tribunal Federal, por exemplo, no âmbito do direito tributário, afirmando a Corte, entretanto, ser necessária a definição de balizas legais mínimas para se evitar o puro arbítrio:

“[...] Em matéria de delegação legislativa, a jurisprudência da Corte tem acompanhado um movimento de maior flexibilização do Princípio da Legalidade, **desde que o legislador estabeleça um desenho mínimo que evite o arbítrio** [...]” (ADI 2304, Relator(a): DIAS TOFFOLI, Tribunal Pleno, julgado em 12/04/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-085 DIVULG 02-05-2018 PUBLIC 03-05-2018, grifos nossos)

Contudo, a delegação legislativa deve ser comedida, pois é necessário que a lei fixe parâmetros e limites mínimos, sob pena de atribuir ao Poder Executivo o livre arbítrio de fazer o que quiser, impossibilitando que seja aferida a legalidade dos atos praticados, pois não existirão quaisquer critérios para realizar esta verificação.

No âmbito da remuneração dos servidores públicos, o art. 37, inciso X, da Constituição Federal estabelece que “a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica [...]”.

Tal disposição visa justamente enfatizar o princípio da legalidade no que tange às despesas com pessoal, impedindo que a Administração arbitrariamente defina os montantes a serem pagos aos servidores públicos, devendo a definição destes valores passar pelo escrutínio do Poder Legislativo.

Ainda que, no caso, as parcelas a serem pagas aos empregados que aderirem ao plano de demissão proposto possuam caráter indenizatório, a necessidade de lei se insere na mesma finalidade disposta no art. 37, inciso X, da Constituição Federal, qual seja, a de submeter à apreciação do Poder Legislativo os valores que devem ser pagos a servidores públicos.

A ausência de critérios ou faixas de valores para a definição da indenização não permite que o Poder Legislativo verifique a economicidade da medida ou tenha qualquer controle sobre a despesa.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

A Lei de Responsabilidade Fiscal, no art. 1º, §1º, estabelece o dever de responsabilidade na gestão fiscal, devendo o gestor agir de forma planejada e transparente de forma a prevenir riscos e evitar desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Neste sentido, a previsão de critérios mínimos e parâmetros para a fixação dos valores de indenização são essenciais para que haja uma apreciação da adequação entre os meios (programa de demissão voluntária) e o fim (redução de despesas com pessoal no longo prazo e maior equilíbrio das contas públicas).

Neste contexto, cabe dizer que a Câmara Municipal também exerce função de controle e fiscalização, sendo que uma das formas para o exercício deste dever é exercendo a competência prevista no art. 49, inciso V, qual seja a de “sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa”⁶.

No caso, esta competência nem será possível, uma vez que a autorização é tão ampla e irrestrita que sequer será possível verificar se o poder regulamentar será realizado dentro dos limites da delegação legislativa, pois praticamente inexistem limites para serem verificados, com exceção do valor do crédito autorizado.

Deste modo, entendo que o projeto tal como foi editado é inconstitucional. Cabe, todavia, enfatizar que a propositura é inconstitucional por ausência de critérios mínimos para concessão e de valores de indenização. A pretensão do Executivo de estabelecer um programa de demissão voluntária é legítima, o que pesa contra o projeto é a ausência de balizas mínimas que lhe confirmam legitimidade jurídica e possibilidade de controle.

b) Da pesquisa comparativa

Em estudo comparativo, visando a verificar a existência de outros projetos de lei ou leis semelhantes, encontrei algumas diplomas legais sobre programas análogos

⁶ Leciona Hely Lopes Meirelles que “A *função de controle e fiscalização* da Câmara Municipal mereceu do constituinte de 1988 destaque idêntico ao da função legislativa, na medida em que o art. 29, XI, da CF as coloca dentre os preceitos obrigatórios a serem observados na elaboração das leis orgânicas municipais” (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 587).

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

que podem servir de parâmetro para se verificar como este tipo de implementação tem sido realizada em outras esferas da federação.

Verifiquei a existência de Programas semelhantes em outros Municípios, que contudo, definem os critérios e fixam valores de indenização, exemplificando: a Lei Municipal Complementar nº 348, de 05 de outubro de 2021 do Município de Araçoiaba da Serra; a Lei Municipal nº 10.240, de 23 de junho de 2021 do Município da Araraquara⁷; a Lei Municipal nº 3.143, de 19 de abril de 2021 do Município de Rio das Pedras⁸; Lei Municipal nº 18.811, de 07 de julho de 2021 do Recife/PE⁹; Lei Municipal nº 2.121/19 do Município de Manduri¹⁰; Lei Municipal nº 2.246, de 12 de dezembro de 2018 do Município de Ibirarema¹¹.

Localizei, todavia, a Lei Municipal nº 7.986, de 24 de março de 2022, do Município de Guarulhos¹², com redação muito semelhante ao do projeto de lei ora apreciado. A Lei Municipal nº 3.340, de 8 de outubro de 2020 do Município de Arujá¹³, no mesmo sentido, embora fixe alguns requisitos, não estabelece qualquer valor ou referência para o pagamento de indenizações.

No ano de 2017, no âmbito da esfera da União, foi proposta a Medida Provisória nº 792/17¹⁴, que estabelecia, em seu art. 4º, “indenização correspondente a um inteiro e vinte e cinco centésimos da remuneração mensal por ano de efetivo exercício na administração pública federal direta, autárquica ou fundacional”.

⁷ Disponível em: <https://www.legislacaodigital.com.br/Araraquara-SP/LeisOrdinarias/10240>. Acesso em: 15 set. 2022.

⁸ Disponível em: <https://www.legislacaodigital.com.br/RioDasPedras-SP/LeisOrdinarias/3143/Arquivos/1>. Acesso em: 15 set. 2022.

⁹ Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/pe/r/recife/lei-ordinaria/2021/1882/18811/lei-ordinaria-n-18811-2021-institui-o-programa-de-desligamento-voluntario-pdv-dos-empregados-publicos-da-administracao-indireta-do-municipio-do-recife>. Acesso em: 15 set. 2022.

¹⁰ Disponível em: <https://www.manduri.sp.gov.br/legislacao/detalhe/829/pdispoe-sobre-a-instituicao-do-plano-de-demissao-voluntaria-ndash-pdvp-/>. Acesso em: 15 set. 2022.

¹¹ Disponível em: <https://www.ibirarema.sp.gov.br/wp-content/uploads/2018/12/Lei-2.246.pdf>. Acesso em: 15 set. 2022.

¹² Disponível em: https://www.guarulhos.sp.gov.br/06_prefeitura/leis/leis_download/07986lei.pdf. Acesso em: 15 set. 2022.

¹³ Disponível em: https://prefeituradearuja.sp.gov.br/Atos/Leis/Livro73_OCR/LEI%203340_2020_OCR.pdf. Acesso em: 15 set. 2022.

¹⁴ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Mpv/mpv792.htm. Acesso em: 15 set. 2022.



Em sentido semelhante, no ano de 2020, o Estado de São Paulo, por meio da Lei estadual nº 17.293, de 15 de outubro de 2020, foi autorizado a instituir o Programa de Demissão Incentivada¹⁵.

A Lei estadual mencionada criou critérios e estabeleceu percentuais para cálculo do valor da indenização. Confira:

Artigo 26 - Fica o Poder Executivo autorizado a instituir o Programa de Demissão Incentivada - PDI, de caráter permanente, para os servidores públicos considerados estáveis nos termos da redação original do artigo 41 da Constituição Federal e do artigo 19 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que sejam filiados ao Regime Geral de Previdência Social - RGPS.

§ 1º - O PDI de que trata este artigo aplica-se às Secretarias de Estado, à Procuradoria Geral do Estado e às Autarquias, inclusive às de regime especial.

§ 2º - No caso das universidades públicas estaduais, o disposto nesta lei somente se aplicará se houver declaração formal prévia da entidade quanto à sua adesão ao Programa, a ser publicada no Diário Oficial do Estado.

§ 3º - Em cada uma das edições do PDI, o Poder Executivo deverá editar regulamento próprio com a indicação, dentre outros, dos seguintes parâmetros:

1. disponibilidade orçamentária e financeira;
2. critérios de classificação e seleção dos interessados em decorrência do disposto no item 1 deste parágrafo;
3. órgãos e entidades abrangidos;
4. funções-atividades e empregos públicos permanentes elegíveis, com priorização daqueles cujos serviços sejam passíveis de execução indireta mediante terceirização, os considerados desnecessários ou aqueles que não mais sejam exercidos pelo órgão ou entidade;
5. priorização, se for o caso, de empregados que já se encontram aposentados pelo Regime Geral de Previdência Social;

[...]

Artigo 32 - O servidor que tiver seu requerimento de adesão ao PDI deferido fará jus, a título de incentivo financeiro, a indenização correspondente alternativamente a:

I - 65% (sessenta e cinco por cento) da última remuneração mensal, multiplicada pelo fator que corresponde à quantidade de anos completos e ininterruptos trabalhados, limitando-se o fator a 35 (trinta e cinco), a ser pago em até 90 (noventa) dias após a rescisão do contrato de trabalho; ou

II - 80% (oitenta por cento) da última remuneração mensal, multiplicada pelo fator que corresponde à quantidade de anos completos e ininterruptos trabalhados, limitando-se o fator a 35 (trinta e cinco), a ser paga em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais fixas e sem atualização monetária

§ 1º - Para fins do disposto neste artigo:

1. considera-se remuneração global mensal a que o servidor faça jus no dia anterior à data da rescisão do contrato de trabalho;
2. o tempo de serviço público prestado ao Estado de São Paulo será calculado em número inteiro de anos, considerado cada período de 365 (trezentos e sessenta e cinco) dias, contínuos ou não, apurado até o dia anterior à data da rescisão do contrato de trabalho”.

¹⁵ Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/2020/lei-17293-15.10.2020.html>. Acesso em: 15 set. 2022.



Das pesquisas realizadas, corrobora-se a necessidade de definição de critérios mínimos, bem como a definição de parâmetros para o cálculo das indenizações. Todavia, não se pode deixar de mencionar que houve Município que editou lei com liberdade semelhante à conferida pelo projeto analisado, como é o caso da Lei Municipal nº 7.986, de 24 de março de 2022, do Município de Guarulhos.

V - DAS EXIGÊNCIAS DE RESPONSABILIDADE FISCAL QUANTO À GERAÇÃO DE DESPESAS

Os arts. 16 e 17 assim dispõe sobre a geração de despesas e a criação de despesas obrigatórias de caráter continuado:

“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.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do *caput* será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do *caput* constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

[...]

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado”.

O ADCT, no art. 113, após inclusão da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, passou a exigir também a necessidade de impacto orçamentário nas proposições legislativas que criem ou alterem despesa obrigatória ou renúncia de receita: “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 caso, a proposição veio instruída de impacto orçamentário, mas falta a juntada de declaração do ordenador de despesas de que a nova despesa se compatibiliza com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentária e a lei orçamentária anual para que haja o atendimento ao que dispõe o art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Relativamente ao art. 17, a proposição não esclarece se as obrigações decorrentes do Programa a ser implantado se estenderão por mais de dois exercícios financeiros. Em verdade, há que se duvidar se, no caso, há despesa corrente, pois não se trata de uma despesa contínua, rotineira ou periódica¹⁶, mas uma despesa que visa a diminuir outras despesas futuras. Em caso de geração de despesas por mais de dois exercícios correntes por ocasião da edição do decreto de regulamentação, caberá a juntada dos documentos previstos no art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal ao

¹⁶ Neste sentido, Marcus Abraham oferece um conceito do que vem a ser “despesa corrente”: “As despesas correntes caracterizam-se por serem contínuas, rotineiras ou periódicas. São dotações destinadas, por exemplo, ao pagamento do funcionamento ou manutenção da estrutura estatal (máquina administrativa), a remuneração de inativos, ao pagamento de juros, etc. Essas despesas podem ser subdivididas, por sua vez, em despesas de custeio e transferências correntes” (ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021).



processo administrativo referente ao decreto por se tratar de ato administrativo normativo, devendo o Poder Executivo se atentar para essa responsabilidade.

No tocante ao programa de demissão voluntária propriamente dito, a Lei de Responsabilidade Fiscal, no art. 19, §1º, inciso II, estabelece que, na verificação do atendimento aos limites com despesa com pessoal, não são computadas despesas “relativas a incentivos à demissão voluntária”. Assim, o Poder Executivo, neste caso, não terá de se preocupar com o aumento de despesa com pessoal durante a vigência do plano.

VI – DA ABERTURA DE CRÉDITO CONSTANTE DO PROJETO DE LEI

Primeiramente, crédito adicional especial, nos termos do art. 41, inciso II, da Lei federal n. 4.320/64, é o crédito destinado a despesas para as quais não haja dotação orçamentária. Por este motivo, possuem natureza qualitativa, pois incluem programação nova no orçamento.

A Constituição Federal dispõe regras fundamentais a respeito da abertura de crédito, estabelecendo, no art. 167, inciso V, que é vedada a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes.

Do conteúdo de tal dispositivo, retiram-se dois requisitos necessários para a abertura de créditos especiais: a) necessidade de prévia autorização legislativa; b) indicação dos recursos correspondentes.

Esta autorização legislativa não pode decorrer da própria Lei Orçamentária Anual, uma vez que o art. 165, §8º, do texto constitucional veda que esta contenha “dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa”, não se incluindo nesta proibição apenas “a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito”.

Além dos requisitos constitucionais, a Lei federal nº 4.320/64 traça mais algumas exigências. Em primeiro lugar, no art. 42, o mencionado diploma legal demanda que os créditos especiais sejam autorizados por lei e abertos por decreto, o qual, nos termos do art. 46, a importância, a espécie e a classificação da despesa. O art.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

43 exige que, além de prévia existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa, deve haver exposição justificativa.

Por fim, a Lei federal nº 4.320/64 elenca os recursos que podem ser considerados como disponíveis para fins de abertura de créditos adicionais:

- I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;
- II - os provenientes de excesso de arrecadação;
- III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;
- IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las”.

Da conjugação dos dispositivos constitucional e legais supracitados tem-se, portanto, os seguintes requisitos:

- a) Necessidade de prévia autorização legislativa (art. 167, inciso V, da Constituição Federal e art. 42 da Lei federal nº 4.320/64), que não seja a própria lei orçamentária anual (art. 165, §8º, da Constituição Federal);
- b) Abertura mediante decreto especificando a importância, a espécie e a classificação da despesa (arts. 42 e 46 da Lei federal nº 4.320/64);
- c) A existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa (art. 43 da Lei federal nº 4.320/64);
- d) Indicação dos recursos correspondentes (art. 167, inciso V, da Constituição Federal, conforme as hipóteses previstas no §1º do art. 43 da Lei federal nº 4.320/64).
- e) Exposição justificativa (art. 43 da Lei federal nº 4.320/64);

O primeiro requisito é preenchido pela apresentação de autorização constante do próprio projeto de lei. Quanto ao terceiro e quarto requisitos, a propositura demonstra que os recursos serão oriundos da anulação parcial de dotações orçamentárias (art. 43, §1º, inciso III, da Lei federal nº 4.320/64). A exposição justificativa (quinto requisito) pode ser extraída da própria mensagem, qual seja a realização das despesas decorrentes da autorização do programa proposta. Todavia, caberá ao Poder Executivo no ato de abertura mediante decreto realizar nova exposição justificativa, ficando recomendado que esta seja mais clara. No mais, quanto ao quarto requisito, caberá ao Poder Executivo, no momento oportuno, realizar a abertura da dotação mediante decreto.



CONCLUSÃO

Ante o exposto, opino desfavoravelmente ao Projeto de Lei nº 105/2022 por entender que este contraria o princípio da legalidade (art. 5º, inciso II; art. 37, *caput* e inciso X, da Constituição Federal) e por estar ausente a declaração do ordenador de despesas quanto à compatibilidade com as leis orçamentárias (art. 16, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal).

No aspecto do processo legislativo, o projeto de lei deve receber pareceres das Comissões Permanentes “Constituição, Justiça e Redação” e “Comissão de Orçamento, Finanças e Contabilidade”, devendo ser, posteriormente, submetido a plenário e deliberado por maioria simples, única discussão e votação nominal.

Este parecer possui caráter meramente opinativo, sendo de acolhimento discricionário, estando, portanto, sujeito à livre apreciação dos nobres Edis.

É o parecer.

Sem embargo de entendimento contrário.

São Roque, 15 de setembro de 2022.

Jônatas Henriques Barreira
Procurador Jurídico