



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

PARECER AJL/CMT Nº 128/2018.

Teresina (PI), 05 de setembro de 2018

Assunto: Projeto de Lei Complementar nº 156/2018

Autor: Prefeito Municipal

Ementa: “Altera dispositivos da Lei Complementar nº 4.974, de 26 de dezembro de 2016 (Novo Código Tributário do Município de Teresina) com modificações posteriores, e dá outras providências”.

I – RELATÓRIO

O Prefeito Municipal de Teresina apresentou projeto de lei complementar que “Altera dispositivos da Lei Complementar nº 4.974, de 26 de dezembro de 2016 (Novo Código Tributário do Município de Teresina) com modificações posteriores, e dá outras providências”.

Em mensagem de nº 037/2018, o Chefe do Poder Executivo discorreu sobre a necessidade de criação de mais dois assentos no Conselho de Contribuintes do Município.

Nesse desiderato, visa promover alteração no Código Tributário Municipal (Lei complementar 4.974 de 2016), aumentando o número de representantes do fisco e de entidades, neste último caso acrescentando um representante da Ordem dos Advogados do Brasil – OAB/Seccional Piauí.

Por fim, aduziu que a proposição legislativa tem por objetivo aumentar o número de relatores disponíveis e conferir maior celeridade ao processo administrativo tributário.

Por provocação do Departamento Legislativo, seguindo sistemática do processo legislativo municipal, esta Assessoria Jurídica Legislativa foi instada a emitir parecer jurídico.

É, em síntese, o relatório.

II – DO PROCESSO LEGISLATIVO DA CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA E A POSSIBILIDADE DE MANIFESTAÇÃO DA ASSESSORIA JURÍDICA LEGISLATIVA.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

O Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT estabelece o seguinte:

Art. 56. As proposições sujeitas à deliberação do Plenário receberão parecer técnico-jurídico da Assessoria Jurídica Legislativa da Câmara Municipal de Teresina, devidamente assinado por Assessor Jurídico detentor de cargo de provimento efetivo.

[...]

§ 2º O parecer emitido pela Assessoria Jurídica Legislativa consistirá em orientação sobre os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa da respectiva proposição, podendo ser aceito ou rejeitado pelas comissões. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016)

§ 3º Caso a Comissão não acate o parecer técnico-jurídico, emitirá novo parecer, devidamente fundamentado, o qual prevalecerá.

Assim, a norma referida estabelece expressamente a possibilidade de emissão de parecer escrito sobre as proposições legislativas, exatamente o caso ora tratado.

Contudo, impende salientar que a manifestação deste órgão de assessoramento jurídico, autorizada por norma deste Parlamento municipal, trata-se de orientação meramente opinativa. Portanto, **a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante**, podendo seus fundamentos ser utilizados ou não pelas Comissões Legislativas especializadas e pelos demais membros dessa Casa.

Dessa forma, a opinião técnica desta Assessoria Jurídica **não substitui a manifestação das Comissões especializadas** e, por conseguinte, não atenta contra a soberania popular representada pela manifestação dos Vereadores, uma vez que somente os parlamentares, na condição de representantes eleitos do povo, podem analisar todas as circunstâncias e nuances (questões sociais e políticas) de cada proposição.

III – EXAME DE ADMISSIBILIDADE

Inicialmente, observa-se que o projeto está redigido em termos claros, objetivos e concisos, em língua nacional e ortografia oficial, devidamente subscrito por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, tudo na conformidade do disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Verifica-se, ainda, a existência de mensagem contendo justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

Ademais, percebe-se que a distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo.

Destarte, restam-se cumpridos os requisitos de admissibilidade.

IV- ANÁLISE SOB OS PRISMAS LEGAL E CONSTITUCIONAL

4.1 DA INICIATIVA LEGISLATIVA:

Quanto à iniciativa legislativa, a referida proposição não apresenta qualquer óbice, haja vista que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88 estabelece que são de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a criação de órgãos da administração pública. Eis a redação do mencionado dispositivo constitucional:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 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; (grifo nosso)

(...)

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001)

No mesmo sentido, tem-se o disposto no art. 75, §2º, inciso II, alínea “a”, da Constituição do Estado do Piauí, e no art. 51, inciso I, da Lei Orgânica do Município de Teresina – LOM, respectivamente:



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Art. 75. A iniciativa das leis complementares e das leis ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma prevista nesta Constituição.

(...)

§2º São de iniciativa privativa do Governador as leis que:

(...)

II – disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

(...)

d) criação e extinção de secretarias e órgãos da administração pública;
(grifo nosso)

Art. 51. São de iniciativa exclusiva do Prefeito as leis que disponham sobre:

I – criação de cargos, empregos ou funções públicas, aumento de vencimentos ou vantagens dos servidores do Poder Executivo;

(...)

IV – criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração direta ou indireta; (grifo nosso)

A competência privativa de iniciativa do Executivo Municipal também encontra arrimo no art. 71, incisos V e IX, da LOM que reza:

Art. 71. Compete privativamente ao Prefeito:

(...)

V - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma da lei;

(...)

IX - prover e extinguir cargos, empregos e funções públicas municipais, na forma da lei; (grifo nosso)

Sobre o tema, o administrativista Hely Lopes Meirelles esclarece, de forma objetiva, o seguinte:

Leis de iniciativa da Câmara ou, mais propriamente, de seus vereadores, são todas as que a lei orgânica municipal não reserva, expressa ou privativamente à iniciativa do prefeito. As leis orgânicas municipais devem reproduzir, entre as matérias previstas nos artigos 61, § 1º, e 165 da Constituição Federal, as que se inserem no âmbito da competência municipal. São, pois, da iniciativa do prefeito como Chefe do Executivo



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

local, os projetos de lei que disponham sobre a criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; criação de cargos, funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; o regime jurídico único e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, o orçamento anual e os créditos suplementares e especiais. Os demais projetos competem concorrentemente ao prefeito e à Câmara, na forma regimental. (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 7ª ed. p.443) (grifo nosso)

Em sentido convergente, é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, conforme se verifica nos excertos abaixo:

Lei 9.162/1995 do Estado de São Paulo. Criação e organização do Conselho das Instituições de Pesquisa do Estado de São Paulo (CONSIP). Estrutura e atribuições de órgãos e secretarias da administração pública. Matéria de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo. Precedentes."(ADI 3.751, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 4-6-2007, Plenário, DJ de 24-8-2007.)

Processo legislativo: reserva de iniciativa ao Poder Executivo (CF, art. 61, § 1º, e): regra de absorção compulsória pelos Estados-membros, violada por lei local de iniciativa parlamentar que criou órgão da administração pública (Conselho de Transporte da Região Metropolitana de São Paulo-CTM): inconstitucionalidade. (ADI 1.391, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 9-5-2002, Plenário, DJ de 7-6-2002.)

O projeto de lei em análise, portanto, encontra-se em conformidade com o exigido pelo ordenamento jurídico em vigor, haja vista que foi enviado a esta Casa Legislativa através da Mensagem nº 037/2018, de autoria do Chefe do Poder Executivo Municipal.

4.2 DA NECESSIDADE DE PREVISÃO NA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS E DE DOTAÇÃO PARA AUMENTO DE DESPESA COM PESSOAL:

Ademais, cumpre destacar que, no que se refere à concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu art. 169, §1º, incisos I e II, exige que haja prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes, bem como autorização específica na Lei de



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

Diretrizes Orçamentárias – LDO, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. Eis a redação do mencionado artigo:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas: (Renumerado do parágrafo único, pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (grifo nosso)

Nesse sentido, transcreve-se o voto do Ministro Carlos Velloso proferido na ADI 541/DF, *in verbis*:

Insuscetível de dúvida se revela também a jurisprudência quanto à necessidade de prévia dotação orçamentária para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes, bem como autorização específica da lei de diretrizes orçamentárias, como dispõe o art. 169 da Constituição Federal. (ADI 541/DF; 10.05.2007, DJ de 06.09.2007) (grifo nosso)

Quanto à exigência de autorização específica na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO de 2018, essa foi comprovada, conforme se depreende do disposto no art. 25, §2º, da Lei Municipal nº 5.049 de 2017, art. 25, § 2º.

Cumprir destacar também que foi indicada a previsão contida no art. 169, §1º, inciso I, da CRFB/88 consistente na existência de prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes mediante envio de documento firmado pelo Secretário Municipal de Finanças .



4.3 DA OBSERVÂNCIA DAS EXIGÊNCIAS CONTIDAS NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Ressalte-se também que o projeto de lei em referência deve atender as exigências contidas na Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – LRF.

O art. 16, da referida lei complementar estabelece que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes, bem como da 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. Eis a sua redação:

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. (grifo nosso)

A par disso, o art. 17 do mesmo regramento legal estabelece a necessidade de demonstração da origem dos recursos para o custeio da despesa, bem como a comprovação de que a despesa criada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo de metas fiscais, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa, conforme se verifica a seguir:

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 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. (grifo nosso)

Na situação em apreço, verifica-se que restou comprovada a observância à estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes e a 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.

Ademais, após memorandos desta Assessoria Jurídica, o Executivo enviou documentos onde aponta a origem dos recursos para o custeio das despesas, bem como declaração de que a despesa criada não afetará as metas de resultados fiscais (com memória de cálculo – art. 17, §2º da LRF).

Ressalte-se também que foi anexado ao projeto de lei em comento documento comprovando o atendimento às exigências contidas nos arts. 19 e 20, da LRF, que dispõem que a despesa total com pessoal, em cada período de apuração, no que se refere ao Município, não poderá exceder 60% (sessenta por cento) da receita corrente líquida, sendo que desse percentual 54% (cinquenta e quatro por cento) se refere ao Poder Executivo, de acordo com o que se observa abaixo:

Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA
Assessoria Jurídica Legislativa

I - União: 50% (cinquenta por cento);

II - Estados: 60% (sessenta por cento);

III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

(...)

III - na esfera municipal:

(...)

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo. (grifo nosso)

V - CONCLUSÃO

Por essas razões, esta Assessoria Jurídica Legislativa opina pela **POSSIBILIDADE JURÍDICA** da tramitação, discussão e votação da matéria proposta.

É o parecer, salvo melhor e soberano juízo das Comissões e Plenário desta Casa Legislativa.

Carlos Renê Magalhães Mascarenhas
ASSESSOR JURÍDICO LEGISLATIVO
MATRÍCULA 07971-5 CMT