

## **P A R E C E R**

Nº 1346/2021<sup>1</sup>

- PG – Processo Legislativo. Projeto de lei que institui a assistência técnica pública e gratuita a famílias de baixa renda para projeto e construção de habitação de interesse social no Município. Iniciativa parlamentar. Análise da validade. Considerações.

### **CONSULTA:**

Indaga o consulente acerca da validade de projeto de lei, de iniciativa parlamentar, que institui a assistência técnica pública e gratuita a famílias de baixa renda para projeto e construção de habitação de interesse social no Município.

A consulta vem acompanhada da referida propositura.

### **RESPOSTA:**

Inicialmente, vale a transcrição de trecho/ementa da decisão prolatada pelo STF no julgamento do RE nº 878.911 com repercussão geral reconhecida:

"Ementa. Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. 2. Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro.

<sup>1</sup>PARECER SOLICITADO POR FABIANO GNADT BORGHETTI, ANALISTA LEGISLATIVO - CÂMARA MUNICIPAL (FOZ DO IGUAÇU-PR)

Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. 3. Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. **Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.** 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido." (STF. RE nº 878.911/RJ. Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgamento: 29/09/2016. Publicação: 11/10/2016). (Grifos nossos).

Vale, outrossim, a transcrição de excerto do voto do relator, Min. Gilmar Mendes, neste mesmo julgado:

"O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo. Não se permite, assim, interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo.

(...)

Assim, somente nas hipóteses previstas no art. 61, §1º, da Constituição, ou seja, nos projetos de lei cujas matérias sejam de iniciativa reservada ao Poder Executivo, é que o Poder Legislativo não poderá criar despesa. Ressalto, ademais, no tocante à reserva de iniciativa referente à organização administrativa, que esta Corte já pacificou jurisprudência no sentido de que a reserva de lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, prevista no art. 61, § 1º, II, b, da Constituição, somente se aplica

aos Territórios federais (ADI 2.447, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, DJe 4.12.2009).

No caso analisado pela Corte, a lei municipal que prevê a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local nem trata do regime jurídico de servidores públicos, motivo pelo qual não vislumbro nenhum vício de inconstitucionalidade formal na legislação impugnada."

Pois bem, da leitura dos excertos trazidos, resta claro que, segundo entendimento assentado pelo STF, perfeitamente factível o manejo pelo Poder Legislativo do processo legislativo, ainda que haja criação de despesa para o Executivo, desde que não se adentre à criação ou alteração de estrutura ou atribuições de órgãos e agentes deste poder ou ao regime jurídico dos servidores. Não obstante a fixação da tese no Tema nº 917 da repercussão geral do STF, ao analisar uma propositura de iniciativa parlamentar, os Senhores Edis devem aferir, dentre outros pontos, a sua razoabilidade, o sistema federativo, o postulado da necessidade. Em assim sendo, há de se perquirir se eventual propositura que, não obstante não importe em criação ou alteração de estrutura ou atribuição de órgãos e agentes do Poder Executivo, porém implique imposição de despesas para este poder, não poderá prejudicar medidas e programas de governo de maior prioridade para a população.

Imaginemos se, diante do caos que temos vivenciado na área da saúde em virtude da pandemia da COVID-19, com a diminuição de receitas públicas, seria razoável, neste momento, a aprovação de propositura que, em prol da segurança na escolas públicas, determinasse a instalação de câmeras de segurança, tal no julgamento do RE nº 878.911. Será que as verbas a serem alocadas para tal ação não pode prejudicar a instituição de ações necessárias para a manutenção da saúde e da vida dos munícipes?

O mesmo se diga com relação à propositura em tela que pretende a instituição de programa voltado para a assistência técnica e gratuita para projeto e construção de habitação de interesse social a pessoas hipossuficientes. Muito embora louvável, neste momento de grave crise no país com falta de leitos e insumos para salvaguarda de vidas em face da pandemia da COVID-19, seria razoável a instituição do programa pretendido?

É preciso atentar sempre ao fato de que cabe ao Executivo a administração dos recursos públicos que são poucos e na grande maioria dos municípios insuficientes para prestar os serviços públicos a cargo da municipalidade com o mínimo de eficiência. Ao nosso sentir, observando a razoabilidade, o papel do Poder Legislativo nesta seara deve se dar mais no âmbito da fiscalização do que na atividade legiferante, sob pena de engessar, dificultar ou até mesmo inviabilizar que o Executivo venha a desempenhar suas funções precípuas, mormente a gestão da coisa pública, em prejuízo do cidadão que necessita dos serviços públicos de saúde, educação, saneamento básico, iluminação pública, pavimentação asfáltica, dentre inúmeros outros a cargo do município.

Desta sorte, entendemos que melhor andaria o Poder Legislativo local caso, ao detectar determinada falha do Executivo, ao invés de deflagrar um processo legislativo considerando a situação de forma isolada, se faça valer do seu poder/dever de fiscalizar para perquirir junto a este quais as causas da situação, bem como as medidas que se pretendem adotar para superá-la, afinal, em tempos de crise como a que estamos enfrentando os recursos públicos são escassos e a criação de uma nova despesa certamente prejudicará o regular andamento de outras ações em curso.

Em cotejo, não se pode relegar as determinações encartadas nos arts. 16 e 17 da LRF, quais sejam:

"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.

§ 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. (...)

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.

§ 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. (...)"

Nesse diapasão, a propositura parlamentar que venha a criar despesas para o Poder Executivo deve, dentre outras exigências, vir acompanhada de estimativas do impacto orçamentário financeiro, respeitadas as formalidades exigidas; deve ter sido precedida de uma análise acurada das leis orçamentárias afim de demonstrar sua compatibilidade. Alertamos que a mera instituição de um comando legal por iniciativa parlamentar tal qual "instalem-se câmeras nas escolas municipais", "oferte internet gratuita para os munícipes", "oferte auxílio emergencial para a população", dentre inúmeras outras ações, ainda que não venham a versar sobre estrutura, órgãos e agentes do Executivo, não é suficiente para garantir a validade da norma, exigindo-se responsabilidade fiscal.

Há de se considerar, outrossim, que a EC nº 109, publicada hoje (16/03/2021), acrescentou ao art. 37 da Constituição Federal o § 16, exigindo uma avaliação das políticas públicas, mormente com relação à

efetividade, como forma de frear o desperdício de dinheiro público:

"Art. 37: (...)

§ 16: Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados."

Neste mesmo diapasão, a EC nº 109/2021 exige sustentabilidade da dívida pública e acrescentou ao texto constitucional o art. 164-A, segundo o qual os entes federados devem conduzir suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis sustentáveis, na forma da lei complementar.

Por conseguinte, a propositura de iniciativa parlamentar que venha a criar despesas para o Executivo deve observar os seguintes critérios: (1) não pode representar instituição ou alteração de estrutura de órgãos ou agentes deste poder; (2) não pode versar sobre regime jurídico de servidores; (3) deve observar as formalidades de ordem financeira e fiscal com estimativa de impacto orçamentário financeiro e demonstração de compatibilidade com as lei orçamentárias; (4) deve indicar a fonte de custeio das despesas obrigatórias de caráter continuado; (4) deve ser precedida de análise de sua efetividade e considerada em relação às necessidades atuais e urgentes do Município e às políticas públicas então vigentes; (5) não poderá prejudicar os níveis sustentáveis da dívida pública municipal.

Mais especificamente neste momento, até 31 de dezembro de 2021, o inciso VII do art. 8º da LC nº 173/2020 veda a criação de despesa obrigatória de caráter continuado, salvo para medidas de combate à pandemia da COVID-19 ou havendo prévia compensação mediante aumento de receita ou redução de despesa. Vejamos:

"Art. 8º Na hipótese de que trata o art. 65 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios afetados pela calamidade pública decorrente da pandemia da Covid-19 ficam proibidos, até 31 de dezembro de 2021, de:

(...)

VII - criar despesa obrigatória de caráter continuado, ressalvado o disposto nos §§ 1º e 2º;

(...)

§ 1º O disposto nos incisos II, IV, VII e VIII do caput deste artigo não se aplica a medidas de combate à calamidade pública referida no caput cuja vigência e efeitos não ultrapassem a sua duração.

§ 2º O disposto no inciso VII do caput não se aplica em caso de prévia compensação mediante aumento de receita ou redução de despesa, observado que:

I - em se tratando de despesa obrigatória de caráter continuado, assim compreendida aquela que fixe para o ente a obrigação legal de sua execução por período superior a 2 (dois) exercícios, as medidas de compensação deverão ser permanentes; e

II - não implementada a prévia compensação, a lei ou o ato será ineficaz enquanto não regularizado o vício, sem prejuízo de eventual ação direta de inconstitucionalidade."

Feitas estas considerações acerca da escorreita aplicação da Tese nº 917 da repercussão geral do STF, temos que impor ao Executivo

a obrigação de ofertar assistência técnica pública e gratuita a famílias de baixa renda para projeto e construção de habitação de interesse social no Município acaba por criar atribuição para os órgãos do Executivo a demandar, conforme o caso, a criação de cargos públicos, não reunindo a presente propositura de iniciativa parlamentar condições para validamente prosperar.

Por tudo que precede, concluímos objetivamente a presente consulta no sentido da inviabilidade jurídica da propositura em tela.

É o parecer, s.m.j.

Priscila Oquioni Souto  
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Marcus Alonso Ribeiro Neves  
Consultor Jurídico

Rio de Janeiro, 27 de abril de 2021.