



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

À PRESIDÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO/SP



PARECER Nº 14, de 14 de março de 2024

EMENTA: *Análise do Projeto de Lei Municipal n.º 20, de 08 de março de 2024 que "Dispõe sobre diretrizes para a abertura de créditos suplementares e especiais pelo Poder Executivo e dá outras providências"*

I – RELATÓRIO

1. Trata-se de projeto de lei ordinário apresentado pelo Poder Legislativo que visa dar publicidade à exposição das justificativas e circunstâncias dos decretos de abertura de créditos suplementares e especiais editados pelo Poder Executivo.

2. É o necessário a relatar. Em seguida, exara-se o parecer.

II – ANÁLISE JURÍDICA

3. É de conhecimento que compete ao Poder Legislativo Municipal legislar, de maneira concorrente, sobre assuntos de interesse local (Constituição Federal art. 30, incisos I e II), sendo vedado elaborar leis que violem o art. 61, § 1º, da Constituição Federal (estrutura ou da atribuição dos órgãos do Poder Executivo e do regime jurídico de servidores públicos municipais); que violem os artigos 24, §2º e 47 da Constituição Estadual, e que violem atos de administração, como "gerência das atividades municipais, como também a iniciativa das leis necessárias à execução das tarefas que lhe cabem" (ADI 2060270-92.2019.8.26.0000, j. 26.6.2019; art. 144 da Constituição Estadual e Supremo Tribunal Federal - Tema de Repercussão Geral n.º 917, ARE 878911 RG / RJ).

CÂMARA EST. TURIS. SALTO - 15-341-4149-0027-1/2
Monize Bettiol
Oficial de Apoio
Câmara de Estância Turística de Salto



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

4. José Levi Mello do Amaral Júnior, em seu artigo “Processo Legislativo Municipal” publicado na Revista Brasileira de Políticas Públicas, V. 5, nº 3, jul-dez 2015; UNICEUB, p. 28/40 (doi: 10.5102/rbpp.v5i3.3631) ensina que:

Transpondo-se a lógica do art. 61 da Constituição da República para o âmbito municipal, claro, com as devidas adaptações, devem ter iniciativa legislativa “geral” qualquer membro ou Comissão da Câmara de Vereadores, o Prefeito e os cidadãos do Município.

Ademais, ainda seguindo o modelo do referido art. 61, certos assuntos deverão ser de iniciativa privativa do Prefeito. É o que entende o Supremo Tribunal Federal relativamente aos Estados: as regras básicas do processo legislativo federal são de absorção compulsória pelos Estados-membros em tudo aquilo que diga respeito — como ocorre às que enumeram casos de iniciativa legislativa reservada — ao princípio fundamental de independência e harmonia dos poderes, como delineado na Constituição da República.

*Claro, essa compreensão também se aplica, ao natural, ao processo legislativo municipal. **Logo, devem ser da iniciativa privativa do Prefeito as leis que: (i) fixem ou modifiquem os efetivos das guardas municipais; (ii) disponham sobre: (ii.a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; (ii.b) servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (ii.c) criação e extinção de Secretarias e órgãos da administração pública municipal, sem prejuízo de decreto autônomo municipal nos mesmos moldes daquele previsto pelo art. 84, inciso VI, da Constituição da República, ou seja, para dispor sobre: (ii.c.1) organização e funcionamento da administração municipal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; e (ii.c.2) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos.***
(destaquei)

5. Conforme Parecer Jurídico n.º 56/2023 de autoria deste Consultor Jurídico Parlamentar, o ato de gestão, também conhecido como *princípio da reserva da administração* implica na restrição do Poder Legislativo em deflagrar proposições que tenham os seguintes aspectos: como (de qual modo) praticar; quem praticará; quando praticará e onde praticará. Neste sentido, José dos Santos Carvalho Filho (Manual de Direito Administrativo. 25ª ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 4-5) doutrina:



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

“Na prática, a função administrativa tem sido considerada de caráter residual, sendo, pois, aquela que não representa a formulação da regra legal nem a composição de lides in concreto. Mais tecnicamente pode dizer-se que função administrativa é aquela exercida pelo Estado ou por seus delegados, subjacentemente à ordem constitucional e legal, sob regime de direito público, com vistas a alcançar os fins colimados pela ordem jurídica. Enquanto o ponto central da função legislativa consiste na criação do direito novo (ius novum) e o da função jurisdicional descansa na composição de litígios, na função administrativa o grande alvo é, de fato, a gestão dos interesses coletivos na sua mais variada dimensão, consequência das numerosas tarefas a que se deve propor o Estado moderno. Como tal gestão implica normalmente a prática de vários atos e atividades alvejando determinada meta, a Administração socorre-se, com frequência, de processos administrativos como instrumento para concretizar a função administrativa. Exatamente pela ilimitada projeção de seus misteres é que alguns autores tem [sic] distinguido governo e administração, e função administrativa e função política, caracterizando-se esta por não ter subordinação jurídica direta, ao contrário daquela, sempre sujeita a regras jurídicas superiores (grifo do autor).”

6. Ao Poder Legislativo “será consentido estabelecer o que (o Poder Executivo) pode ou deve fazer, mas não como fazê-lo, nem impor prazos, porque, salvo competências constitucionalmente vinculadas, remanesce ao Poder Executivo, como órgão de governo, a escolha dos meios de cumprimento das obrigações fixadas pelo Parlamento, e que se rende ao âmbito de sua discricionariedade (escolhas, opções, alternativas)- simples ou técnica- à luz da realidade e da possibilidade da medida dos recursos (humanos, materiais) disponíveis, da influência da técnica, da ciência e da tecnologia, das condicionantes do ordenamento jurídico inteiro, e dos aspectos econômicos, financeiros e orçamentários” (Direta de Inconstitucionalidade nº 2013715-46.2021.8.26.0000; Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo; Des. Rel. Ferraz de Arruda. J. 11/08/2021).

7. Assim, a propositura não invade a competência privativa ou exclusiva do Poder Executivo, tampouco invade a competência da União, pois o que se constatada em seu conteúdo é a complementação (ou suplementação) de Lei Federal, nos termos do artigo 30, incisos I e II da Constituição Federal com o fim de dar melhor efetividade ao princípio da publicidade.

8. Neste sentido, foi o entendimento do E. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em legislação idêntica a apresentada:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Pretensão em desfavor da expressão “discriminando e especificando o objeto da despesa” prevista no inciso I do art.2º da Lei nº 2.496, de 10 de abril de 2023, do Município de Santa Cruz das Palmeiras, de iniciativa parlamentar, que “estabelece diretrizes para as exposições justificativas de aberturas de créditos suplementares e especiais pelo Poder Executivo”. Alegação de



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

violação ao princípio da separação dos Poderes, da não afetação de receitas, e extrapolação da competência por tratar de matéria de direito financeiro, já prevista nos art. 40 a 46 da Lei Federal nº 4.320/64. O dispositivo apenas exige que conste na exposição justificativa do decreto de abertura do crédito suplementar ou especial a discriminação e a especificação do objeto da despesa que determinou o importe adicional, sem com isso atrelar de antemão a receita de um dado imposto municipal a uma determinada despesa. Matéria de direito financeiro. Competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal (art. 24, I, da CF). Possibilidade do Município de suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, II, da CF). Ausência de violação do princípio da separação dos Poderes. Imposição se amolda ao princípio da transparência e confere assim maior eficácia em termos infraconstitucionais ao controle externo, sem causar com isso prejuízo ao regular funcionamento da Administração, tampouco infringência aos artigos 33 e 150 da Constituição Estadual. Inocorrente também ofensa ao princípio da não afetação (art. 167, IV, da Constituição Federal, reproduzido no art. 176, IV, da Carta Paulista), que proíbe, em regra, a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa. Ação improcedente. **(ADI. Nº 2122884- 94.2023.8.26.0000; Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo; Relator James Siano; Data de julgamento 29/11/2023; Data de registro 30/11/2023)**

9. Ademais, não se pode perder de vista que a propositura tem em seu conteúdo, também, dar efetividade ao princípio da publicidade, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo reiterou a constitucionalidade de leis abstratas semelhantes ao Projeto de Lei ora analisado, senão vejamos:

Lei que não dispõe sobre matéria de competência reservada ou privativa do Alcaide, mas tão somente cuida da publicidade dos atos da Administração com vistas ao princípio da transparência. divulgação oficial de informações que é dever previsto na Carta de 1988 (art. 37, caput e § 1º), especialmente para informação acerca das condições da prestação de serviço público. Questões ligadas à transparência que não permitem a reserva legislativa, devendo ser objeto de iniciativa concorrente. Precedentes. Ação improcedente.

(Direta de Inconstitucionalidade nº 2286670-62.2019.8.26.0000, m Órgão Especial do Tribunal de Justiça de São Paulo, Des. Rel. Xavier de Aquino, j. 27/5/2020)

10. Por fim, assim já decidiu o Supremo Tribunal Federal:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 11.521/2000 do Estado do Rio Grande do Sul. Obrigação do Governo de divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas. Ausência de vício formal e material. Princípio da publicidade e da transparência. Fiscalização. Constitucionalidade. (...)

2. Lei que obriga o Poder Executivo a divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas não depende de iniciativa do chefe do Poder Executivo. A lei em questão não cria, extingue ou modifica órgão administrativo, tampouco confere nova atribuição a órgão da administração pública. O fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

ser de iniciativa privativa do Governador do Estado. Não incide, no caso, a vedação constitucional (CF, art. 61, § 1º, II, e).

3. A legislação estadual inspira-se no princípio da publicidade, na sua vertente mais específica, a da transparência dos atos do Poder Público. Enquadra-se, portanto, nesse contexto de aprimoramento da necessária transparência das atividades administrativas, reafirmando e cumprindo o princípio constitucional da publicidade da administração pública (art. 37, caput, CF/88). 4. É legítimo que o Poder Legislativo, no exercício do controle externo da administração pública, o qual lhe foi outorgado expressamente pelo poder constituinte, implemente medidas de aprimoramento da sua fiscalização, desde que respeitadas as demais balizas da Carta Constitucional, fato que ora se verifica. 5. Não ocorrência de violação aos ditames do art. 167, I e II, da Carta Magna, pois o custo gerado para o cumprimento da norma seria irrisório, sendo todo o aparato administrativo necessário ao cumprimento da determinação legal preexistente. 6. Ação julgada improcedente (ADI nº 2.444/RS - Rel. Min. Dias Toffoli, j. 06.11.2014)

11. Por fim, conteúdo semelhante à propositura está presente na Lei Municipal nº 4.092, de 22 de dezembro de 2023 (LOA) em seu artigo 12:

Art. 12. Será acrescida uma seção ao Portal da Transparência com todos os decretos de alteração da Programação Orçamentária acompanhados de exposição de motivos, justificativa e indicação dos efeitos das anulações de dotações, bem como da discriminação do crédito suplementar sobre a execução de programas, ações e produtos

12. É o parecer.

III – COMISSÃO DE MÉRITO. TRAMITAÇÃO DA PROPOSITURA.

13. Considerando que a propositura versa sobre a *publicidade dos motivos dos decretos de aberturas de créditos especiais e suplementares*, recomenda-se a distribuição em caráter imediato (artigo 75, § 1º do Regimento Interno) para as seguintes comissões: (a) Comissão de Constituição, Justiça e Redação (artigo 26, inciso I do Regimento Interno) e (b) Comissão de Finanças, Orçamento e Planejamento (artigo 26, inciso II, alínea 'j', para fins de fiscalização).

14. Nos termos do Regimento Interno, a primeira comissão que deverá se pronunciar será a Comissão de Constituição, Justiça e Redação (artigo 29). Uma vez emitido o parecer no prazo regimental, ela encaminhará diretamente para a Comissão de Finanças, Orçamento e Planejamento



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

(artigo 75, §2º). Importante esclarecer que é possível a inversão da ordem dos pronunciamentos das Comissões desde que requerido por escrito por qualquer Vereador ou pelo Presidente de Comissão e desde que, de maneira discricionária, seja autorizada pelo Presidente da Câmara (artigo 29, § 4º do Regimento Interno).

15. As Comissões não poderão alterar a sua ordem do dia (artigo 60, parágrafo único do Regimento Interno) e terão 03 (três) reuniões ordinárias, cada uma, para as emissões dos pareceres (artigo 63, inciso II do Regimento Interno), observando novo prazo para o caso de existir um parecer vencedor (artigo 65, § 3º do Regimento Interno).

16. É cabível o pedido de vistas, nos termos do artigo 66, § 1º do Regimento Interno, e o pedido de suspensão do prazo da Comissão para a obtenção de esclarecimentos (artigo 71, § 3º do Regimento Interno).

17. Caso o prazo para as emissões dos pareceres se esgote, sem que estes tenham sido apresentados, o Presidente do Poder Legislativo designará *Relatores Especiais*, conforme artigo 69, § 1º do Regimento Interno.

18. Instruída a propositura com os pareceres, a propositura será incluída, obrigatoriamente, em até 04 (quatro) reuniões ordinárias (artigo 155, incisos e parágrafos do Regimento Interno), sendo cabível do pedido de *adiamento* (artigo 196, §1º, inciso III do Regimento Interno).

19. Aprovada a propositura sem a necessidade de elaboração de *redação final*, o prazo para a expedição do autógrafo será de 07 (sete) dias úteis (artigo 156, inciso II do Regimento Interno).

20. Importante esclarecer que a presente propositura não poderá ser discutida e votada, em caráter definitivo, pela Comissão Mista, uma vez que ela não tramita sob o regime de urgência e o seu autor não apresentou o requerimento necessário (artigo 30, inciso II do Regimento Interno).



CÂMARA DA ESTÂNCIA TURÍSTICA DE SALTO

IV – CONCLUSÃO

21. Diante do exposto, o parecer é no sentido da CONSTITUCIONALIDADE, LEGALIDADE E REGIMENTALIDADE da presente propositura, recomendando a sua distribuição para a Comissão de Constituição, Justiça e Redação e para a Comissão de Finanças, Orçamento e Planejamento, na ordem prevista no artigo 29 do Regimento Interno.

É o parecer, aproveitando a oportunidade para renovar as nossas homenagens.

Salto, SP, 15 de março de 2024.

FABIO
PINHEIRO GAZZI
FABIO PINHEIRO GAZZI
CONSULTOR JURÍDICO PARLAMENTAR
Matrícula nº 53 – OAB/SP 259.815

Assinado digitalmente por FABIO PINHEIRO GAZZI
ID: C=BR, O=ICP-Brasil, OU=OAB, OU=45419512000170, OU=Presencial, OU=Assinatura Tipo A3,
OU=FABIO PINHEIRO GAZZI, CN=FABIO PINHEIRO GAZZI
Razão: Eu sou o autor deste documento
LocalEmissor:
Data: 2024.03.15 14:31:55-0300'
Certificado: 2024.03.15 14:31:55-0300'