



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Comunicação Interna CI nº 13 /2021
Procuradoria

CMV, aos 09 de março de 2021.

Ao Presidente da Comissão de Finanças e Orçamento
Vereador Antonio Soares Gomes

Pela presente, envio o processo legislativo abaixo relacionado, com o respectivo parecer elaborado por esta Procuradoria para apreciação e deliberação:

- Projeto de Lei nº 15/21.

Respeitosamente,


Aline Cristine Padilha
Procuradora



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer nº 082 /2021 (complementar ao Parecer nº 45/2021)

Assunto: Projeto de Lei nº 15/21 – Dispõe sobre a criação do Programa Municipal de Assistência Técnica Pública e Gratuita para Habitação de Interesse Social

À Comissão de Finanças e Orçamento

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe solicitado pela Comissão de Finanças e Orçamento, em complemento ao Parecer nº 45/2021, especificamente, quanto ao aspecto orçamentário, de competência dessa comissão.

Pois bem, o Regimento Interno determina:

“Art. 39. Compete à Comissão de Finanças e Orçamento emitir parecer sobre todos os assuntos de caráter financeiro, e especialmente sobre:

I - a proposta orçamentária, que compreende: a) Plano Plurianual; b) Lei de Diretrizes Orçamentárias; e c) Orçamento Anual;

II - a prestação de contas do Prefeito e da Mesa da Câmara e o parecer do Tribunal de Contas;

III - as proposições referentes à matéria tributária, abertura de créditos, empréstimos públicos e as que direta ou indiretamente alterem a despesa ou a receita do Município, acarretem responsabilidade ao erário municipal ou interessem ao crédito público;

✱
(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

IV - os balancetes e balanços da Prefeitura e da Mesa, para acompanhar o andamento das despesas públicas; e

V - as proposições que fixem os vencimentos do funcionalismo e os subsídios e a verba de representação do Prefeito, Vice-Prefeito, Secretários e dos Vereadores, quando for o caso.

§ 1º Compete, ainda, à Comissão de Finanças e Orçamento:

I - apresentar, no segundo trimestre do último ano de cada legislatura, projeto de decreto legislativo fixando os subsídios do Prefeito e, se for o caso, do Vice-Prefeito e Vereadores, para vigorar na legislatura seguinte; e

II - zelar para que em nenhuma lei emanada da Câmara seja criado encargo ao erário municipal sem que se especifiquem os recursos necessários à sua execução.

§ 2º É obrigatório o parecer da Comissão de Finanças e Orçamento sobre as matérias citadas neste artigo em seus incisos I a V, não podendo ser submetidas à discussão e votação do Plenário sem o parecer da Comissão."

Assim sendo passo a tecer minhas considerações.

O Supremo Tribunal Federal consolidou seu entendimento a respeito das matérias cuja competência é privativa do Chefe do Poder Executivo por meio do Tema 917 reconhecendo-se a repercussão geral da matéria:

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

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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.

(...)

Inicialmente, registro que a discussão relativa a vício de iniciativa no processo legislativo é de inegável relevância dos pontos de vista jurídico e político, mormente quando se cogita desrespeito à competência privativa do Chefe do Poder Executivo. Considerando, ainda, que a lei em questão tem o condão de acarretar despesa aos cofres municipais, destaca-se também a relevância econômica da questão debatida. Ademais, os efeitos práticos da legislação, que incide sobre as escolas municipais e cercanias do Estado do Rio de Janeiro e com escopo protetivo dos direitos da criança e do adolescente, evidenciam que o tema tem repercussão social e, certamente, não se limita aos interesses jurídicos das partes recorrentes.

Feitas essas considerações, reputo importante frisar que somente é admissível recurso extraordinário contra decisão do tribunal a quo que declara a inconstitucionalidade de lei municipal em face da Constituição Estadual quando a matéria envolver norma da Constituição Federal de reprodução obrigatória pelos estados-membros. Nessa linha, a orientação jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal é no sentido de que as normas que regem o processo legislativo previstas na Constituição Federal são de reprodução obrigatória pelas constituições dos estados-membros.

J
(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Confiram-se, a propósito, o RE 590.829, Rel. Min. Marco Aurélio, Tribunal Pleno, DJe 30.3.2015; o RE-AgR 246.903, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Segunda Turma, DJe 19.12.2013; e o AI-AgR 694.299, Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, DJe 17.2.2014

No presente caso, o acórdão recorrido entendeu que apenas ao Prefeito cabe dispor sobre a organização e o funcionamento dos órgãos da rede educacional da Administração Pública municipal (eDOC 1, fls. 4/5). Discute-se, portanto, a aplicação da reserva de iniciativa prevista no art. 61, § 1º, II, da Constituição à legislação que cria obrigações a órgãos do Poder Executivo, com consequente aumento de despesa.

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. Nesse sentido, cito o julgamento da ADI 2.672, Rel. Min. Ellen Gracie, Redator p/ acórdão Min. Ayres Britto, Tribunal Pleno, DJ 10.11.2006; da ADI 2.072, Rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJe 2.3.2015; e da ADI 3.394, Rel. Min. Eros Grau, DJe 215.8.2008, este último assim ementado, no que interessa:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 1º, 2º E 3º DA LEI N. 50, DE 25 DE MAIO DE 2.004, DO ESTADO DO AMAZONAS. TESTE DE MATERNIDADE E PATERNIDADE. REALIZAÇÃO GRATUITA. EFETIVAÇÃO DO DIREITO À ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE CRIA DESPESA PARA O ESTADO-MEMBRO. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO ACOLHIDA. (...) 1. Ao

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes.

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 em exame, 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.

Por fim, acrescente-se que a proteção aos direitos da criança e do adolescente qualifica-se como direito fundamental de segunda dimensão que impõe ao Poder Público a satisfação de um dever de prestação positiva destinado a todos os entes políticos que compõem a organização federativa do Estado Brasileiro, nos termos do art. 227 da Constituição.

(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Ante o exposto, manifesto-me pelo reconhecimento da repercussão geral da matéria constitucional debatida nos presentes autos e, no mérito, pela reafirmação da jurisprudência desta Corte no sentido de que 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 (art. 61, § 1º, II, a, c e e, da Constituição Federal).

Dessa forma, na linha da jurisprudência desta Corte, conheço do agravo para dar provimento ao recurso extraordinário e reformar o acórdão proferido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, a fim de declarar a constitucionalidade da Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro.” (REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 878.911 RIO DE JANEIRO)

Mesmo a ausência de indicação específica da fonte de custeio é insuscetível de macular o projeto, posto que conforme orienta o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, pode ocorrer apenas da norma se tornar inexecutável no exercício em que se iniciou sua vigência:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 4.126, de 10 de agosto de 2018, que “Institui o Plano Municipal para humanização do parto e dispõe sobre a administração de analgesia em partos naturais de gestantes da cidade de Mirassol e dá outras providências”. (...) FALTA DE PREVISÃO ORÇAMENTÁRIA ESPECÍFICA: Não verificação. Não é inconstitucional a lei que inclui gastos no orçamento municipal anual sem a indicação de fonte de custeio em contrapartida ou com seu apontamento genérico. Doutrina e jurisprudência, do STF e desta Corte. AÇÃO PROCEDENTE

✕
(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

(...)

III. Da pretensa inconstitucionalidade por falta de dotação orçamentária específica.

Por fim, no que diz respeito à alegação de que o cumprimento da lei impugnada, em contradição ao artigo 25 da CE/SP (e, em complemento, ao artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal), trará indevido e inesperado acréscimo de gastos ao Erário, sem prévia inclusão específica no orçamento, para que sejam cumpridas as inovações constantes da lei impugnada, cumpre destacar que não se vislumbra nenhum vício.

*Isto porque, e assim tem entendido este Colendo Órgão Especial, a falta de indicação da fonte de custeio não desqualifica a lei, apenas a torna inexecutável no exercício corrente, conforme como se vê, exemplificativamente, nas ADIs nºs 2211204-01.2015.8.26.0000 (Rel. Des. **Márcio Bartoli**, 2.03.2016), 2048514-28.2015.8.26.0000 (Rel. Des. **Xavier de Aquino**, 12.08.2015) e 2033291-98.2016.8.26.0000 (Rel. Des. **Arantes Theodoro**).*

*Precedentes mais recentes deste Colendo Órgão Especial vêm adotando esse entendimento: ADI nº 2110879-55.2014.8.26.0000 V.U. j. em 12.11.2014 Rel. Des. **Márcio Bártoli**; ADI nº 2181349-14.2014.8.26.0000 V.U. j. em 08.04.2015 Rel. Des. **José Damião Pinheiro Machado Cogan**; ADI nº 2017167-40.2016.8.26.0000 V.U. j. em 27.07.2016, Rel. Des. **Evaristo dos Santos**; ADI nº 2035546-29.2016.8.26.0000 V.U. j. em 27.07.2016, Rel. Des. **Evaristo dos Santos**.*

Ainda, no âmbito do Egrégio Supremo Tribunal Federal: "A ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente

✕
(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

a sua aplicação naquele exercício financeiro” (STF Tribunal Pleno ADI nº 3.599/DF Rel. Min. Gilmar Mendes j. em 21.05.2007 V.U.).

Descabida, da mesma forma, tal alegação.” (ADI nº 2001373-71.2019.8.26.0000, Rel. Des. BERETTA DA SILVEIRA, julgada em 22.05.2019, g.n.). (grifei)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 3.773, de 27-9-2017, do Município de Lorena, que 'Declara como bem de interesse turístico religioso a Basílica Menor Santuário de São Benedito e dá outras providências' - Declaração de bem material como bem de interesse turístico e religioso. (...) Eventual ausência de receitas acarreta, no máximo, a inexecução da norma no mesmo exercício em que foi promulgada. Precedentes do Órgão Especial Ação improcedente.” (ADI nº 2083639-52.2018.8.26.0000, Rel. Des. CARLOS BUENO, j. 26.09.2018, g.n.). (grifei)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 11.869, de 16.02.16. A norma “dispõe sobre a entrega domiciliar gratuita de medicamentos de uso contínuo à pessoa portadora de necessidade especial e/ou idosa, no âmbito do município de São José do Rio Preto SP e dá outras providências” (...) Fonte de custeio. Possível a indicação de fonte de custeio genérica (art. 5º). Precedentes dos Tribunais Superiores. Ação procedente. (ADI 2035546-29.2016.8.26.0000, Rel. Des. EVARISTO DOS SANTOS, j. 27.07.2016, g.n.). (grifei)

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei nº 5.543/2014 do Município de Catanduva. Colocação de placas informativas, totens e afins em escadas e esteiras rolantes (...) Previsão de dotação orçamentária generalista não se constitui em vício de constitucionalidade. Possibilidade de remanejamento ou complementação orçamentária, bem como postergação do planejamento dos novos gastos para o exercício orçamentário subsequente. Ação julgada parcialmente

✕
(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

procedente (ADI nº 2110879-55.2014.8.26.0000, Rel. Des. MÁRCIO BARTOLI, j. 12.11.2014, g.n.) (grifei)

Ressalto também que recentemente **no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade cujo objeto foi a Lei Municipal nº 5898/19 de Valinhos sendo julgada improcedente foi afastada a alegação de ofensa à Lei de Responsabilidade Fiscal:**

“Ação direta de inconstitucionalidade. Valinhos. Lei Municipal n. 5.898, de 17 de setembro de 2019, a qual “Altera a Lei Municipal n. 3.915/2005, que dispõe sobre o Código Tributário Municipal, e dá outras providências”. Alegação de incompatibilidade com o disposto nos arts. 5º; 25; 144; 159; 174 e 175 da Constituição Estadual; arts. 15 e 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal e art. 51 da Lei Orgânica do Município de Valinhos. Preliminar de inépcia da petição inicial afastada. Ausência de parametricidade. Impossibilidade de confronto das normas questionadas com dispositivos da Lei Orgânica Municipal e da Lei de Responsabilidade Fiscal. Controle abstrato de constitucionalidade que somente ocorre em face de dispositivos da Constituição Estadual ou da Constituição da República, cuja reprodução seja obrigatória. Inteligência do art. 125, § 2º, da CF. Inexistência de vício de iniciativa e/ou vulneração ao princípio da separação dos Poderes. Processo legislativo referente a matéria tributária cuja iniciativa é concorrente entre os Poderes Executivo e Legislativo. Direitos de petição e de obtenção de certidões que devem ser exercidos independentemente do pagamento de taxas, consoante previsão expressa das Constituições Federal e Estadual. Ausência de indicação da fonte de custeio de possíveis despesas para execução da lei que não acarreta a inconstitucionalidade de lei, mas apenas sua ineficácia no exercício financeiro correspondente à

Y
(ACP)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

sua entrada em vigor. Inconstitucionalidade não configurada. Ação conhecida em parte e julgada improcedente.

(...)

De outro lado, é inviável a análise de violação aos arts. 15 e 16, da Lei de Responsabilidade Fiscal, e ao art. 51 da Lei Orgânica do Município de Valinhos, além dos dispositivos da Constituição Federal que não sejam de observância obrigatória pelos Estados e Municípios ou que não foram reproduzidos pela Constituição Estadual. Como se sabe, excluídas as hipóteses acima, apenas a Constituição Estadual consubstancia parâmetro de controle abstrato das normas municipais, conforme se depreende do art. 125, § 2º, da CF." (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2002275-87.2020.8.26.0000) (grifei)

De tal sorte que ao apresentar uma dotação genérica no seu art. 6º o projeto amoldou-se aos entendimentos jurisprudenciais predominantes atuais tanto do Tribunal de Justiça quanto do Supremo Tribunal Federal.

Ante ao exposto, sob o aspecto orçamentário enfocado, a proposta reúne condições técnicas de legalidade e constitucionalidade, quanto ao mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.

É o parecer.

CMV, aos 09 de março de 2021.


Aline Cristine Padilha
Procuradora OAB/SP nº 167.795

(ACP)