



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer Jurídico nº 111/2021

Assunto: Projeto de Lei nº 51/2021 – Aatoria do vereador Henrique Conti -“Dispõe sobre diretrizes a serem observadas quanto a autorização para abertura de crédito adicional suplementar”.

À Comissão de Justiça e Redação
Exmo. Presidente Vereador Sidmar Rodrigo Toloí

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe, que “Dispõe sobre diretrizes a serem observadas quanto a autorização para abertura de crédito adicional suplementar”.

Consta da exposição de motivos:

A Constituição Federal, Seção II, que trata dos orçamentos, determina:

“Art. 167. São vedados:

(...)

V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;”

A Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, dispõe:

“Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais da existência de recursos disponíveis para ocorrer à despesa e será precedida de exposição justificativa.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

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;"

As premissas básicas para criar e autorizar a abertura de créditos suplementares geralmente estão previstas no referido projeto de lei, ocorre o projeto não contempla a descrição detalhada e comprovada das informações ali existentes, em caso de superávit financeiro e excesso de arrecadação quando existentes.

Posto isso, esta propositura vem de encontro a necessidade de dar maior clareza e segurança ao legislador na aprovação e autorização para abertura de crédito adicional suplementar e/ou especial.

Ab initio, cumpre destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38.

Outrossim, ressalta-se que a opinião jurídica exarada neste parecer não tem força vinculante, sendo meramente opinativo não fundamentando decisão proferida pelas Comissões e/ou nobres vereadores.

Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal:

"O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução ex officio da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador." (Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello - STF.)

Considerando-se o aspecto constitucional, legal ou jurídico, passa-se a análise técnica do projeto.

A proposta em exame, no que tange à matéria, afigura-se revestida de constitucionalidade, pois por força da Constituição os Municípios foram dotados de



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

autonomia legislativa, que vem consubstanciada na capacidade de legislar sobre assuntos de interesse local, e de suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, I e II, da CRFB).

Nessa linha, a Lei Orgânica do Município de Valinhos estabelece:

Art. 5º Compete ao Município, no exercício de sua autonomia, legislar sobre tudo quanto respeite ao interesse local, tendo como objetivo o pleno desenvolvimento de suas funções sociais e garantir o bem-estar de seus habitantes, cabendo-lhe privativamente, entre outras, as seguintes atribuições:

[...]

Art. 8º Cabe à Câmara, com a sanção do Prefeito, observadas as determinações e a hierarquia constitucional, suplementar a legislação Federal e Estadual e fiscalizar, mediante controle externo, a administração direta ou indireta, as fundações e as empresas em que o Município detenha a maioria do capital social com direito a voto, especialmente:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

[...]

Acerca do conceito de interesse local o saudoso professor Hely Lopes

Meirelles leciona:

"Interesse local não é interesse exclusivo do Município; não é interesse privativo da localidade; não é interesse único dos municípios. Se se exigisse essa exclusividade, essa privatividade, essa unicidade, bem reduzido ficaria o âmbito da Administração local, aniquilando-se a autonomia de que faz praça a Constituição. Mesmo porque não há interesse municipal que não o seja reflexamente da União e do Estado-membro, como, também, não há interesse regional ou nacional que não ressoe nos Municípios, como partes integrantes da Federação brasileira. O que define e caracteriza o 'interesse local', inscrito como dogma constitucional, é a



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

predominância do interesse do Município sobre o do Estado ou da União".

(in Direito Municipal Brasileiro, 6ª ed., atualizada por Izabel Camargo Lopes Monteiro e Yara Darcy Police Monteiro, 1993, Malheiros, p. 98)

Do mesmo modo, não vislumbramos conflito com as disposições da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que "Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal", vejamos:

Dos Créditos Adicionais

Art. 40. *São créditos adicionais, as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento.*

Art. 41. *Os créditos adicionais classificam-se em:*

I - suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;

II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;

III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

Art. 42. *Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.*

Art. 43. *A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa. (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964)*

§ 1º *Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos: (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964)*

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

II - os provenientes de excesso de arrecadação; (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964)

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei; (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964)

IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las. (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964)

§ 2º Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas. (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964)

§ 3º Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício. (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964) (Vide Lei nº 6.343, de 1976)

§ 4º Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação, deduzir-se-á a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício. (Veto rejeitado no DOU, de 5.5.1964)

Art. 44. Os créditos extraordinários serão abertos por decreto do Poder Executivo, que deles dará imediato conhecimento ao Poder Legislativo.

Art. 45. Os créditos adicionais terão vigência adstrita ao exercício financeiro em que forem abertos, salvo expressa disposição legal em contrário, quanto aos especiais e extraordinários.

Art. 46. O ato que abrir crédito adicional indicará a importância, a espécie do mesmo e a classificação da despesa, até onde fôr possível.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Ademais, a matéria de que trata o projeto não se amolda a nenhuma das hipóteses de competência privativa do Chefe do Executivo, consoante estabelece a Constituição do Estado de São Paulo de observância obrigatória pelos Municípios:

Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembléia (sic) Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

[...]

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

- 1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;*
- 2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 47, XIX; (NR)*
- 3 - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União;*
- 4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; (NR)*
- 5 - militares, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para inatividade, bem como fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar; (NR)*
- 6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.*

Por seu turno, a Lei Orgânica do Município dispõe:

Art. 48. Compete, exclusivamente, ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre:

I - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;

II - criação, estruturação e atribuições das Secretarias Municipais e órgãos da administração pública;



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

III - servidores públicos do Município, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

IV - abertura de créditos adicionais.

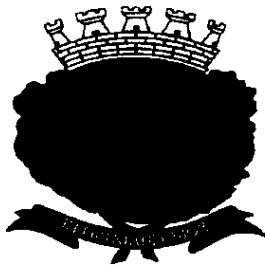
Acerca dos limites da competência legislativa municipal dos membros do Poder Legislativo destacamos decisão do Colendo Supremo Tribunal Federal que forneceu paradigma na arbitragem dos limites da competência legislativa entre o Chefe do Poder Executivo Municipal e os Membros do Poder Legislativo desta esfera federativa.

Trata-se do **TEMA 917 Repercussão geral (Paradigma ARE 878911)** que recebeu a seguinte redação:

“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, 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)”.

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 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. (ARE 878911 RG, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, julgado em 29/09/2016, PROCESSO ELETRÔNICO REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-217 DIVULG 10-10-2016 PUBLIC 11-10-2016)

Assim, consoante entendimento da Suprema Corte (Tema 917 Repercussão Geral) a iniciativa dos vereadores é ampla, encontrando limites naqueles



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

assuntos afetos diretamente ao Chefe do Poder Executivo, quais sejam, a estruturação da Administração Pública; a atribuição de seus órgãos e o regime jurídico de servidores públicos, ainda que as propostas legislativas impliquem em criação de despesas.

No Tribunal de Justiça Bandeirante encontramos o seguinte julgado em caso análogo:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Emendas Legislativas que passaram a integrar a Lei nº 5.211, de 19 de julho de 2017, do Município de Taubaté – Projeto de lei oriundo do Poder Executivo – Arts. 15, VI, 28, 29, 30 e 31 - Lei de Diretrizes Orçamentárias.

O art. 15 em seus incisos elenca os requisitos a serem observados para que o Poder Público possa transferir capital por meio de auxílios, subvenções ou contribuições a instituição privada sem finalidade lucrativa. A emenda legislativa aprovada pela Câmara de Vereadores, para acrescentar a parte final do inciso VI, não afronta a Constituição, pelo contrário, apenas dá mais efetividade à norma constitucional que consagra o acesso à informação e o princípio da publicidade e transparência dos atos do Poder Público, arts. 5º, XXXIII e 37 da CF/88, e possibilita também à Câmara Municipal desempenhar sua função de controle e fiscalização sobre a conduta do Executivo, art. 29, XI, da CF/88. Há pertinência temática com o projeto original e não acarreta aumento de despesa, inexistindo vício de iniciativa e violação ao princípio da separação de poderes. Inconstitucionalidade afastada.

O art. 28 estabeleceu que a programação e a execução orçamentárias deverão ser feitas em nível de subtítulos, para especificar os beneficiários das transferências de recursos. Ao contrário do afirmado pelo autor, o detalhamento em subtítulos não tem o condão de alterar as metas estabelecidas, apenas identifica a localização física do destinatário da ação orçamentária (Secretarias Municipais, órgãos congêneres da Câmara Municipal, Administração Indireta, pessoas jurídicas de direito público e privado), o que permite um maior controle sobre as políticas públicas – Inconstitucionalidade afastada. O art. 31 está em consonância com as previsões do plano plurianual. O programa 1011 media e alta complexidade ambulatorial e

l



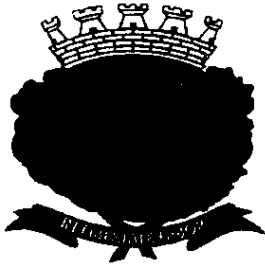
CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

hospitalar prevê como uma de suas ações, a de nº 1004, a construção, ampliação e reforma de unidade ambulatorial, emergencial e hospitalar. Dessa forma, a implantação de um hospital municipal se adequa ao plano plurianual - Inconstitucionalidade afastada. Os arts. 29 e 30 estabelecem ações não contempladas no plano plurianual, violando o art. 175, § 1º, I, da CE/89, reprodução do art. 166, § 3º, I, da CF/88, aplicável aos Municípios por força do art. 144 da CE/89. Além disso, a criação de empresa pública e de observatório astronômico é questão relacionada à organização, funcionamento e direção superior da administração, cuja competência para regulamentação é afeta ao Poder Executivo, vedado, portanto, ao Poder Legislativo editar o referido ato normativo, por ser ele, à evidência, ato de gestão. A matéria regulamentada pela norma de iniciativa parlamentar insere-se no âmbito da competência legislativa atribuída pela Constituição ao Chefe do Poder Executivo Municipal, existindo, pois, vício de iniciativa a violar o princípio da separação dos poderes, nos termos dos arts. 5º e 47, II e XIV, c.c. art. 144, todos da CE/89 Inconstitucionalidade reconhecida. Ação procedente em parte."

O Prefeito do Município de Taubaté, por procurador constituído, propõe ação direta de inconstitucionalidade contra os arts. 15, VI, 28, 29, 30 e 31, todos da Lei Municipal nº 5.211, de 19 de julho de 2016, do Município de Taubaté. Referida norma dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2017 e dá outras providências".

Em resumo, o autor alega inconstitucionalidade sob o fundamento de que as emendas legislativas que deram origem aos dispositivos atacados contrariam o princípio constitucional da tripartição dos poderes, previsto no art. 5º, 47, XVII e 174, § 2º da CE/89, vez que suprimem uma das atribuições do Executivo, ao invadir a órbita de sua competência, interferindo diretamente na administração pública municipal, de gestão exclusiva do Prefeito e fora da alçada do Poder Legislativo. Aduz, além disso, que as emendas preveem a transferência de recursos do orçamento com supressão de dotação orçamentária para programas governamentais essenciais aos anseios do Município.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Extinto o processo sem resolução de mérito, fls. 86/87, a decisão foi reconsiderada pelo relator às fls. 105. Aditada a inicial, fls. 108, a liminar foi indeferida, fls. 382/383.

Citado o Procurador-Geral do Estado, manifestou-se declarando faltar-lhe interesse na defesa do ato impugnado por tratar-se de matéria de cunho exclusivamente local, fls. 393/394.

Regularmente citada, a Câmara Municipal de Taubaté, representada por seu Presidente, trouxe aos autos cópia do parecer da Comissão de Finanças e Orçamentos apresentado no Processo de Lei Ordinária nº 56/2016, fls. 396/409.

A Procuradoria Geral de Justiça, em parecer da lavra do Subprocurador-Geral de Justiça Jurídico, dr. Nilo Spinola Salgado Filho, opinou pela improcedência da ação, fls. 413/420.

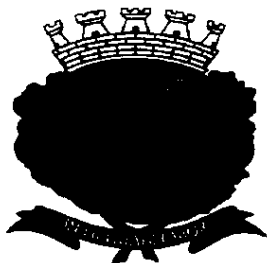
É o relatório.

O Prefeito do Município de Taubaté ajuizou a presente ação direta de inconstitucionalidade contra atos normativos editados pela Câmara Municipal, na forma de Emendas Legislativas, argumentando o requerente que o Poder Legislativo Municipal, ao alterar o Projeto de Lei Ordinária nº 56/2016, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2017, de sua autoria, invadiu a esfera de competência legislativa do Executivo, desrespeitando a reserva de iniciativa do Chefe do Executivo para a edição de ato que imiscui em assuntos ligados diretamente na administração pública municipal, de gestão exclusiva do Prefeito. Na ótica do requerente, foram violados os arts. 5º, 47, XVII e 174, § 2º da CE/89. O teor dos dispositivos impugnados é o seguinte:

“Art. 15. Será permitida a transferência de recursos a entidades privadas sem fins lucrativos, por meio de auxílios, subvenções ou contribuições, desde que observadas as seguintes exigências e condições, dentre outras porventura existentes, especialmente as contidas na Lei Federal nº 4.320/64 e as que vierem a ser estabelecidas pelo Poder Executivo:

(...)

VI - apresentação da prestação de contas de recursos anteriormente recebidos, nos prazos e condições fixados na legislação e inexistência de prestação de contas rejeitada, prestações essas que serão publicadas na internet no sítio da Prefeitura Municipal de Taubaté;”



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

“Art. 28. A programação e a execução orçamentária se darão em nível de subtítulos, que serão utilizados no desdobramento das ações, especialmente para especificar as unidades inferiores das Secretarias da Prefeitura Municipal e de órgãos equivalentes da Câmara Municipal e da Administração Indireta, e para especificar as pessoas jurídicas de direito público e privado que forem beneficiárias de transferências de recursos.

Art. 29. A Lei Orçamentária Anual preverá a destinação de recursos para a constituição, instalação e funcionamento da Empresa Municipal de Desenvolvimento de Taubaté – Emdest, criada pela Lei nº 1.643, de 29 de junho de 1977.

Art. 30. A Lei Orçamentária Anual conterà programa específico para a criação de um Observatório Astronômico Municipal.

Art. 31. A Lei Orçamentária Anual conterà programa específico para a implantação de um Hospital Municipal.”

A ação é procedente em parte.

Entende o Supremo Tribunal Federal que cabe emenda parlamentar a projeto de lei de iniciativa reservada ao chefe do executivo desde que tenha pertinência temática com o projeto original e não acarrete aumento de despesa. Quando se tratar de leis orçamentárias, a emenda também deve ser compatível com o plano plurianual e com as leis de diretrizes orçamentárias e devem indicar os recursos necessários para atender aos objetivos da emenda, por meio de anulação de outras despesas prevista no projeto original, excluídas dessa possibilidade as despesas previstas para dotações para pessoal e seus encargos, serviço da dívida e transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal, art. 166, § 3º, I e II, a, b e c: “Tribunal de Justiça - Instauração de processo legislativo versando a Organização e a Divisão Judiciárias do Estado - Iniciativa do respectivo projeto de lei sujeita à cláusula constitucional de reserva (CF, art. 125, § 1º, 'in fine') - Oferecimento e aprovação, no curso do processo legislativo, de emendas parlamentares - Aumento da despesa originalmente prevista e ausência de pertinência - Descaracterização da proposição legislativa original, motivada pela ampliação do número de comarcas, varas e cargos constantes do projeto inicial - Configuração, na espécie, dos requisitos pertinentes à plausibilidade jurídica e ao 'periculum in mora' - Medida cautelar deferida. - O poder de emendar projetos de lei - que se reveste de



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

natureza eminentemente constitucional - qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa. Essa prerrogativa institucional, precisamente por não traduzir corolário do poder de iniciar o processo de formação das leis (RTJ 36/382, 385 - RTJ 37/113 - RDA 102/261), pode ser legitimamente exercida pelos membros do Legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa (ADI 865/MA, Rel. Min. Celso De Mello), desde que - respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição da República - as emendas parlamentares (a) não importem em aumento da despesa prevista no projeto de lei, (b) guardem afinidade lógica (relação de pertinência) com a proposição original e (c) tratando-se de projetos orçamentários (CF, art. 165, I, II e III), observem as restrições fixadas no art. 166, §§ 3º e 4º da Carta Política. Doutrina. Jurisprudência. - Inobservância, no caso, pelos Deputados Estaduais, quando do oferecimento das emendas parlamentares, de tais restrições. Precedentes do Supremo Tribunal Federal. Suspensão cautelar da eficácia do diploma legislativo estadual impugnado nesta sede de fiscalização normativa abstrata." (ADI 1.050 MC/SC, rel. Min. Celso de Mello, j. em 21.9.1994).

No âmbito estadual, esse posicionamento está em conformidade com o art. 175, §§ 1º e 2º da CE/89: "Artigo 175 - Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais, bem como suas emendas, serão apreciados pela Assembleia Legislativa. § 1º - As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem serão admitidas desde que: 1 - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias; 2 - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesas, excluídas as que incidam sobre: a) dotações para pessoal e seus encargos; b) serviço da dívida; c) transferências tributárias constitucionais para Municípios. 3 - sejam relacionadas: a) com correção de erros ou omissões; b) com os dispositivos do texto do projeto de lei. § 2º - As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual."

No caso dos autos, ao analisar se o Poder Legislativo de Taubaté exorbitou o poder de emendar projeto de lei orçamentária, chega-se à seguinte conclusão:



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

- o art. 15 em seus incisos elenca os requisitos a serem observados para que o Poder Público possa transferir capital por meio de auxílios, subvenções ou contribuições a instituição privada sem finalidade lucrativa. A emenda legislativa aprovada pela Câmara de Vereadores, para acrescentar a parte final do inciso VI, não afronta a Constituição, pelo contrário, apenas dá mais efetividade à norma constitucional que consagra o acesso à informação e o princípio da publicidade e transparência dos atos do Poder Público, arts. 5º, XXXIII e 37 da CF/88, e possibilita também à Câmara Municipal desempenhar sua função de controle e fiscalização sobre a conduta do Executivo, art. 29, XI, da CF/88. Há pertinência temática com o projeto original e não acarreta aumento de despesa, inexistindo vício de iniciativa e violação ao princípio da separação de poderes.

- o art. 28 estabeleceu que a programação e a execução orçamentárias deverão ser feitas em nível de subtítulos, para especificar os beneficiários das transferências de recursos. Ao contrário do afirmado pelo autor, o detalhamento em subtítulos não tem o condão de alterar as metas estabelecidas, apenas identifica a localização física do destinatário da ação orçamentária (Secretarias Municipais, órgãos congêneres da Câmara Municipal, Administração Indireta, pessoas jurídicas de direito público e privado), o que permite um maior controle sobre as políticas públicas. Corrobora esse entendimento o parecer apresentado pelo eminente Subprocurador Geral de Justiça, ocasião em que pondera que "a adequada localização do gasto permite maior controle governamental e social sobre a implantação das políticas públicas adotadas, além de evidenciar a focalização, os custos e os impactos da ação governamental", fls. 418/419.

- o art. 31 está em consonância com as previsões do plano plurianual. O programa 1011 média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar prevê como uma de suas ações, a de nº 1004, a construção, ampliação e reforma de unidade ambulatorial, emergencial e hospitalar. Dessa forma, a implantação de um hospital municipal se adequa ao plano plurianual, fls. 125.

- por fim, com todo respeito a entendimento em contrário, os arts. 29 e 30 estabelecem ações não contempladas no plano plurianual, violando o art. 175, § 1º, 1, da CE/89, reprodução do art. 166, § 3º, I, da CF/88, aplicável aos Municípios por força do art. 144 da CE/89.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Além disso, a criação de empresa pública e de um observatório astronômico é questão relacionada à organização, funcionamento e direção superior da administração, cuja competência para regulamentação é afeta ao poder executivo, vedado, portanto, ao poder legislativo editar o referido ato normativo, por ser ele, à evidência, ato de gestão. A matéria regulamentada pela norma de iniciativa parlamentar insere-se no âmbito da competência legislativa atribuída pela Constituição ao Chefe do Poder Executivo Municipal, existindo, pois, vício de iniciativa a violar o princípio da separação dos poderes, nos termos dos arts. 5º e 47, II e XIV, c.c. art. 144, todos da CE/89.

Conforme anota Hely Lopes Meirelles "a exclusividade da iniciativa de certas leis destina-se a circunscrever (não a anular) a discussão e a votação do projeto às matérias propostas pelo Executivo. Nessa conformidade, pode o Legislativo apresentar emendas supressivas e restritivas, não lhe sendo permitido, porém, oferecer emendas ampliativas, porque estas transbordam da iniciativa do Executivo. Note-se, em acréscimo, que o art. 63, I, da CF veda o aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Executivo, ressalvadas as emendas aos projetos que dispõem sobre matéria orçamentária. Todavia, mister se faz que tais emendas indiquem os recursos necessários à ampliação da despesa, admitindo-se apenas os recursos provenientes de anulação de despesa, excluídas as relativas às dotações para pessoal e seus encargos e aos serviços das dívidas. Negar sumariamente o direito de emenda à Câmara é reduzir esse órgão a mero homologador da lei proposta pelo prefeito, o que nos parece incompatível com a função legislativa que lhe é própria. Por outro lado, conceder à Câmara o poder ilimitado de emendar a proposta de iniciativa exclusiva do prefeito seria invalidar o privilégio constitucional estabelecido em favor do Executivo." (Direito Municipal Brasileiro, 17ª ed. atualizada por Adilson Abreu Dallari, São Paulo, Malheiros, 2014, p. 762).

Diante desse quadro, julga-se parcialmente procedente a ação, para declarar a inconstitucionalidade dos arts. 29 e 30 da Lei nº 5.211, de 19 de julho de 2016, do Município de Taubaté. Carlos Bueno relator

(TJSP. Adin nº 2216188-94.2016.8.26.0000. Rel. Des. Carlos Bueno. Data de Julgamento: 16/08/2017)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

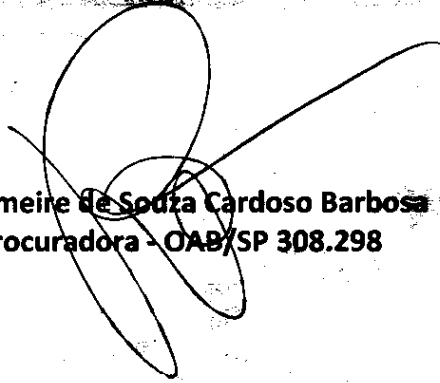
ESTADO DE SÃO PAULO

Por fim, o projeto atende ao aspecto gramatical e lógico, conforme os preceitos da Lei Complementar nº 95 de 1998 que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal.

Ante todo o exposto, concluímos pela legalidade e constitucionalidade do projeto. Sobre o mérito, manifestar-se-á o soberano Plenário.

É o parecer.

Procuradoria, aos 19 de março de 2021.


Rosemeire de Souza Cardoso Barbosa
Procuradora - OAB/SP 308.298