

CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS
ESTADO DE SÃO PAULO

Parecer nº 14/2019 – Procuradoria (Apoio Legislativo)

Assunto: Projeto de Lei nº 42/19 – Aatoria Vereador Kiko Beloni – “Concede prêmio à pessoa que comunicar às autoridades competentes a prática de crime contra a Administração Pública Municipal, de que resulte a efetiva recuperação de valores ao Erário”

À Comissão de Justiça e Redação

Trata-se de parecer jurídico relativo ao projeto em epígrafe que **“Concede prêmio à pessoa que comunicar às autoridades competentes a prática de crime contra a Administração Pública Municipal, de que resulte a efetiva recuperação de valores ao Erário”** de autoria do Vereador Kiko Beloni solicitado pela Comissão de Justiça e Redação.

Cumpre, primeiramente, destacar a competência regimental da Comissão de Justiça e Redação, estabelecida no artigo 38.

Desta feita, considerando os aspectos constitucionais, passamos a **análise técnica** do projeto em epígrafe solicitado.

As repartições de competência são tratadas na Constituição Federal:

“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

1 - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

✱



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

A proposição visa regulamentar matérias que não competem ao ente federativo municipal, senão vejamos os conceitos doutrinários referentes à repartição de competências:

“A Federação brasileira e o Município

A República Federativa do Brasil é constituída pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, conforme dispõe o art. 1º da Constituição promulgada em 5 de outubro de 1988.

A Constituição de 1988 inseriu o Município, expressamente, em seu texto, motivo pelo qual não mais pairam dúvidas sobre a sua integração como ente federativo autônomo (arts. 1º e 18 da CF).

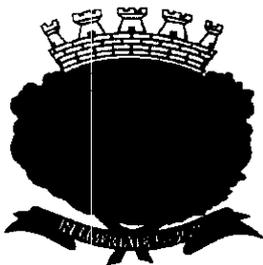
A competência de cada uma dessas esferas está definida na própria Constituição, que também estabelece o que lhes é vedado. Os arts. 21 e 22, respectivamente, enumeram as matérias administrativas (ou materiais) e legislativas privativas da União; o art. 23 relaciona as matérias de competência material comum; o art. 24 lista os casos de competência legislativa concorrente, enquanto o § 1º do art. 25 confere aos Estados a chamada competência residual ou remanescente.

Quanto aos Municípios, sua competência está expressa nos arts. 29, 29-A, 30 e 31 da Constituição, que tratam da Lei Orgânica e das matérias que estão sob sua responsabilidade.

Autonomia municipal

Em que consiste essa competência e, portanto, a autonomia do Município? Primeiro, na eleição direta do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Vereadores (autonomia política). Segundo, na organização dos serviços públicos de interesse local (autonomia administrativa). Terceiro, na instituição e arrecadação de seus tributos, bem como na aplicação de sua receita (autonomia financeira). Quarto, na competência para legislar sobre assuntos de interesse local, inclusive suplementando a legislação federal e

†



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

estadual no que lhe interessar e for possível (autonomia legislativa). Quinto, por fim, na capacidade para elaborar a sua Lei Orgânica (autonomia organizativa).

(...) Outro marco básico da autonomia municipal consiste na competência constitucionalmente deferida para legislar sobre assuntos de interesse local. O interesse local deve ser compreendido como aquele que seja predominantemente municipal. Tudo o que interessar de modo predominante ao Município, em relação ao Estado (região) e à União (nacional), será de interesse local e, conseqüentemente, de competência legislativa municipal.

Cabe, ainda, ao Município suplementar a legislação federal e estadual, no que for pertinente, especialmente em relação a algumas matérias listadas no art. 24 da Constituição.

Tais matérias são de competência legislativa concorrente para a União, que ditará normas gerais, e para o Estado, que expedirá normas regionais. O Município suplementará com normas de interesse local.

Em termos práticos, a autonomia do Município significa que o Governo Municipal não está subordinado a qualquer autoridade estadual ou federal no desempenho de suas atribuições e que as leis municipais, sobre qualquer assunto de sua competência expressa, prevalecem sobre as leis federais e estaduais, inclusive sobre a Constituição Estadual, em caso de conflito.

Competência do Município

Como já foi dito, a parcela de competência que cabe ao Município, na distribuição feita pela Constituição, está consubstanciada nos atributos de sua autonomia e de sua condição como pessoa de direito público interno. (...) Ao Município compete, enfim, prover a tudo quanto respeite ao seu peculiar interesse e ao bem-estar de sua população, o que deve estar listado na Lei Orgânica.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

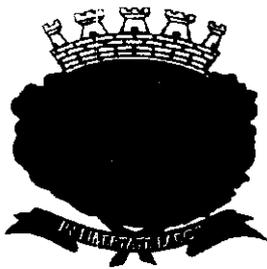
ESTADO DE SÃO PAULO

Além das atribuições acima mencionadas, o Município possui competência para atuar em todos os campos previstos no art. 30 da Constituição.” (Manual O Vereador e a Câmara Municipal, Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM)

Nesse sentido temos os seguintes julgados do Supremo Tribunal Federal que tratam de matérias semelhantes:

“Com o advento da CF de 1988, delimitou-se, de forma mais criteriosa, o campo de regulamentação das leis e o dos regimentos internos dos tribunais, cabendo a estes últimos o respeito à reserva de lei federal para a edição de regras de natureza processual (CF, art. 22, I), bem como às garantias processuais das partes, “dispondo sobre a competência e o funcionamento dos respectivos órgãos jurisdicionais e administrativos” (CF, art. 96, I, a). São normas de direito processual as relativas às garantias do contraditório, do devido processo legal, dos poderes, direitos e ônus que constituem a relação processual, como também as normas que regulem os atos destinados a realizar a causa finalis da jurisdição. (...) Presente, portanto, vício formal consubstanciado na invasão da competência privativa da União para legislar sobre direito processual. Precedente: HC 74.761, rel. min. Maurício Corrêa, DJ de 12-9-1997.” (ADI 2.970, rel. min. Ellen Gracie, j. 20-4-2006, P, DJ de 12-5-2006)

“À União, nos termos do disposto no art. 22, I, da Constituição do Brasil, compete privativamente legislar sobre direito processual. Lei estadual que dispõe sobre atos de juiz, direcionando sua atuação em face de situações específicas, tem natureza processual e não meramente procedimental.” (ADI 2.257, rel. min. Eros Grau, j. 6-4-2005, P, DJ de 26-8-2005)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Ademais a Constituição Paulista determina que:

“Artigo 25 - Nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos.

Parágrafo único - O disposto neste artigo não se aplica a créditos extraordinários.”

Nesse sentido, temos as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, complementar à Constituição Federal cujos princípios e objetivos extrai-se da doutrina abaixo colacionada:

“A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com a finalidade de reduzir o déficit público, estabilizar a economia e controlar os gastos governamentais.

Nesse sentido, o art. 16 da LRF dispõe que a criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental que acarrete aumento da despesa, deverá ser acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro e da declaração do ordenador da despesa, informando que aquela despesa tem adequação orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual (LOA) e compatibilidade com o Plano Plurianual (PPA) e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Dessa forma, o art. 16, em seu inciso II, passou a exigir do ordenador de despesa mais rigor no acompanhamento do aumento da despesa, atribuindo-lhe maior responsabilidade, uma vez que ele terá de declarar se o gasto está de acordo com os objetivos e metas do PPA e da LDO e se tem dotação específica e suficiente no orçamento corrente.



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Assim, com base no disposto no inciso II, do art. 16, traz-se a seguinte questão: a declaração do ordenador de despesa é obrigatória para a contratação de quaisquer despesas ou tão-somente quando se tratar de aumento de despesas que poderão impactar o orçamento?

Pretende-se, ainda, evidenciar a importância da declaração de adequação orçamentário-financeira no controle do aumento das despesas públicas e mostrar a importância da LRF como instrumento para auxiliar os administradores na gestão da despesa pública.

O art. 16 da LRF, que traz normas a serem seguidas na contratação de despesas públicas, com vistas a inibir o aumento dos gastos, assim dispõe:

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.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas;



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

(...) Segundo Carlos Valder do Nascimento (2001, apud SHIMITT, 2003), a palavra "criação" é tomada com o sentido de instituição de uma atividade nova, portanto, que não esteja prevista no sistema de programação governamental. Já o conceito de "expansão" implica a existência de ação preexistente, na medida em que não encerra algo novo, pois tão-somente reproduz atividade devidamente institucionalizada que, por opção de política governamental e conveniência do interesse público, necessita ser expandida. O "aperfeiçoamento" pressupõe a existência de um programa em execução, sendo a atividade, nesse caso, voltada somente para o aprimoramento das ações de governo, cuja implementação gera consequências financeiras.

A ação governamental, segundo Schmitt (2003), é uma meta de governo planejada, contemplada nos instrumentos orçamentários, notadamente no PPA, e viabilizada através da execução orçamentária da despesa.

Rigolin (2003, p. 9) afirma que o legislador federal, ao inserir a expressão "ação governamental" no contexto do caput do art. 16 da LRF, quis fazer referência a "um programa diferenciado de governo, uma atividade nova de serviço à população, um projeto de atuação governamental que seja distinto e distinguível dos demais".

Toledo Júnior e Rossi (2002) asseveram que a criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental, referidos no art. 16 da Lei Complementar nº 101/2000, estão associados com o plano plurianual, portanto têm a ver com o conceito de projeto e, num segundo momento, estão relacionados, também, ao conceito de atividade, visto que é indispensável operar e manter o produto criado pelo projeto." (Responsabilidade fiscal: adequação orçamentária e financeira da despesa, Cibele Sebba Gontijo Campello, Clézia Freitas dos Santos Araújo, fonte: <https://portal.tcu.gov.br>)



CÂMARA MUNICIPAL DE VALINHOS

ESTADO DE SÃO PAULO

Portanto, muito embora a proposição vise trazer benefícios ao erário a imprevisibilidade dos valores a serem dispendidos poderão trazer prejuízos para a execução orçamentária.

Ante o exposto, sob o aspecto focado, muito embora louvável a intenção do Nobre Edil, respeitosamente, cumpre informar que não compete ao ente Município legislar a respeito da matéria tratada na proposição, bem como, não atende aos princípios orçamentários.

É o parecer.

DJ, aos 26 de março de 2019.


Aline Cristine Padilha

Procuradora OAB/SP nº 167.795