

CÂMARA MUNICIPAL DE BARIRI

BARIRI - ESTADO DE SÃO PAULO

PARECER Nº 08/2018

Processo: Projeto de Lei nº 03/2018 do Poder Legislativo

Ementa: "Dispõe sobre o sistema de videomonitoramento nas vias públicas".

Autor: Francisco Leandro Gonzalez

I - RELATÓRIO

Trata-se de consulta formulada acerca do Projeto de Lei do Legislativo nº 03/2018, que institui sistema de videomonitoramento no município de Bariri.

Após ter sido regularmente apresentado e instruído, os componentes da Comissão de Justiça e Redação solicitaram a elaboração de parecer jurídico, o qual não tem caráter vinculante.

II - FUNDAMENTAÇÃO

a) Da iniciativa e da competência

Inicialmente, impende trabalhar o aspecto da iniciativa deste projeto de lei, vez que se trata de ponto assaz polêmico. Historicamente, convencionou-se sustentar, em homenagem ao princípio constitucional da separação dos poderes, que nenhum dos poderes poderia intervir no outro; em outras palavras, um projeto do Poder Executivo não poderia se imiscuir em questões atinentes ao Legislativo e vice-versa.

A regra é a iniciativa concorrente (geral ou comum), na qual a legitimidade para dar início ao processo legislativo é atribuída a diversas autoridades ou órgãos. A iniciativa exclusiva, todavia, é restrita a um só órgão ou autoridade legitimada. Segundo o entendimento de Marcelo Novelino:

As hipóteses de iniciativa exclusiva são definidas de modo taxativo pela Constituição 'numerus clausus'. Por terem caráter excepcional, não se presumem nem comportam interpretação



CÂMARA MUNICIPAL DE BARIRI

BARIRI - ESTADO DE SÃO PAULO

extensiva. Ademais, a iniciativa vinculada das leis somente se legitima quando expressamente consagrada no texto constitucional, não sendo facultado ao legislador ordinário estabelecer normas dessa natureza¹.

A sobredita restrição à ampla legitimidade, que obstaculiza o parlamentar de principiar projeto de lei em determinadas matérias, é norma de reprodução obrigatória em relação aos demais entes federados, Estados e Municípios. Essa limitação está prevista no artigo 61, § 1º, incisos I e II da CF, assim descrita:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

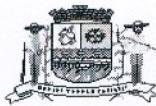
§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

*I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;
II - disponham sobre:*

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;*
- b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;*
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;*
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;*
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;*
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.*

A Constituição Estadual de São Paulo, por sua vez, em seu artigo 24, § 2º, informa que:

¹ NOVELINO, Marcelo. *Curso de Direito Constitucional*. 12ª edição. Salvador: Ed. JusPODIVM, 2017, p. 641-642.



CÂMARA MUNICIPAL DE BARIRI

BARIRI - ESTADO DE SÃO PAULO

Artigo 24 - A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia 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 artigo 47, XIX;

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;

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;

6 - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.

Ainda, a Lei Orgânica do Município, em seu artigo 39, dispõe que caberá ao Prefeito, de forma privativa, a iniciativa dos projetos de leis que tratem de:

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 dos órgãos da administração pública;**

III - regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria dos servidores.

É consabido que a Constituição Federal ocupa o topo do ordenamento jurídico nacional, tal qual modelado na famosa "pirâmide de Kelsen", de sorte que as Constituições Estaduais e as Leis Orgânicas Municipais podem suplementar a legislação nacional, *desde que não a contrarie*. Na prática legislativa, isso significa que se a CF permitiu determinada situação, não cabe às demais restringirem; lado outro, se a CF proibiu ou



CÂMARA MUNICIPAL DE BARIRI

BARIRI - ESTADO DE SÃO PAULO

restringiu determinada situação, os demais entes não deverão permitir ou possibilitar além do limite previsto constitucionalmente.

Nesse sentido, nota-se que a L.O.M. de Bariri, em seu artigo 39, inciso II, ao vedar a possibilidade de os vereadores apresentarem projeto de lei referente às *atribuições* de órgãos da administração pública, o código legal municipal desborda do conteúdo previsto no artigo 61 da Constituição Federal, constituindo-se, indubitavelmente, em previsão inconstitucional, devendo ser expurgada do texto. Para uma melhor explicação, confira-se o quadro abaixo:

Limitações à iniciativa concorrente para propositura de Projetos de Leis:

Constituição Federal	Constituição Estadual de SP	L.O.M. de Bariri
Art. 61, II, "a" - criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;	Art. 24, § 2º, 1 - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;	Art. 39, I - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração;
Art. 61, II, "c" - servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;	Art. 24, § 2º, 2 - criação e extinção das Secretarias de Estado e órgãos da administração pública , observado o disposto no artigo 47, XIX;	Art. 39, II - criação, estruturação e <i>atribuições</i> dos órgãos da administração pública;
Art. 61, II, "e" - criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública , observado o disposto no art. 84, VI;	Art. 24, § 2º, 4 - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;	Art. 39, III - regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria dos servidores.

b) Do entendimento jurisprudencial da Suprema Corte

Em que pese eventual surpresa causada pelo entendimento ora apresentado, cuida-se de interpretação dada pelo ministro Gilmar Mendes no Recurso Extraordinário com Agravo nº 878.911/RJ, acerca de



CÂMARA MUNICIPAL DE BARIRI

BARIRI - ESTADO DE SÃO PAULO

projeto de lei similar² a este, que tratou da obrigatoriedade de se instalar câmeras de segurança em escolas municipais:

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 abranger 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. Cármem 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 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

² "Art. 1º. Torna obrigatória a instalação de câmeras de monitoramento de segurança nas dependências e cercanias de todas as escolas públicas municipais. Parágrafo único. A instalação do equipamento citado no caput considerará proporcionalmente o número de alunos e funcionários existentes na unidade escolar, bem como as suas características territoriais e dimensões, respeitando as normas técnicas exigidas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas ABNT.

Art. 2º. Cada unidade escolar terá, no mínimo, duas câmeras de segurança que registrem permanentemente as suas áreas de acesso e principais instalações internas. Parágrafo único. O equipamento citado no caput deste artigo apresentará recurso de gravação de imagens.

Art. 3º. As escolas situadas nas Áreas de Planejamento APs onde foram constatados os mais altos índices de violência terão prioridade na implantação do equipamento.

Art. 4º. Esta Lei entre em vigor na data da sua publicação".



CÂMARA MUNICIPAL DE BARIRI

BARIRI - ESTADO DE SÃO PAULO

***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 vislumbra nenhum vício de constitucionalidade formal na legislação impugnada** (ARE 878.911, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno, DJe 29.09.2016, STF) (negrito).

O julgado ora exposto, vale citar, constitui acordão paradigma da Tese de Repercussão Geral nº 917 assentada no STF, que assim dispõe: "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). Portanto, não se trata de mera decisão isolada, e sim entendimento que deverá orientar os demais julgadores.

c) Da jurisprudência do Tribunal Bandeirante

Ocorre, todavia, que o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, tradicionalmente, apresenta uma visão bastante restrita de projetos de lei de iniciativa parlamentar, especialmente quando se cria obrigações e despesas à Administração Pública, tal qual este PL faz. Nesse sentido, observe-se alguns julgados que espelham esse entendimento:



CÂMARA MUNICIPAL DE BARIRI

BARIRI - ESTADO DE SÃO PAULO

"Inconstitucionalidade - Ação Direta - Lei Municipal - Determinação de monitoramento por câmeras de vídeo em eventos com público previsto de mais de 600 pessoas - Vício de iniciativa - Matéria que diz respeito à administração do município - Violatione aos princípios de harmonia e separação dos poderes - Ação procedente" (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 994.09.228594-1, Rel. Des. Maurício Vidigal, j. 28.04.2010) (negritei).

...
"Ação direta de inconstitucionalidade. Lei municipal n. 4.381/10 de Suzano. Ato normativo de iniciativa de vereador que dispõe sobre a instalação de barreira visual entre os caixas e os clientes em espera em todas as agências bancárias e instituições financeiras localizadas no município. Vício de iniciativa. Matéria de iniciativa reservada ao chefe do executivo, já que cria obrigação para a administração pública. Ofensa ao princípio da separação de poderes. Ofensa aos arts. 5º, caput, e 47, II e XI, da Constituição Estadual, c/c art. 144, também da Constituição Estadual. Inconstitucionalidade reconhecida. Ação procedente". (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 990.10.323874-5, Rel. Des. Campos Mello, j. 09.02.2011) (negritei).

...
"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - OBJETO - LEI MUNICIPAL DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DETERMINA QUE AS AGÊNCIAS BANCÁRIAS INSTALEM CÂMERAS E SISTEMA DE MONITORAMENTO - VÍCIO DE INICIATIVA - MATÉRIA QUE DIZ RESPEITO À ADMINISTRAÇÃO DO MUNICÍPIO VIOLAÇÃO AOS PRINCÍPIOS DE HARMONIA E SEPARAÇÃO DOS PODERES - AÇÃO PROCEDENTE. O poder de iniciativa no que tange à matéria relacionada à administração do Município é do Executivo. A este cabe não só o exercício dos atos de gerência das atividades municipais como também a iniciativa das leis necessárias à execução das tarefas que lhe cabem. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - OBJETO - LEI MUNICIPAL QUE DETERMINA QUE AS AGÊNCIAS BANCÁRIAS INSTALEM CÂMERAS E SISTEMA DE MONITORAMENTO - AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO DA FONTE DOS RECURSOS DISPONÍVEIS PARA ATENDIMENTO DOS ENCARGOS CRIADOS PELA LEI - OFENSA AO ARTIGO 25 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - PEDIDO PROCEDENTE. O artigo 25 da Constituição Estadual - cuja aplicação se estende aos Municípios por força do disposto no artigo 144 da mencionada Carta - estabelece que 'nenhum



CÂMARA MUNICIPAL DE BARIRI

BARIRI - ESTADO DE SÃO PAULO

projeto de lei que implique a criação ou aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos'. Não basta, assim, a singela alusão à existência de 'recursos próprios'; necessário apontar onde eles se encontram no orçamento em execução". (Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 990.10.346297-1, Rel. Des. Armando Toledo, j. 11.05.2011) (negrito).

Em julgados mais recentes, o TJSP tem alterado – não em caráter definitivo! – seu entendimento a respeito do tema, ao apresentar uma visão menos restritiva acerca da iniciativa de projetos de lei por parte do vereador. Como exemplo, confira-se o julgado a seguir, exarado em 2017, no qual o sobreditó acórdão prolatado pelo STF é citado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI Nº 4.739, DE 28 DE FEVEREIRO DE 2014, DO MUNICÍPIO DE SUZANO, DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE DISPÔS SOBRE A OBRIGATORIEDADE DAS AGÊNCIAS BANCÁRIAS, INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS E CASAS LOTÉRICAS A INSTALAREM CÂMERAS DE VÍDEO NA ÁREA EXTERNA DE SEUS ESTABELECIMENTOS AUSÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DE PODERES INEXISTÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA ENTENDIMENTO JURISPRUDENCIAL DO STF TEMA 917 DE REPERCUSSÃO GERAL AÇÃO IMPROCEDENTE
Recentemente, o Supremo Tribunal Federal pôs uma pá de cal sobre a questão da competência para iniciativa de lei municipal que trata da instalação de câmeras de monitoramento, nos autos da Repercussão Geral no Recurso Extraordinário em Agravo nº 878.911, Relator Min. Gilmar Mendes, em que discutiu a constitucionalidade da Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro que tratava da instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. Naquele julgamento, reafirmou-se a jurisprudência daquela Corte no sentido de que 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. Reforçou também 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



CÂMARA MUNICIPAL DE BARIRI

BARIRI - ESTADO DE SÃO PAULO

Constituição Federal). É o caso dos autos, pois a norma não invadiu a competência privativa do Chefe do Poder Executivo, apenas buscou inibir ações de criminosos nas chamadas "saidinhas de banco", concretizando a proteção ao consumidor usuário dos serviços prestados pelas instituições financeiras, estabelecimentos bancários e lotéricas, obedecendo o disposto no art. 55, §1º, do Código de Defesa do Consumidor (TJSP, Adin nº 2259040-36.2016.8.26.0000, Des. Rel. Ferraz de Arruda, j. 31/05/2017) (negritei).

...

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 5.041, de 21 de dezembro de 2016, do Município de Suzano, que prevê a obrigatoriedade de realização de exames oftalmológicos em alunos da rede oficial de ensino municipal, cujas famílias tenham renda inferior a três salários mínimos. Inocorrência de vício de iniciativa no projeto de lei deflagrado pelo Legislativo Municipal, haja vista que a norma editada não regula matéria estritamente administrativa, afeta ao Chefe do Poder Executivo, delimitada pelos artigos 24, §2º, 47, incisos XVII e XVIII, 166 e 174 da CE, aplicáveis ao ente municipal, por expressa imposição da norma contida no artigo 144 daquela mesma Carta Legislação, outrossim, que não caracteriza claro aumento de despesa do Município. Ausência de indicação de fonte de custeio, ademais, que apenas importaria na eventual inexecução da legislação impugnada no exercício, sem representar sua inconstitucionalidade Distinção de tratamento conferido aos alunos cujas famílias tenham renda superior a três salários mínimos, todavia, que não se mostra razoável Autonomia conferida aos entes públicos municipais que fica condicionada à observância de princípios basilares nos quais se repousa a forma federativa assumida pelo Estado brasileiro, na forma imposta pelo artigo 144 da CE Previsão que acabou por desconsiderar o princípio da igualdade, impondo 'discrimen' que não tem pertinência lógica ou jurídica, realçando a desconsideração do tratamento isonômico que o Município deve manter em relação toda a população Vício de inconstitucionalidade que, destarte, ficou evidenciado na espécie, por afronta ao preceito do artigo 144 da Constituição Estadual Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada parcialmente procedente para esse fim (TJSP, Adin nº 2017027-69.2017.8.26.0000, Des. Rel. Paulo Dimas Mascaretti, j. 22/11/2017) (negritei).



CÂMARA MUNICIPAL DE BARIRI

BARIRI - ESTADO DE SÃO PAULO

Nota-se que o TJSP tem evoluído nas suas decisões a respeito do tema, de modo a prestigiar a função legislativa do parlamentar, com um posicionamento mais permeável à possibilidade de o edil propor projetos de lei que não seriam permitidos em tempos pretéritos. De qualquer sorte, ainda não é viável assegurar que o órgão jurisdicional tem um posicionamento peremptório acerca da questão.

d) Da generalidade no aspecto orçamentário

Ainda, é necessário consignar que o art. 5º do PL em análise, que trata da questão orçamentária relacionada às despesas da execução, se outrora o Tribunal Bandeirante o declararia inconstitucional, dada a sua generalidade, este também é um aspecto que sofreu uma viragem em termos jurisprudências, pois a indigitada generalidade poderá dar causa, no limite, à postergação da aplicação da lei, como se observa no acórdão abaixo:

Sem prejuízo, é mister registrar que, embora a lei guerreada faça menção a respeito da dotação orçamentária para o custeio do programa de forma genérica, não se verifica a alegada afronta ao art. 25 da Constituição Estadual, pois tal generalidade não tem o condão de inquinar a norma de inconstitucionalidade, pois o que importa "é a inexequibilidade do programa estabelecido no mesmo exercício orçamentário em que fora promulgada a referida lei" (Ação Direta de Inconstitucionalidade 2184913-64.2015.8.26.0000 - Órgão Especial do TJ/SP Rel. Des. Márcio Bartoli - J. em 24.02.2016).

O STF, por diversas vezes, também se manifestou no seguinte sentido:

"8. Neste sentido firmou-se a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que afirma reiteradamente que a mera carência de dotação orçamentária específica não pode conduzir ao reconhecimento da existência de vício de constitucionalidade, importando, no máximo, a inexequibilidade da norma no exercício orçamentário em que aprovada. A este título, veja-se o voto do Ministro Nelson Jobim, relator da ADI 2.343: "Eu não vislumbro, em análise preliminar, vinculação da criação de cargo com a atual receita orçamentária. A própria lei previa que isso seria para o futuro e que, na medida em que a Lei de Diretrizes pudesse atender os percentuais, seriam



CÂMARA MUNICIPAL DE BARIRI

BARIRI - ESTADO DE SÃO PAULO

preenchidos os cargos na medida das permissibilidades orçamentárias, decorrentes da Lei de Diretrizes Orçamentárias. (...) Observa-se que o conteúdo material da norma encerra uma proposição no tempo futuro a ser cumprida pelo Poder Executivo. O que a Lei de Diretrizes Orçamentárias gera ao disciplinar servirá de parâmetros, obedecendo os limites a ela impostos. **Este Tribunal já se pronunciou no sentido de que a inexistência de autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias torna inexequível, no exercício em que ela vige, as providências não autorizadas, mas não as invalida, nem as nulifica.** Esse precedente foi, por diversas vezes, reafirmado por aquela Corte, conforme se verifica do seguinte excerto, retirado de voto do Ministro Gilmar Mendes no julgamento da ADI 3.599: "O tema é conhecido do Supremo Tribunal Federal há bastante tempo. Na ADI 1292-MT, Rel. Ilmar Galvão, unânime, DJ de 15.9.1995, sagrou-se o entendimento de que não se viabiliza controle abstrato de constitucionalidade quando se pretende confrontar norma que impõe despesa alusiva à vantagem funcional e ao art. 169 da Constituição, pois a ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele exercício financeiro. Outros precedentes seguiram-se, todos no sentido do não conhecimento da ação direta quando fundada no argumento da ausência de prévia dotação orçamentária para a realização de despesas (ADI 1585 DF, Rel. Sepúlveda Pertence, unânime, DJ de 3.4.1998; ADI 2.339 SC, Rel. Min. Ilmar Galvão, unânime, DJ 1.6.2001; ADI 2343 SC, Rel. Nelson Jobim, maioria, DJ 13.6.2003).

e) Do estudo de impacto orçamentário-financeiro

O sobredito estudo, previsto nos artigos 15 e 16 da Lei Complementar 101/2000, denominada "Lei de Responsabilidade Fiscal", é imprescindível para o andamento do processo legislativo³, pois, do

³ "Observe-se que quaisquer proposições legislativas encontram-se (sic) submetidas ao exame de compatibilidade e adequação orçamento-financeira, desde que submetidas ao processo legislativo ordinário regulado pela RICD. Nesse rol encontram-se as proposições sob a forma de decreto legislativo, leis complementares ou ordinárias, desde que tenham 'índicio' de impacto financeiro e orçamentário, conforme despacho presidencial fundado no exame inicial à distribuição realizada pela Secretaria-Geral da Mesa da Câmara dos Deputados. Excetuam-se do exame somente as propostas de emenda constitucional, pelo fato do equilíbrio fiscal não se constituir em cláusula pétreia. As demais proposições, e justamente por serem ainda normas de lege ferenda, estão submetidas à exigência, prévia à sua inserção no ordenamento jurídico, de



CÂMARA MUNICIPAL DE BARIRI

BARIRI - ESTADO DE SÃO PAULO

contrário, isto é, a sua ausência pode nulificar a propositura, conforme dispõe seu artigo 21. Observe-se abaixo:

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

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.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

...

demonstrar sua neutralidade fiscal" (SANTA HELENA, Eber Z. Critérios e Procedimentos para preservação da objetividade no exame de compatibilidade e adequação orçamentária e financeira de proposições legislativas. Câmara dos Deputados; Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, maio/2009, p. 9-10). Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2009/NT%20205%20202009%20-%20Aperfeiçoamento%20dos%20procedimentos%20e%20criterios%20no%20exame%20de%20compatibilidade%20e%20adequacao%20orçamentaria%20e%20financeira.pdf>. Acesso em: 14/03/2018.



CÂMARA MUNICIPAL DE BARIRI

BARIRI - ESTADO DE SÃO PAULO

Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição;

II - o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.

Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

Desse modo, entendo que junto ao PL devem ser anexadas a documentação prevista no artigo 16 da LRF, sob pena de a propositura poder sofrer questionamentos no futuro.

f) Das demais observações

A par da questão constitucional e legal, registro que a matéria em exame, dadas as notórias dificuldades para a sua implementação – mormente em relação aos custos para a Administração Pública -, pode vir a se tornar uma legislação simbólica, isto é, detém existência, validade, mas não eficácia, pois demanda uma atuação do Poder Executivo que, por diversas razões, pode não ocorrer, ao menos em um breve espaço de tempo.

III - CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, entendo que o Projeto de Lei nº 003/2018 do Poder Legislativo é **constitucional e legal**, sem olvidar o posicionamento refratário do TJSP em projetos de lei dessa característica e, ainda, de um possível questionamento em relação à ausência dos aspectos previstos na LC 101/2000.

É o parecer, *sub censura*.

Bariri, 14 de março de 2018.

Câmara Municipal de Bariri

Pedro Henrique Carinhato e Silva
Procurador Jurídico
OAB/SP nº 356.521