



Parecer Jurídico nº 326/2022

Processo Legislativo – Projeto de Resolução nº 25/2022-L

Assunto: Criação de Canal de Comunicação entre a população e a Comissão Permanente de Educação, Cultura, Lazer, Turismo e Meio Ambiente da Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque via telefone e/ou aplicativos de mensagens.

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL. ACESSO AO PODER LEGISLATIVO. FUNÇÃO TÍPICA DO PODER LEGISLATIVO DE FISCALIZAR. PROPOSITURA QUE VISA MATERIALIZAR A COMPETÊNCIA PREVISTA NO ART. 58, §2º, IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.

1. A Constituição Federal (art. 58, §2º, IV), Constituição do Estado de São Paulo (art. 13, §1º, 7) e a Lei Orgânica do Município de São Roque (art. 31, inciso IV) estabelecem de forma expressa a competência das Comissões Permanentes para, em razão da matéria, “receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas”.
2. Propositura que, ao instituir canal de acesso à Comissão Permanente de Educação, Cultura, Lazer, Turismo e Meio Ambiente da Câmara Municipal, instrumentaliza o exercício da competência prevista no art. 58, §2º, IV, da Constituição Federal e desburocratiza o acesso à Comissão em questão.
3. Parecer favorável.

RELATÓRIO

Trata-se de projeto de resolução que dispõe sobre a implantação de canal de comunicação via telefone e/ou aplicativos de mensagens.

Sustenta exposição de motivos que o canal de comunicação visa aproximar o cidadão possibilitando que este participe do processo de criação de políticas públicas, fortalecendo o sistema de educação do Município.

É o relatório.

Passo a opinar.



ANÁLISE JURÍDICA

I – DA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL ORGÂNICA

A repartição de competências na Constituição Federal é regida pelo princípio da predominância do interesse, vetor da distribuição de competências dos entes federados no ordenamento jurídico brasileiro, sendo de competência da União os assuntos interesse nacional, de competência dos Estados os assuntos de interesse regional e de competência dos Municípios os assuntos de interesse local.

O Min. Alexandre de Moraes, redator do Acórdão no Recurso Extraordinário com Agravo 649.379-RJ (Tema 491 do STF), expôs de forma precisa o lugar especial que o Município ocupa na constelação de competências prevista na Carta Magna brasileira:

“O legislador constituinte de 1988, atento a essa evolução, bem como sabedor da tradição centralizadora brasileira, tanto obviamente nas diversas ditaduras que sofremos, quanto nos momentos de normalidade democrática, instituiu novas regras descentralizadoras na distribuição formal de competências legislativas, com base no princípio da predominância do interesse, e ampliou as hipóteses de competências concorrentes, além de fortalecer o Município como polo gerador de normas de interesse local” (Trecho do voto do Min. Alexandre de Moraes no ARE 649.379-RJ, p. 10¹) .

Sobre o princípio da predominância do interesse também se manifestou o Supremo Tribunal Federal, conforme trecho da ementa do julgado no Recurso Extraordinário 1.151.237 (Tema 1070), no sentido de que “as competências legislativas do município caracterizam-se pelo princípio da predominância do interesse local, que, apesar de difícil conceituação, refere-se àqueles interesses que disserem respeito mais diretamente às suas necessidades imediatas”.

Neste sentido, dispõe a Constituição Federal que compete aos Municípios, dentre outras competências: “legislar sobre assuntos de interesse local” (art. 30, inciso I) e “suplementar a legislação federal e a estadual no que couber” (art. 30, inciso II).

¹ Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754831281>. Acesso em: 25 ago. 2022.



No caso, a propositura trata de demanda da administração da Câmara Municipal, sendo assunto de organização interna e, portanto, de interesse predominantemente local.

Deste modo, quanto à constitucionalidade formal orgânica não há o que opor ao projeto, uma vez que amparado pelo art. 30, inciso I, da Constituição Federal.

II – DA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL SUBJETIVA

Conforme dispõe o art. 210, §2º, do Regimento Interno, “a iniciativa dos projetos de Resolução poderá ser da Mesa, das Comissões ou dos Vereadores, sendo exclusiva da Comissão de Constituição, Justiça e Redação a iniciativa do projeto previsto na alínea *d* do parágrafo anterior”.

No caso, trata-se de projeto de resolução de iniciativa parlamentar, sendo, portanto, absolutamente legítimo, não havendo, portanto, vício de inconstitucionalidade formal subjetiva.

III – DA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL OBJETIVA

De acordo com Hely Lopes Meirelles, “*Resolução* é deliberação do plenário sobre matéria de sua exclusiva competência e de interesse interno da Câmara, promulgada por seu presidente”².

Neste sentido, a Constituição Federal prevê como competência do órgão legislativo, nos arts. 51, IV, e 52, XIII, “dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias”.

Com a ressalva da “fixação da respectiva remuneração” que deve ser realizada por lei de iniciativa do próprio Poder Legislativo por ressalva expressa dos dispositivos constitucionais, as demais matérias dos arts. 51, inciso IV, e 52, inciso XIII, devem ser veiculadas por Resolução.

² MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 13. ed. São Paulo: Malheiros, 2003, p. 637.



No caso, a matéria versa sobre funcionamento e serviços da Câmara Municipal, em especial, de uma Comissão Parlamentar Permanente que passará a ter um canal de comunicação com os cidadãos.

Deste modo, a Resolução é instrumento adequado para normatizar a matéria.

IV – DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL

A Constituição Federal confere ao Poder Legislativo as funções típicas de legislar e de fiscalizar³. A Lei fundamental estabelece, ainda, que cabe à Lei Orgânica do Município estabelecer “organização das funções legislativas e fiscalizadoras da Câmara Municipal” (art. 29, inciso IX).

Referentemente às Comissões Permanentes em razão da matéria, a Constituição da República confere, dentre outras competências, a atribuição de “receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas” (art. 58, §2º, inciso IV).

A Lei Orgânica do Município (art. 31, inciso IV)⁴ e a Constituição do Estado de São Paulo (art. 13, §1º, 7)⁵ estabelecem disposições semelhantes.

Assim, a propositura instrumentaliza a Comissão que passa a ser mais acessível à população, que poderá encaminhar sugestões, petições, reclamações ou queixas por meio de mecanismo moderno que amplia o acesso ao órgão, desburocratizando o procedimento.

³ “No desempenho da sua função fiscalizadora, o Congresso Nacional pode desejar acompanhar de perto o que acontece no governo do País. Para isso, a Câmara dos Deputados, o Senado e qualquer das Comissões dessas Casas estão aptos para convocar Ministros de Estado ou titulares de órgãos diretamente subordinados à Presidência da República, a fim de que prestem, pessoalmente, informações sobre assunto previamente estabelecido, podendo, se o Legislativo o preferir, deles requerer informações por escrito” (MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 13 ed. São Paulo: Saraiva, 2018, p. 969).

⁴ “Art. 31. As Comissões Permanentes, nas matérias de sua respectiva competência, cabem, entre outras atribuições: [...] IV - receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades da Administração direta ou indireta do Município, adotando as medidas pertinentes;”

⁵ “Artigo 13 [...]

§1º - Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

[...]

7 - receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;”



Cumpra apenas ressaltar que as Comissões Permanentes não possuem atribuições externas e não representam a Câmara, necessitando a intermediação da Presidência da Câmara⁶. Neste sentido, havendo ciência de alguma irregularidade deve encaminhar pedido de informações na forma regimental.

As Comissões permanentes também não possuem poderes investigatórios, uma vez que a Constituição Federal os confere às comissões parlamentares de inquérito, na forma do art. 58, §3º, da Constituição, de reprodução obrigatória⁷.

Todavia, estas observações de forma nenhuma inviabilizam a propositura, haja vista que a própria literalidade da Constituição autoriza que as Comissões permanentes recebam petições (CF, art. 58, §2º, IV).

V - DAS EXIGÊNCIAS DE RESPONSABILIDADE FISCAL QUANTO À GERAÇÃO DE DESPESAS E A DISPENSA DE INSTRUÇÃO DE DOCUMENTOS NESTE CASO

Os arts. 16 e 17 assim dispõe sobre a geração de despesas e a criação de despesas obrigatórias de caráter continuado:

“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.

⁶ Neste sentido: “As *comissões permanentes* não representam a Câmara, nem tem atribuições externas, razão por que toda vez que tiverem necessidade de dados e esclarecimentos do Executivo deverão solicitar à presidência da Mesa que os requisite do prefeito, na forma regimental” (MEIRELLES, 2003, p. 627).

⁷ Cf. ADI 3.619.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

§ 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.

[...]

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado”.

O ADCT, no art. 113, após inclusão da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, passou a exigir também a necessidade de impacto orçamentário nas proposituras legislativas que criem ou alterem despesa obrigatória ou renúncia de receita: “Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”.

No caso, conforme se verá, são dispensados os documentos previstos nos arts. 16 e 17. O art. 16, §3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal dispensa as formalidades do art. 16 no caso de despesas consideradas irrelevantes na forma da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

O art. 14 da Lei Municipal 5.271/21 (Diretrizes Orçamentárias para o ano de 2022) e o art. 15 da Lei Municipal nº 5.494/22 (Diretrizes Orçamentárias para o ano de

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - Fone: (11) 4784-8444 - Fax: (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

2023) estabelecem como irrelevantes os valores que não ultrapassem os limites dos incisos I e II do art. 24 da Lei federal nº 8.666/93. Com as atualizações do Decreto federal nº 9.412/18, os limites previstos nos incisos I e II do art. 24 da Lei federal nº 8.666/93 passam a ser respectivamente de R\$ 17.600,00 e R\$ 33.000,00.

A Resolução, analisada abstratamente nesta oportunidade, não enseja obrigação de valor superior aos montantes mencionados, tendo em vista que para sua implementação basta que a Câmara Municipal, caso não possua linha disponível, adquira plano relativo a uma única linha telefônica para acesso a aplicativo de mensagens eletrônicas.

Deste modo, é manifesto que a propositura, caso gere despesa, gerará despesa irrelevante, conforme prevê o art. 16, §3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, interpretado conjuntamente com o art. 14 da Lei Municipal nº 5.271/21 (LDO 2022) e art. 15 da Lei Municipal nº 5.494/22 (LDO 2023).

Relativamente ao art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal e ao art. 113 do ADCT, não há sequer que se falar em despesa obrigatória.

Primeiramente, não é despesa obrigatória (vinculada), pois a Administração da Câmara Municipal possui margem de liberdade (discricionariedade) para definir a forma de implementação e o montante que despenderá⁸, definindo se contratará plano de telefonia, dentre os vários disponíveis no mercado, ou se utilizará de linha que já possui em contrato vigente.

Considerando estas observações, é de se concluir que a propositura está dispensada das formalidades dos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

⁸ Adotando essa definição, se manifestou o Tribunal de Contas da União no Acórdão 1712/2017: “Segundo o “Glossário” disponibilizado pela SOF (<http://www.orcamentofederal.gov.br/glossario-1>), **despesas obrigatórias são aquelas nas quais o gestor público não possui discricionariedade quanto à determinação do seu montante, bem como ao momento de sua realização, por determinação legal ou constitucional.** Por possuírem tais características, essas despesas são consideradas de execução obrigatória e necessariamente têm prioridade em relação às demais despesas, tanto no momento de elaboração do orçamento, quanto na sua execução. Despesas discricionárias, por sua vez, são aquelas que permitem ao gestor público flexibilidade quanto ao estabelecimento de seu montante, assim como quanto à oportunidade de sua execução. São essas despesas que estão sujeitas aos limites de empenho e movimentação financeira (contingenciamento)” (TCU, Acórdão 1712/2017, trecho do voto do relator, grifos nossos”

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970
CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447
Site: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

CONCLUSÃO

Ante o exposto, opino favoravelmente ao Projeto de Resolução nº 25/2022 por não vislumbrar óbice legal ou constitucional à propositura.

No aspecto do processo legislativo, o projeto de lei deve receber pareceres das Comissões Permanentes “Constituição, Justiça e Redação” e “Educação, Cultura, Lazer, Turismo e Meio Ambiente”, devendo ser, posteriormente, submetido a plenário e deliberado por maioria simples, única discussão e votação nominal.

Este parecer possui caráter meramente opinativo, sendo de acolhimento discricionário, estando, portanto, sujeito à livre apreciação dos nobres Edis.

É o parecer, salvo melhor juízo.

São Roque, 05 de outubro de 2022.

Jônatas Henriques Barreira
Procurador Jurídico