



Parecer Jurídico nº 327/2022

Processo Legislativo – Projeto de Lei nº 100/2022-L

Assunto: Projeto de Lei que dispõe a obrigatoriedade de o Poder Executivo afixar placa informativa nas instituições de ensino com o telefone da Comissão Permanente de Educação, Cultura, Lazer, Turismo e Meio Ambiente da Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CRIAÇÃO DE OBRIGAÇÃO AO PODER EXECUTIVO QUE NÃO ATRIBUI COMPETÊNCIA A ÓRGÃOS INTERNOS DO PODER EXECUTIVO NEM DISPÕE SOBRE REGIME JURÍDICO ÚNICO DOS SERVIDORES (TEMA 917 DO STF). CONSTITUCIONALIDADE. DISPOSIÇÕES GENÉRICAS QUE NÃO GERAM DESPESAS OBRIGATÓRIAS. INTELIGÊNCIA DO ART. 113 DO ADCT E ART. 17 DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. PARECER FAVORÁVEL.

1. A propositura não invade matéria de iniciativa privativa do Poder Executivo, levando em conta que não trata da estrutura da Administração Pública ou atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (Tema 917 do STF).
2. Precedente do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo em caso análogo (ADI nº 2197691-90.2020.8.26.0000) em que foi julgada a constitucionalidade de lei municipal que dispunha sobre a obrigatoriedade de afixação de placas informativas contendo o número de telefone do Conselho Tutelar.
3. 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”.
4. Propositura que instrumentaliza o exercício da competência prevista no art. 58, §2º, IV, da Constituição Federal e facilita o acesso à Comissão em questão.
5. Parecer favorável.

RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei municipal de iniciativa parlamentar que estabelece que as instituições de ensino, públicas ou privadas, terão de afixar, em local de fácil visualização, placa informativa que contenha o número de telefone da Comissão Permanente de Educação, Cultura, Lazer, Turismo e Meio Ambiente da Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque.

Dispõe, ainda, a propositura que as informações deverão, preferencialmente, ser padronizadas e dispostas em material resistente à ação do tempo.



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 de 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 local, qual seja, a obrigatoriedade de afixação de placa informativa em instituições de ensino contendo informação que facilite o acesso da população à Comissão Permanente responsável pela Educação no Município.

II – DA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL SUBJETIVA

O art. 61, *caput*, da Constituição Federal confere a qualquer membro ou Comissão do Poder Legislativo a iniciativa para a propositura de leis ordinárias e leis complementares².

O art. 60 da Lei Orgânica do Município da Estância Turística de São Roque, reproduzindo o art. 61, *caput*, da Constituição Federal, que é de observância obrigatória, estabelece que “a iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, à Mesa Diretora, a qualquer Comissão Permanente da Câmara de Vereadores, ao Prefeito e aos eleitores do Município”.

A matéria tão pouco se insere no rol de hipóteses em que há iniciativa exclusiva da Chefia do Poder Executivo.

A Constituição Federal, no art. 61, §1º, inciso II, elenca as seguintes matérias como de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo:

- “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”.

² 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.

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'

Interpretando o art. 61, §2º, inciso I, alínea *a*, da Constituição Federal, o Supremo Tribunal Federal fixou a seguinte tese repetitiva: *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* (ARE 878.911 - Tema 917).

Em sentido semelhante foi o entendimento da Suprema Corte na ADI 3.394, onde o Tribunal firmou o seguinte:

“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 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”.

Desta forma, extrai-se destes precedentes que não é a criação de obrigações de forma genérica ou despesas para o Poder Executivo que gera inconstitucionalidade, mas a incursão na estrutura interna da Administração Pública Municipal e distribuição de atribuições de seus órgãos internos.

No caso, a propositura não dispõe sobre a estrutura interna da Administração Pública Municipal, nem distribui atribuições aos seus órgãos internos.

Aliás, o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo declarou a inconstitucionalidade de caso análogo, em que lei dispunha sobre a obrigatoriedade do Poder Executivo afixar placas informativas contendo o número de telefone do Conselho Tutelar. Confira a ementa do julgado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal n. 3.888, de 17 de fevereiro de 2020, que "obriga os estabelecimentos públicos e privados de ensino do Município de Mairiporã a afixar placa informando o número do telefone do Conselho Tutelar e dá outras providências." INOCORRÊNCIA DE VÍCIO DE INICIATIVA E DE USURPAÇÃO DE MATÉRIA INSERIDA NA RESERVA DA ADMINISTRAÇÃO. DEVER DE PUBLICIDADE. Imposição genérica à Municipalidade da obrigação de afixação de informações sobre o Conselho Tutelar na entrada de instituições de ensino públicas e privadas. Inexistência de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, no caso. Poder de suplementar a legislação federal e estadual, dando cumprimento ao princípio da publicidade. Ação julgada improcedente, revogada a liminar concedida.

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2197691-90.2020.8.26.0000; Relator (a): Moacir Peres; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 27/04/2022; Data de Registro: 29/04/2022)



Em sentido semelhante noutro caso:

DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI MUNICIPAL QUE DETERMINA A AFIXAÇÃO DE CARTAZES INFORMATIVOS DOS NÚMEROS DO DISQUE-DENÚNCIA NAS ESCOLAS DAS REDES PÚBLICA E PRIVADA DE RIBEIRÃO PRETO – INCONSTITUCIONALIDADE NA EXPRESSÃO "DA REDE PÚBLICA" CONTIDA NO ARTIGO 1º, DA LEI MUNICIPAL Nº 14.191/2018 NÃO VERIFICADA – NÃO CARACTERIZAÇÃO DE UMA DAS HIPÓTESES EXCEPCIONAIS DE INICIATIVA LEGISLATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO – ATIVIDADE LEGIFERANTE QUE PERTENCE, EM REGRA, AO LEGISLATIVO – LEI MUNICIPAL QUE PRESTIGIA A PUBLICIDADE ADMINISTRATIVA - AÇÃO IMPROCEDENTE. (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2154897-25.2018.8.26.0000; Relator (a): Ferraz de Arruda; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 30/01/2019; Data de Registro: 11/02/2019)

Desta forma, não há qualquer vício de iniciativa na propositura.

III – DA CONSTITUCIONALIDADE FORMAL OBJETIVA

A propositura não se encontra em qualquer das hipóteses que exigem lei complementar na Constituição Federal, bem como na Lei Orgânica do Município³.

Sendo assim, não há inconstitucionalidade formal objetiva.

IV – DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL DO PROJETO

A Constituição Federal confere ao Poder Legislativo as funções típicas de legislar e de fiscalizar⁴. 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).

³Art. 59.

[...]

Parágrafo único. São leis complementares, além de outras indicadas nesta Lei, as que disponham sobre:

I - uso e ocupação do solo;

II - obras públicas e particulares;

III - matéria e tributos municipais;

IV - política de desenvolvimento urbano.

⁴ “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).

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'

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)⁵ e a Constituição do Estado de São Paulo (art. 13, §1º, 7)⁶ 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.

Cumpra apenas ressaltar que as Comissões Permanentes não possuem atribuições externas e não representam a Câmara, necessitando a intermediação da Presidência da Câmara⁷. 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 obrigatória⁸.

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).

Deste modo, a criação da obrigação de afixação de placa informativa contendo o número da Comissão em questão facilita o recebimento de “petições, reclamações,

⁵ “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;”

⁶ “Artigo 13 [...]”

§1º - As 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;”

⁷ 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).

⁸ Cf. ADI 3.619.



representações ou queixas”, lembrando que ordenamento jurídico moderno admite e fomenta o recebimento de petições por qualquer meio legítimo.

Neste sentido, estabelece o art. 10 da Lei federal nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação): “Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida”.

Portanto, não vislumbro qualquer inconstitucionalidade quanto ao conteúdo da propositura.

V - DAS QUESTÕES RELATIVAS AO DIREITO FINANCEIRO

Primeiramente, em termos de matéria orçamentária, a ausência de indicação de dotação orçamentária específica ou a indicação de dotação orçamentária genérica não enseja vício de constitucionalidade, mas apenas, no máximo, a inexequibilidade da norma no mesmo exercício em que for promulgada. É o que sustenta a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal⁹ e também o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo¹⁰.

No tocante à responsabilidade fiscal, cabe tecer alguns comentários.

O art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece os documentos necessários à instrução da criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental, exigindo a “estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes” e “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”.

⁹ “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” (ADI 3599, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 21/05/2007, DJe-101 DIVULG 13-09-2007 PUBLIC 14-09-2007 DJ 14-09-2007 PP-00030 EMENT VOL-02289-01 PP-00103 RTJ VOL-00202-02 PP-00569). Nesta esteira também: “A jurisprudência desta Casa firmou-se no sentido de que a ausência de dotação orçamentária prévia apenas impede a aplicação da legislação que implique aumento de despesa no respectivo exercício financeiro, sem que disso decorra a declaração de sua inconstitucionalidade” (ADI 6102, Relator(a): ROSA WEBER, Tribunal Pleno, julgado em 21/12/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-025 DIVULG 09-02-2021 PUBLIC 10-02-2021)

¹⁰ Confira: ADI nº 2097808-05.2022.8.26.0000, ADI nº 2083639-52.2018.8.26.0000, ADI nº 2035546-29.2016.8.26.0000, ADI nº 2110879-55.2014.8.26.0000 e muitos outros.

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'

Por outro lado, o art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal disciplina a criação ou aumento de despesa obrigatória de caráter continuado, sendo esta a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo. A mencionada lei complementar federal, neste caso, além dos requisitos do art. 16, exige a demonstração da origem dos recursos para o seu custeio.

O ADCT, no art. 113, após inclusão da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, passou a exigir também a necessidade de impacto orçamentário nas proposições 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”.

Todavia, no contexto das funções legislativas, estes dispositivos devem ser interpretados de forma cuidadosa de modo a não se construir interpretação que simplesmente inviabilize a iniciativa legislativa parlamentar.

Primeiramente, cabe comentar que, desde a Emenda Constitucional nº 95, de 2016, a matéria é regida primeiramente pela Constituição, considerando que o Ato de Disposições Constitucionais Transitórias possui força normativa e é parâmetro de controle de constitucionalidade conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal¹¹.

Neste sentido, o Supremo Tribunal Federal, inclusive, fixou a seguinte tese no julgamento da ADI 6.303/RR: “É inconstitucional lei estadual que concede benefício fiscal sem a prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art. 113 do ADCT”¹².

Assim, o art. 113 do ADCT é parâmetro de constitucionalidade e também vetor de interpretação da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que o sistema constitucional brasileiro, baseado na Supremacia da Constituição, consagra o princípio da interpretação conforme à Constituição.

Desta forma, no que toca ao processo legislativo, os arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal devem ser interpretados à luz do art. 113 do ADCT.

¹¹ Confira: RE 160.486.

¹² ADI 6303, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 14/03/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-052 DIVULG 17-03-2022 PUBLIC 18-03-2022)



Neste sentido, realizando interpretação dos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal conforme o art. 113 do ADCT, somente deve ser exigido *durante o processo legislativo* o impacto orçamentário e demais documentos previstos nos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal no trâmite das proposições que criem ou aumentem *despesas obrigatórias*.

O Plenário do Tribunal de Contas da União, por ocasião do Acórdão 1712/2017, destacou a distinção existente entre despesas obrigatórias e despesas discricionárias:

“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)¹³.

O art. 17, *caput*, da Lei de Responsabilidade Fiscal também fornece possível conceito para “despesa obrigatória”, sendo esta “a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo”, sendo, ainda, de caráter continuado aquela que fixe “para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios”.

Conjugando os conceitos mencionados pelo Acórdão 1712/2017 do TCU e também pelo próprio art. 17, *caput*, da Lei de Responsabilidade Fiscal pode-se concluir que despesa obrigatória é a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que o gestor não possui discricionariedade para determinar seu montante nem o momento de sua realização.

Desta forma, projetos de lei com disposições genéricas não possuem a obrigatoriedade de estar instruídos com estimativa de impacto orçamentário, uma vez

¹³ No mesmo sentido: ENAP. **Módulo 2:** Receita e Despesas públicas. Brasília/DF, Escola Nacional de Administração Pública, 2017, p. 18.



que não definem nem delimitam o montante de despesa que a lei provocará. Seguindo lógica semelhante já julgou o Egrégio Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo¹⁴:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Municipal nº 10.486, de 15 de março de 2022, de iniciativa parlamentar, que "Institui o Selo empresa amiga da mulher às empresas que cumprirem metas de valorização a plena vivência da mulher no ambiente de trabalho, e dá outras providências". Confronto da norma rechaçada em face da Lei Orgânica do Município de Santo André, o que não se admite, sabido é que o exame abstrato de constitucionalidade somente pode ter por objeto leis ou atos normativos municipais, estaduais ou distritais, desde que contestados em face da própria Constituição do Estado-membro. Apontada afronta aos artigos 25 e 176, incisos I e II da Carta Bandeirante. Inocorrência. **Falta de previsão de dotação orçamentária específica que não acarreta o reconhecimento de vício de inconstitucionalidade da norma.** Iniciativa de isentar ou reduzir tributo, através da Lei de Diretrizes Orçamentárias e de Orçamento Anual que é concorrente, não havendo exclusividade do Alcaide, tema que foi objeto de Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo n. 743780/MG da C. Corte Suprema. **Inocorrência de afronta, igualmente, ao artigo 113 do ADCT. Inciso IV do artigo 2º da norma combatida dispõe que "As empresas que reservarem 2% (dois por cento) das vagas de emprego às mulheres vítimas de violência doméstica e familiar poderão ser asseguradas, mediante lei específica, benefícios tributários a critério do Executivo", não criando, alterando, sequer definindo o benefício, que ficará a critério do Executivo, não se podendo falar, por ora, em estimativa de impacto orçamentário e financeiro.** [...]

(TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2089882-70.2022.8.26.0000; Relator (a): Xavier de Aquino; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 24/08/2022; Data de Registro: 05/09/2022, grifos nossos)

Aliás, o próprio precedente já mencionado sobre a afixação de placa informativa contendo o número de telefone do Conselho Tutelar (ADI nº 2197691-90.2020.8.26.0000 do TJSP), embora posterior ADI 6.303/RR, não mencionou qualquer exigência de estimativa de impacto orçamentário.

Ademais, no caso, sequer há que se falar em despesa corrente, uma vez que a não se trata de criação de despesa corrente, pois ausente as características de

¹⁴ Em julgado do Órgão Especial do TJSP, a Corte também já entendeu pela não exigência do estudo de impacto orçamentário para propositura que dispunha sobre a concessão de auxílio-funeral para famílias de baixa renda. Confira trecho do voto do relator: "Observo, assim, não se cuidar aqui de matéria fiscal (criação de despesas obrigatórias ou renúncia de receitas) a ensejar sua aplicação, não se enquadrando a expressão "despesa obrigatória" na matéria ora em exame, em que a lei combatida dispõe sobre a concessão de auxílio-funeral, de evidente caráter administrativo" (TJSP; Direta de Inconstitucionalidade 2207614-09.2021.8.26.0000; Relator (a): Xavier de Aquino; Órgão Julgador: Órgão Especial; Tribunal de Justiça de São Paulo - N/A; Data do Julgamento: 16/03/2022; Data de Registro: 29/04/2022). Em voto convergente, a excelentíssima Dra. Desembargadora Luciana Almeida Prado Bresciani anotou que a obrigação no caso não se enquadrava no conceito de despesa obrigatória, pois o Poder Executivo "teria considerável grau de discricionariedade na concretização da política pública, o que soa incompatível com a imperiosidade característica das despesas obrigatórias" (ADI nº 2207614-09.2021.8.26.0000, Declaração de Voto Convergente nº 29.593, p. 19).

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'

continuidade e periodicidade¹⁵. A despesa gerada pela propositura se encerra com a afixação da placa informativa. Neste sentido, a despesa criada mais se assemelha a uma despesa de capital, do tipo investimentos, conforme prevê o art. 12, §4º, e o esquema disposto no art. 13, ambos da Lei federal nº 4.320/64¹⁶, levando em conta que o parágrafo único do art. 1º da propositura apresenta diretriz no sentido de incentivar que as informações serem afixadas em material resistente à ação do tempo.

Outro aspecto relevante diz respeito ao fato do Poder Executivo possuir margem de liberdade para implementar a ação pública, podendo escolher o tamanho e material das placas informativas, de modo que possui discricionariedade para determinar e estimar o montante da despesa.

Importante, todavia, ressaltar que a conclusão pela dispensa de instrução da estimativa de impacto orçamentário e demais documentos da LRF no trâmite do processo legislativo neste caso não significa que estes documentos não deverão ser confeccionados oportunamente.

A inexistência de criação de despesa obrigatória pela propositura *não significa*, que não haverá geração de despesa e que não deve ser a confecção de estimativa de impacto orçamentário. Ao contrário, a elaboração desta estimativa deve ocorrer após a aprovação da lei e a inclusão do programa no orçamento do Município.

Assim, após a aprovação do projeto, para que a lei tenha aplicabilidade, o Poder Executivo deverá planejar a execução da lei e providenciar dotação orçamentária, conforme precedentes jurisprudenciais já mencionados. Posteriormente, possuindo a

¹⁵ Neste sentido, Marcus Abraham oferece um conceito do que vem a ser “despesa corrente”: “As despesas correntes caracterizam-se por serem contínuas, rotineiras ou periódicas. São dotações destinadas, por exemplo, ao pagamento do funcionamento ou manutenção da estrutura estatal (máquina administrativa), a remuneração de inativos, ao pagamento de juros, etc. Essas despesas podem ser subdivididas, por sua vez, em despesas de custeio e transferências correntes” (ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021).

¹⁶ “Art. 12.[...]”

§ 4º Classificam-se como investimentos as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro”. De acordo, ainda, com o esquema do art. 13 da Lei federal nº 4.320/64, são investimentos: Obras Públicas, Serviços em Regime de Programação Especial, Equipamentos e Instalações, Material Permanente e Participação em Constituição ou Aumento de Capital de Empresas ou Entidades Industriais ou Agrícolas.



devida previsão orçamentária, o Poder Executivo, em processo administrativo, instruirá os documentos previstos no art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Fica ressalvada desta obrigatoriedade caso a despesa gerada pela lei seja irrelevante, nos termos do §3º do art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

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

Todavia, importante fazer constar que a aplicação (exequibilidade) da lei ficará condicionada à inclusão de dotação orçamentária¹⁷ na forma do que prevê a jurisprudência retromencionada e, ainda, ficará condicionada à confecção dos documentos previstos nos incisos I e II do art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, obrigações estas que serão de responsabilidade do Poder Executivo, a menos que se trate de despesa irrelevante nos termos do §3º do art. 16 da LRF e também da Lei de Diretrizes Orçamentárias, hipótese em que tais documentos estarão dispensados.

CONCLUSÃO

Ante o exposto, opino favoravelmente em relação ao Projeto de Lei nº 100/2022, pois está em conformidade com o que dispõe o ordenamento jurídico brasileiro.

No aspecto do processo legislativo, o projeto de lei deve receber pareceres das Comissões Permanentes “Constituição, Justiça e Redação” e “Comissão de 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, s. m. j.

São Roque, 05 de outubro de 2022.

Jônatas Henriques Barreira
Procurador Jurídico

¹⁷ A criação ou suplementação de dotação orçamentária deverá, por óbvio, seguir os rigores da Constituição Federal e da Lei federal nº 4.320/64, sendo necessária prévia autorização legislativa.