



PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS
PROCURADORIA GERAL DA CÂMARA
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO
PARECER JURÍDICO INTERNO Nº 074/2020

PARECER JURÍDICO PRÉVIO Nº 115/2020

**PARECER JURÍDICO PRÉVIO AS
RAZÕES DO VETO Nº 008/2020 OS
§§1º, 2º E 3º DO ARTIGO 8º DO
PROJETO DE LEI Nº 030/2020,
QUE DISPÕE SOBRE AS
DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO
DA LEI ORÇAMENTÁRIA DE 2021.**

1) RELATÓRIO

Foi encaminhado por meio do Expediente Interno nº 106/2020 – PGL/CMP, as razões do Veto do Executivo nº 008/2020 à Emenda Aditiva 009/2020 de autoria da vereadora Joelma de Moura Leite, que fez inserir os §§ 1º, 2º e 3º ao art. 8º do Projeto de Lei nº 030/2020, que dispõe sobre as Diretrizes para Elaboração da Lei Orçamentária de 2021, que por força do § 3º do art. 264 do Regimento Interno desta Casa, haverá que ser exarado Parecer Jurídico Prévio.

O Veto apostado pelo Executivo a emenda anteriormente mencionadas teve como fundamento o § 1º do art. 53 da Lei Orgânica, opinando pela inconstitucionalidade com base no art. 2º e 63, inciso I da Constituição Federal.

Em sede de justificativa descreveu que referida emenda cria despesa não prevista no orçamento, bem como inova quanto ao modo de fiscalizar, contrariando as formas já postas pela constituição federal e pela lei de responsabilidade fiscal, o que feriria, segundo o autor, o princípio da harmonia e independência entre os poderes.

É o breve relatório.

2) FUNDAMENTAÇÃO

Importa mencionar em princípio, que a fase de Parecer Prévio implica o recebimento regular da Proposição, aferida pela Diretoria Legislativa com base nos critérios estabelecidos no art. 196 do Regimento Interno, inclusive com relação ao acompanhamento obrigatório de cópia digitalizada, ainda que dos anexos, quando for o caso.

O veto é, pois, forma de discordância ou rejeição, de julgamento ou de oposição formal do Executivo ao projeto aprovado pelo Legislativo, remetido para sanção e promulgação, ao fundamento de inconstitucionalidade (como no caso vertente) ou de contrariedade ao interesse público, sendo, pois, uma das formas de controle preventivo de constitucionalidade, podendo ser total (quando se refere a todo o texto) ou parcial (quando se refere a parte dele).

Tanto a Sanção quanto o Veto são considerados instrumentos de controle de um Poder sobre o outro, ou seja, do Executivo sobre o Legislativo e vice-versa, consubstanciando o sistema de freios e contrapesos consagrado na doutrina da separação dos Poderes.

Quanto ao requisito temporal de admissibilidade, verifico que as razões do Veto foram protocoladas na Câmara no dia 28/07/2020, ou seja, no 14º dia útil. Vê-se, pois, que as razões de Veto é tempestiva, já que o Projeto de Lei foi recebido pelo gabinete do Prefeito para sanção no dia 08/07/2020. Cumpriu-se, dessa forma, a norma instituída no art. 264, *caput*, do Regimento Interno da Câmara.

Observando atentamente as razões expostas no presente Veto, tenho que **não assiste razão ao Chefe do Executivo** em nenhum dos seus argumentos, conforme demonstrado adiante.

O primeiro argumento do Executivo nas Razões de Veto é o de que **a emenda cria e ou aumenta despesa não prevista no orçamento, com fulcro no art. 63, inciso I da CF/88.**

Não é necessário grande esforço intelectual para rechaçar esta hipótese, vez que a Lei de Diretrizes Orçamentárias, como o próprio nome diz, é a lei que dá as diretrizes para a formulação do orçamento futuro, ou seja, é a lei fundante do orçamento. logo, a LDO para o exercício de 2021, como é o caso vertente, é a lei fundante para o orçamento de 2021, que sequer foi ainda elaborado, e só chegará a esta Casa para análise no mês de setembro.

O que se conclui é que não há que falar ainda em orçamento de 2021, logo impossível criar uma despesa não prevista, já que nenhuma das despesas para o exercício de 2021 foram ainda fixadas.

De outra sorte, o conteúdo dos dispositivos inseridos pela emenda combatida, não cria nenhuma despesa para o Executivo, como quer fazer crer o proponente, vez que a instalação de pontos do software de gestão contábil e orçamentária do Executivo em cada gabinete de Vereador(a) e no gabinete do Procurador Geral Legislativo – PGL é uma ação que envolve somente a expertise dos técnicos da “tecnologia da informação” dos dois Poderes em fazer rodar o programa com base na disponibilidade de internet de qualidade já existente na Câmara.

Além do mais, ainda que tivesse qualquer plausibilidade a tese de criação de despesa não prevista em um orçamento ainda inexistente, O Supremo Tribunal Federal (STF) reafirmou jurisprudência dominante no sentido de que não invade a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para os cofres municipais, não trate da estrutura ou



da atribuição de órgãos do município nem do regime jurídico de servidores públicos.

A matéria foi apreciada no Recurso Extraordinário com Agravo (ARE) 878911, de relatoria do ministro Gilmar Mendes, que teve repercussão geral reconhecida pelo Plenário Virtual do STF.

No caso dos autos do ARE 878911, o prefeito do Rio de Janeiro ajuizou ação direta de inconstitucionalidade no Tribunal de Justiça estadual (TJ-RJ) buscando a invalidade da Lei Municipal 5.616/2013, que prevê a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias. Na ação, sustentou que a lei apresenta vício formal de iniciativa, pois decorreu de proposta do Legislativo local, situação que usurpava a competência exclusiva do chefe do Executivo para propor norma sobre o tema. O TJ-RJ julgou procedente a ação, declarando a inconstitucionalidade da lei. Em seguida, a Câmara Municipal interpôs o recurso analisado pelo STF.

No mérito, ao propor a reafirmação da jurisprudência, o ministro destacou que o STF, em diversos precedentes, firmou o entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no artigo 61 da Constituição, que trata da reserva de iniciativa de lei do chefe do poder Executivo. Segundo o relator, não é possível ampliar a interpretação do dispositivo constitucional para abranger matérias além das que são relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, "mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo".

No caso, o ministro explicou que não foi verificado qualquer vício de inconstitucionalidade formal, pois a lei não cria ou altera a estrutura ou a atribuição de órgãos da Administração Pública local nem trata do regime jurídico de servidores públicos. "Acrescente-se que a proteção aos direitos da criança e do adolescente qualifica-se como direito fundamental de segunda dimensão que impõe ao Poder Público a satisfação de um dever de prestação positiva destinado a todos os entes políticos que compõem a organização federativa do Estado Brasileiro, nos termos do artigo 227 da Constituição", concluiu.

Assim, o ministro conheceu do agravo e deu provimento ao recurso extraordinário para reformar o acórdão do TJ-RJ e declarar a constitucionalidade da Lei 5.616/2013 do Município do Rio de Janeiro.

A manifestação do relator pelo reconhecimento da repercussão geral foi seguida por unanimidade no Plenário Virtual. Quanto ao mérito, no sentido de reafirmar a jurisprudência consolidada do Tribunal, a decisão foi majoritária, vencido o ministro Marco Aurélio.

Eis abaixo a Ementa do julgado:

29.09.2016. PLENÁRIO REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO 878.911 RIO DE JANEIRO

RELATOR : MIN. GILMAR MENDES RECTE.(S) : CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO ADV.(A / S) : JOSÉ LUIS GALAMBA MINC BAUMFELD E OUTRO (A / S) RECD.(A / S) : PREFEITO DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO ADV.(A / S) : ANDRÉ TOSTES





Recurso extraordinário com agravo. Repercussão geral. **2.** Ação Direta de Inconstitucionalidade estadual. Lei 5.616/2013, do Município do Rio de Janeiro. Instalação de câmeras de monitoramento em escolas e cercanias. **3.** Inconstitucionalidade formal. Vício de iniciativa. Competência privativa do Poder Executivo municipal. Não ocorrência. **Não usurpa a competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos.** **4.** Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. **5.** Recurso extraordinário provido.

O segundo argumento do Executivo nas Razões de Veto é o de **que tanto a constituição quanto a lei de responsabilidade fiscal descrevem quais são os atos do Executivo para dar a conhecer a todos, inclusive ao Legislativo,** sobre a execução orçamentária, bem como a prestação de suas contas.

Como fundamento cita o art. 84 da constituição federal que atribui como competência do Presidente da República, prestar contas ao Legislativo e a publicação de relatórios de gestão fiscal. Além disso, menciona também o art. 48 da LRF, fazendo grifo quanto aos instrumentos de gestão fiscal, quais sejam: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Importa notar que os dispositivos trazidos à baila são instrumentos e gestão fiscal, não importando em taxatividade a obstar quaisquer outros métodos a serem empregados pelo Legislativo para cumprir sua função fiscalizadora, como se afigura nos dispositivos da emenda vergastada.

Ao contrário do que buscou argumentar o Executivo neste ponto das Razões do Veto, o § 1º, inciso II do art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal é um garantidor do direito que a sociedade tem de acompanhar, **em tempo real,** informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público.

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

§ 1º A transparência será assegurada também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

I - (...);

II - liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e (Redação dada pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

Ademais, pelo teor do art. 48-A da LRF, para fins de concretudo do que determina o inciso II, do § 1º do art. 48, os entes da federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações a saber:

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a: (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.

Reforça-se que no sistema representativo, os vereadores são os legítimos representantes do povo e, portanto, titulares absolutos do exercício das consignações trazidas pelo § 1º, inciso II do art. 48, bem como dos incisos I e II do art. 48-A.

De se notar que pelo princípio da transparência a sociedade tem o sagrado direito de, em tempo real, conhecer de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público e, os vereadores, sendo os representantes da sociedade, têm igualmente tal direito.

O poder/dever de fiscalizar dos vereadores não pode encontrar barreiras em seu exercício, exceto quando ilegais, e a busca pela sua efetividade alberga sempre a criatividade quanto a sua execução, como no caso dos dispositivos da Emenda questionada.

Negar o acesso em nível de consulta aos vereadores quanto a execução orçamentária em tempo real, é infringir de maneira geral o princípio da transparência e de maneira particular o inciso II do § 1º do art. 48, bem como as disposições do art. 48-A, ambos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Portanto, não vejo nenhuma das hipóteses de inconstitucionalidades aventadas pelo proponente, afigurando-me ao contrário, a



infringência ao princípio da transparência ao se tentar negar o direito aos legítimos representantes do povo, de acompanhar, em tempo real, a execução orçamentária por meio do próprio software do Executivo, caracterizando ainda a tentativa de embaraçar a função fiscalizatória da Câmara Municipal.

3) CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto e, **por não ter observado nenhuma inconstitucionalidade**, esta Procuradoria Especializada de Assessoramento Legislativo, **entende, conclui e opina pela REJEIÇÃO DAS RAZÕES DO VETO Nº 008/2020** à Emenda Aditiva 009/2020 de autoria da vereadora Joelma de Moura Leite, que fez inserir os §§ 1º, 2º e 3º ao art. 8º do Projeto de Lei nº 030/2020, que dispõe sobre as Diretrizes para Elaboração da Lei Orçamentária de 2021.

É o parecer, smj da autoridade superior.

Parauapebas/PA, 18 de agosto de 2020.



Nilton César Gomes Batista
Procurador Legislativo
Mat. 0012011


Dr. Jardison James Gomes da S. e Silva
Procurador Geral Legislativo
Portaria nº 135/2020