



PARECER JURÍDICO Nº 248/2024

Referência: Veto nº 02/2024

Assunto: Veto Parcial ao Projeto de Lei nº 104-L, de 13/12/2021, que “Institui o Planejamento Participativo Orçamentário, com objetivo de subsidiar os projetos de lei que disciplinam o plano plurianual, o orçamento anual e as diretrizes orçamentárias da Estância Turística de São Roque”.

Ementa: VETO JURÍDICO. PARCIAL. RECONHECIMENTO DE CONSTITUCIONALIDADE DE OUTROS ARTIGOS. PROJETO DE LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR. INEXISTÊNCIA DE AFRONTA AO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES. PROCESSO DE PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO ORÇAMENTÁRIO. DIREITO FUNDAMENTAL DO CIDADÃO. REGRAMENTO GERAL. PARECER CONTRÁRIO AO VETO.

I – RELATÓRIO

Trata-se da análise estritamente jurídica do Veto Parcial nº 02/2024 ao Projeto de Lei nº 104, de 13 de dezembro de 2021, que visa instituir o Planejamento Participativo Orçamentário, com objetivo de subsidiar os projetos de lei que disciplinam o plano plurianual, o orçamento anual e as diretrizes orçamentárias da Estância Turística de São Roque.

Observa-se o Parecer Jurídico nº 218/2024 opinando favoravelmente à propositura. E uma vez encaminhado para as Comissões Permanentes de “Constituição, Justiça e Redação”, “Orçamento, Finanças e Contabilidade” e “Cidadania, Direitos Humanos e Meio Ambiente”, todas se pronunciaram de forma favorável.

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

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | www.camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Na oportunidade da análise pelas Comissões competentes, restou consignado que o Projeto de Lei em epígrafe não contraria as disposições legais vigentes, assim como aos princípios gerais de direito, bem como está em consonância com o entendimento do STF – RE 626949/SP, e orientações do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo à esta Casa de Leis.

O Projeto de Lei nº 104/2021-L foi aprovado por unanimidade na 26ª Sessão Ordinária de 2024 da Câmara Municipal de São Roque, realizada em 27 de agosto de 2024. E o seu objeto precípuo é promover o processo de Planejamento Participativo Orçamentário por meio de plenárias em que a população escolherá, de forma direta, as suas prioridades em metas, obras e serviços, com objetivo de subsidiar a elaboração dos Projetos de Lei que disciplinam o plano plurianual, o orçamento anual e as diretrizes orçamentárias

Em observância ao quanto previsto no art. 62, § 1º, da Lei Orgânica do Município, o Ilustre Prefeito vetou parcialmente o Projeto, alegando que os art. 4º, 6º e 7º do Projeto de Lei impõem uma atuação administrativa específica, interferindo indevidamente em uma esfera reservada constitucionalmente ao Chefe do Poder Executivo. No Veto nº 02/2024 consta:

Ao examinar o texto da proposição legislativa mencionada, observa-se que a intenção do Poder Legislativo Municipal é instituir um Planejamento Participativo Orçamentário, visando fomentar o exercício da cidadania em âmbito municipal, permitindo que a população escolha, de forma direta, suas prioridades em metas, obras e serviços para subsidiar a elaboração dos projetos de lei referentes ao plano plurianual, ao orçamento anual e às diretrizes orçamentárias. Contudo, os artigos 4º, 6º e 7º do projeto de lei em questão impõem uma atuação administrativa específica, interferindo indevidamente em uma esfera reservada constitucionalmente ao Chefe do Poder Executivo. **Essa interferência viola o princípio constitucional da reserva de administração, que impede o Poder Legislativo de ultrapassar os limites de suas prerrogativas institucionais, interferindo na atuação do Administrador Público.**

A leitura atenta do referido dispositivo da proposição legislativa revela patente interferência do Poder Legislativo em atividades típicas do Poder Executivo, quais sejam, os poderes de gestão política e administrativa, inclusive obrigando a criação de um Conselho Municipal.

[Grifo acrescido]

Por fim, faz-se importante destacar que esta Procuradora Jurídica se atém à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência, razão pela

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

E: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

qual não se incursiona em discussões de ordem técnica ou questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação.

No mais, trata-se de um parecer de caráter técnico-opinativo, que não impede a tramitação e até mesmo consequente aprovação. Nesse sentido é o entendimento do Supremo Tribunal Federal, a saber:

O parecer emitido por procurador ou advogado de órgão da administração pública não é ato administrativo. Nada mais é do que a opinião emitida pelo operador do direito, opinião técnico-jurídica, que orientará o administrador na tomada da decisão, na prática do ato administrativo, que se constitui na execução *ex officio* da lei. Na oportunidade do julgamento, porquanto envolvido na espécie simples parecer, ou seja, ato opinativo que poderia ser, ou não, considerado pelo administrador.

(Mandado de Segurança nº 24.584-1 - Distrito Federal - Relator: Min. Marco Aurélio de Mello – STF.)

Eis a síntese do necessário.

II – TEMPESTIVIDADE

O Autógrafo nº 5.929/2024 ao PL nº 104/2021-L foi firmado em 27 de agosto de 2024, data em que o Projeto de Lei foi encaminhado ao Poder Executivo. Em 17 de setembro de 2024 foi vetado parcialmente pelo Prefeito Municipal e motivadamente encaminhado para ciência desta Casa de na mesma data.

De acordo com o art. 62, §1º, da Lei Orgânica do Município¹, o Prefeito tem o prazo de 15 (quinze) dias úteis, contados da data do seu recebimento, para vetar total ou parcialmente o Projeto, devendo comunicar os motivos do veto, dentro de 48h (quarenta e oito horas), ao Presidente da Câmara Municipal.

Portanto, tempestiva a manifestação de veto, inclusive nos termos do art. 262, *caput*, do Regimento Interno.

¹ **Art. 62** Aprovado o projeto de lei, o Presidente da Câmara Municipal, no prazo de dez dias úteis, enviará o autógrafo ao Prefeito, que, aquiescendo, o sancionará.

§ 1º Se o Prefeito considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional, ilegal ou contrário a esta lei ou ao interesse público, vetá-lo-á, total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do seu recebimento, e comunicará os motivos do veto, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente da Câmara Municipal.



III – FUNDAMENTAÇÃO

Conforme delineado alhures, trata-se de veto jurídico parcial ao PL nº 104/2021-L, divergindo da posição assumida pelo Poder Legislativo quando da aprovação da norma legal, cuja fundamentação, em apertada síntese, traz:

Assim, os artigos 4º, 6º e 7º da referida proposição legislativa apresentam um vício insanável de inconstitucionalidade, pois violam o princípio constitucional da reserva de administração e o regime de separação e independência dos poderes, ao qual os municípios também estão obrigatoriamente vinculados.

Fato é que tanto na Lei Orgânica do Município quanto a Constituição Federal aduzem que o veto pode ser: a) Jurídico, quando contrário à Constituição; ou b) Político, quando contrário ao interesse público. No caso *sub examine*, o veto é de natureza jurídica, porquanto assentado em “vício insanável de inconstitucionalidade”. É o que se verifica da leitura da Mensagem do Veto, apresentada pelo Poder Executivo. Tendo em vista o exposto, restaram vetados os seguintes dispositivos constantes do Projeto:

Art. 4º Para a realização das plenárias regionais, o Poder Executivo procederá à divisão do Município, considerando as características geográficas, populacionais ou outras que visem a possibilitar a maior participação da população.

[...]

Art. 6º O Poder Executivo deverá divulgar, anualmente, cronograma e temas a serem debatidos nas plenárias, mediante ampla campanha de divulgação pelos meios de comunicação oficiais, assim como nas escolas, igrejas e demais espaços comunitários.

Art. 7º O Conselho Municipal do Orçamento será instrumento de auxílio no planejamento e fiscalização das questões orçamentárias e será formado por representantes do Poder Executivo – indicados pelo Prefeito -, da população – eleitos em plenárias – e respectivos suplentes.

Inicialmente consigno que não entendo configurada violação à iniciativa reservada ao Chefe do Executivo, uma vez que o Projeto Lei de iniciativa parlamentar, diversamente de interferir em atos de gestão administrativa, busca garantir a participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e

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

E: www.camarasaoroque.sp.gov.br | **E-mail:** camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

orçamentos. Não se trata, pois, de matéria afinsa à organização administrativa, razão pela qual inexistente ofensa ao princípio da separação dos poderes.

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 e cujas regras são de observância obrigatória para os demais entes. Não se permite, assim, interpretação ampliada do citado dispositivo constitucional a fim de englobar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo.

A leitura fria do art. 61 da Constituição Federal nos leva a uma interpretação de que o parlamentar municipal é impedido totalmente de propor Projeto de lei disciplinando matérias que aumente despesas para o ente municipal, sob pena de estar usurpando a competência exclusiva do poder executivo. No entanto, **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 RG).**

Tema 917 - Competência para iniciativa de lei municipal que preveja a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias.

Relator (a): MIN. GILMAR MENDES

Descrição: Recurso extraordinário em que se discute, à luz dos arts. 24, XV; 30, I e II; 74, XV; e 227 da Constituição Federal, a competência para a iniciativa de lei municipal que preveja a obrigatoriedade de instalação de câmeras de segurança em escolas públicas municipais e cercanias.

Tese: **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).**

O Supremo Tribunal Federal expôs seu entendimento de forma clara e direta, não havendo motivo para questionamentos quanto a constitucionalidade formal. Em razão do exposto, resta pacífico que não padece de vício de iniciativa e não viola o princípio da separação dos Poderes a lei de caráter geral que

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

E: www.camarasaoroque.sp.gov.br | E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

apenas estabelece diretrizes para a implementação, **relegando ao Poder Executivo o planejamento, a regulamentação e a concretização das iniciativas.**

Nesta linha intelectual, impende destacar o eminente Ministro Carlos Ayres Brito, no julgamento da ADI nº 3.178/AP, quando asseverou:

[...] a princípio, não vejo como inconstitucional uma lei, de iniciativa de qualquer parlamentar, que institua política pública no âmbito de órgão estatal ou de entidade preexistente, desde que essa lei não crie fundo, redundantemente, financeiro para o implemento dessa política pública.

In casu, o Projeto traz diretrizes, mas caberá ao Poder Executivo a criação, mediante lei específica, do referido Conselho Municipal, responsável por estabelecer sua efetiva composição, o conjunto de atribuições e a forma pela qual suas competências serão exercidas.

E não se olvida do fato de que resta evidente que a legislação que cuida de matéria atinente à organização administrativa é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo. Sendo assim, apenas se a lei de iniciativa parlamentar criasse o Conselho Municipal e instituísse obrigações para os servidores seria formalmente inconstitucional, por usurpação da competência do Chefe do Executivo.

Nem mesmo o art. 8º do Projeto de Lei nº 104/2021-L foi vetado, o que CONFIRMA os argumentos expostos neste Parecer. E sem o art. 7º, o seguinte perde totalmente sua razão de existir:

Art. 8º São objetivos do Conselho Municipal, entre outros:

I – acompanhar a execução das prioridades decididas no processo de Orçamento Participativo;

II – fiscalizar a execução orçamentária, opinando sobre eventuais cortes nos investimentos, incrementos ou quaisquer alterações no projeto inicial; e

III – deliberar sobre a metodologia adequada e funcionamento do Orçamento Participativo subsequente.

A matéria ventilada no Projeto em análise não é reservada ao Chefe do Poder Executivo, nem se encontra na reserva da Administração, disciplinando apenas em homenagem aos princípios da publicidade e da eficiência,

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

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | www.camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

insculpidos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, que vincula todos os entes federativos, e que é de iniciativa concorrente.

Afinal, apenas são de iniciativa do Prefeito as leis que disponham sobre: 1. Criação, transformação ou extinção de cargos, funções ou empregos públicos na Administração Direta ou autárquica ou aumento de sua remuneração; 2. Servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria; 3. Criação, estruturação e atribuições das Secretarias ou administração pública; 4. Matéria orçamentária, e a que autoriza a abertura de créditos ou conceda auxílios, prêmios e subvenções². Os demais Projetos de Lei competem concorrentemente ao Prefeito e à Câmara, na forma regimental.

O princípio da participação comunitária no estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano é uma exigência da própria Constituição de São Paulo (art.180, II e 191). Não por outro motivo, a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, responsável por estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal prescreve:

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.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:
I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Já o Estatuto da Cidade prescreve que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, e tem como diretriz, inclusive, a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da

² Vem da doutrina tradicional que são de iniciativa exclusiva do prefeito, como chefe do Executivo local, os projetos de leis que disponham sobre criação, estruturação e atribuição das secretarias, órgãos e entes da Administração Pública Municipal; matéria de organização administrativa e planejamento de execução de obras e serviços públicos; criação de cargos funções ou empregos públicos na Administração direta, autárquica e fundacional do Município; regime jurídico e previdenciário dos servidores municipais, fixação e aumento de sua remuneração; plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual e créditos suplementares e especiais.

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

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | www.camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Destaca, ainda:

Art. 4º. Para os fins desta lei, serão utilizados, entre outros instrumentos: [...]

III – planejamento municipal, em especial: [...]

f) gestão orçamentária participativa;

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela câmara municipal.

Em seu aspecto formal, portanto, a proposição encontra fundamento no art. 60, da Lei Orgânica do Município, segundo o qual a iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, à Mesa Diretora, a qualquer Comissão Permanente da Câmara, ao Prefeito e aos eleitores do Município, ressaltando-se que o rol das matérias reservadas à iniciativa exclusiva do Poder Executivo deve ser interpretado restritivo ou estritamente.

Portanto, o PL 104/2021-L versou acerca de tema de interesse geral da população, sem qualquer relação com matéria estritamente administrativa, afeta ao Poder Executivo, razão pela qual poderia mesmo decorrer de iniciativa parlamentar. Não fosse isso, a Lei Orgânica de São Roque impõe o dever do Poder Público de zelar pela observância das Constituições e leis federais, estaduais e municipais⁴, cabendo ao Município legislar e prover a tudo quanto respeite ao interesse local e ao bem-estar de sua população.

Por fim, resta claro que a nova moldura jurisprudencial adotada pelo STF, é no sentido de permitir que o Vereador possa apresentar Projetos de lei de interesse local, que promovam políticas públicas que evidenciem os direitos fundamentais dos cidadãos.

IV – DO PROCEDIMENTO

De acordo com o Regimento Interno da Câmara Municipal de São Roque, recebido o veto pelo Presidente da Câmara, o mesmo deverá ser

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

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | www.camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

encaminhado à “Comissão de Constituição, Justiça e Redação” que poderá solicitar audiência de outras Comissões (art. 232, § 2º).

O veto deverá ser apreciado pela Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque, em Sessão Plenária, dentro de 30 (trinta) dias a contar de seu recebimento, ocorrido em 19/04/2024, e só deverá ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos Vereadores, em votação nominal (art. 62, § 4º, LOM).

No mesmo sentido prevê o Regimento Interno desta Casa, uma vez que o mesmo deverá ser apreciado pela Câmara dentro de 30 (trinta) dias a contar de seu recebimento na Secretaria Administrativa (art. 262, § 5º).

As Comissões têm o prazo conjunto e improrrogável de quinze (15) dias para se manifestarem sobre o veto. Esgotado, sem deliberação, o prazo de 30 (trinta) dias, o veto deverá ser inserido na ordem do dia das sessões subseqüentes, sobrestadas as demais proposições até sua votação final. E caso o veto seja rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos membros da Câmara (art. 262, § 7º, do Regimento Interno), deverá o projeto ser enviado ao Prefeito para promulgação.

V – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, reitero todas as ponderações lançadas no Parecer Jurídico nº 218/2024. E nos termos do Regimento Interno desta Casa, seu quórum de votação é de maioria absoluta, e tal propositura deve ser apreciada em única discussão e votação nominal para aprovação, devendo ser apreciado em até 30 (dias).

Reitero, por oportuno, que a opinião jurídica exarada neste Parecer não tem força vinculante, podendo seus fundamentos serem utilizados ou não pelos membros desta Casa, servindo apenas como norte para o voto dos Edis.

É o parecer.

São Roque, 18 de setembro de 2024.

Mara Augusta Ferreira Cruz Galvão

Procuradora Jurídica