



**ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA**

COMISSÃO DE LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO FINAL

PARECER

Assunto: *Projeto de Lei Ordinária nº. 229/2022*

Autoria: *Ver. Ismael Silva*

Ementa: *"Estabelece diretrizes para as exposições justificativas de aberturas de créditos suplementares e especiais pelo Poder Executivo do Município de Teresina e dá outras providências".*

Relator: *Ver. Edilberto Borges – DUDU*

Conclusão: *Parecer favorável à tramitação, discussão e votação do presente projeto de lei*

I – RELATÓRIO:

De autoria do ilustre Vereador acima identificado, o presente projeto de lei possui a seguinte ementa: *"Estabelece diretrizes para as exposições justificativas de aberturas de créditos suplementares e especiais pelo Poder Executivo do Município de Teresina e dá outras providências".*

Justificativa anexada.

É, em síntese, o relatório.

II - EXAME DE ADMISSIBILIDADE:

Inicialmente, observa-se que o projeto está devidamente subscrito por seu autor, além de trazer o assunto sucintamente registrado em ementa, em conformidade com o disposto nos arts. 99 e 100, ambos do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT.

Observa-se, ainda, que o autor articulou justificativa escrita, atendendo ao disposto no art. 101 da mesma norma regimental.

A distribuição do texto também está dentro dos padrões exigidos pela técnica legislativa, não merecendo qualquer reparo.



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Destarte, restam-se cumpridos os requisitos de admissibilidade.

III – ANÁLISE SOB OS PRISMAS CONSTITUCIONAL, LEGAL E REGIMENTAL:

O presente projeto de lei possui o intuito de tornar obrigatória a publicação da exposição justificativa nos decretos de abertura de créditos suplementares e especiais editados pelo Poder Executivo do Município de Teresina, de modo a conferir maior transparência no âmbito da administração pública.

Inicialmente, faz-se oportuno registrar que o município é o ente competente para tratar do assunto, em decorrência da Autonomia veiculada no art. 18 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88, bem como das normas insculpidas em seu art. 30, inciso I.

Ademais, merece registro que a proposição encontra suporte no art. 37, *caput*, e art. 163-A, da CRFB/88, *in verbis*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (grifo nosso)

Art. 163-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, de forma a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 108, de 2020)

A nível infraconstitucional, destaque-se, respectivamente, o disposto no art. 43 da Lei Federal nº. 4.320/1964, bem como no art. 48 da Lei Complementar nº. 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF):

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa. (grifo nosso)



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

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. (grifo nosso)*

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

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; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

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) (grifo nosso)

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009)

Superado esse ponto a respeito da competência legislativa do município, cumpre verificar, avançando na análise jurídica, se a proposição não incorre em inconstitucionalidade formal subjetiva.

No que tange à iniciativa para o processo legislativo, destaque-se que o caso dos autos não se enquadra naquelas hipóteses de iniciativa reservada do Poder Executivo. A propósito, confira o art. 50 da Lei Orgânica do Município de Teresina - LOM e o art. 105 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina - RICMT, abaixo transcritos:

Art. 50. *A iniciativa das leis cabe ao Vereador, às Comissões permanentes da Câmara, ao Prefeito Municipal e aos cidadãos.*

Art. 105. *A iniciativa dos projetos de lei cabe a qualquer Vereador, à Mesa Diretora, às Comissões Permanentes, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma da legislação em vigor. (Texto alterado pela Resolução Normativa nº 101/2016, publicada no DOM nº 1.993, de 19 de dezembro de 2016)*



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

É certo que determinadas leis são de iniciativa privativa de certas pessoas, só podendo o processo legislativo ser deflagrado por elas, sob pena de se configurar vício formal de iniciativa e, por conseguinte, inconstitucionalidade do referido ato normativo.

As hipóteses de iniciativa reservada do Presidente da República (art. 61, § 1º, CRFB/88), pelos Princípios da Simetria e da Separação das Funções do Estado, devem ser observadas em âmbito estadual, distrital e municipal, sendo as referidas matérias iniciadas pelos Chefes do Executivo (Governadores dos Estados e do Distrito Federal e Prefeitos), sob pena de se incorrer em inconstitucionalidade formal subjetiva.

No projeto em tela, verifica-se que não houve vício de iniciativa, uma vez que não cria ou extingue cargos, funções ou empregos públicos e não fixa remuneração; não cria, confere atribuições ou extingue Secretarias e órgãos da Administração Pública; e, finalmente, não dispõe sobre servidores públicos, tampouco sobre o seu regime jurídico.

Verifica-se, assim, que a proposição legislativa não cuida da matéria prevista no rol de temas reservados à iniciativa legislativa do Chefe do Poder Executivo; rol esse que, reitera-se, segundo posição firmada pelo Supremo Tribunal Federal - STF, é taxativo.

Quanto à temática versada nos autos, impende anotar que a CRFB/88 erigiu o princípio da publicidade como norma basilar para atuação do administrador público, sob pena, inclusive, da incidência das penalidades da Lei de Improbidade Administrativa - Lei nº. 8.429, de 2 de junho de 1992.

Além disso, o texto constitucional garantiu a todos o direito de receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, nos termos do art. 5º, inciso XXXIII.

Atento a essa determinação constitucional, o legislador infraconstitucional tratou de assegurar a publicidade em diversos diplomas, tais como: arts. 4º e 21, § 1º, da Lei nº. 8.666/93; art. 8º, § 2º, da Lei nº. 7.347/85; arts. 32, § 4º, 48, §§ 1º e 2º, e art. 48-A da Lei Complementar nº. 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Com efeito, corroborando a explanação acima, vale registrar a jurisprudência do Pretório Excelso, consoante se observa dos precedentes a seguir:



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

O parlamentar, na condição de cidadão, pode exercer plenamente seu direito fundamental de acesso a informações de interesse pessoal ou coletivo, nos termos do art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal e das normas de regência desse direito. STF. Plenário. RE 865401/MG, Rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 25/4/2018 (repercussão geral) (Info 899).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI Nº 11.521/2000 DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. OBRIGAÇÃO DO GOVERNO DE DIVULGAR NA IMPRENSA OFICIAL E NA INTERNET DADOS RELATIVOS A CONTRATOS DE OBRAS PÚBLICAS. AUSÊNCIA DE VÍCIO FORMAL E MATERIAL. PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE E DA TRANSPARÊNCIA. FISCALIZAÇÃO. CONSTITUCIONALIDADE.

1. O art. 22, inciso XXVII, da Constituição Federal atribuiu à União a competência para editar normas gerais de licitações e contratos. A legislação questionada não traz regramento geral de contratos administrativos, mas simplesmente determina a publicação de dados básicos dos contratos de obras públicas realizadas em rodovias, portos e aeroportos. Sua incidência é pontual e restrita a contratos específicos da administração pública estadual, carecendo, nesse ponto, de teor de generalidade suficiente para caracterizá-la como “norma geral”.

2. Lei que obriga o Poder Executivo a divulgar na imprensa oficial e na internet dados relativos a contratos de obras públicas não depende de iniciativa do chefe do Poder Executivo. A lei em questão não cria, extingue ou modifica órgão administrativo, tampouco confere nova atribuição a órgão da administração pública. O fato de a regra estar dirigida ao Poder Executivo, por si só, não implica que ela deva ser de iniciativa privativa do Governador do Estado. Não incide, no caso, a vedação constitucional (CF, art. 61, § 1º, II, e).

3. A legislação estadual inspira-se no princípio da publicidade, na sua vertente mais específica, a da transparência dos atos do Poder Público. Enquadra-se, portanto, nesse contexto de aprimoramento da necessária transparência das atividades administrativas, reafirmando e cumprindo o princípio constitucional da publicidade da administração pública (art. 37, caput, CF/88).

4. É legítimo que o Poder Legislativo, no exercício do controle externo da administração pública, o qual lhe foi outorgado expressamente pelo poder constituinte, implemente medidas de aprimoramento da sua fiscalização, desde que respeitadas as demais balizas da Carta Constitucional, fato que ora se verifica.

5. Não ocorrência de violação aos ditames do art. 167, I e II, da Carta Magna, pois o custo gerado para o cumprimento da norma seria irrisório, sendo todo o aparato administrativo necessário ao cumprimento da determinação legal preexistente.

6. Ação julgada improcedente. (ADI 2444, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 02.02.2015) (grifo nosso)



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

(...) 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 órgãos do Poder Executivo. Precedentes". (ADI 3394/AM Rel. Min Eros Grau, j. 02 de abril de 2007). (grifo nosso)

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. LEI MUNICIPAL N. 5.479/2019, QUE DISPÕE SOBRE A OBRIGATORIEDADE DE DIVULGAÇÃO DE LISTAGENS DE PACIENTES QUE AGUARDAM CONSULTAS COM MÉDICOS ESPECIALISTAS, EXAMES E CIRURGIAS NA REDE PÚBLICA DE SAÚDE. VÍCIO DE INICIATIVA PARLAMENTAR INEXISTENTE. OBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE. ACÓRDÃO RECORRIDO EM DISSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: PRECEDENTES. RECURSO EXTRAORDINÁRIO PROVIDO.

[...]

No acórdão recorrido concluiu-se que a Lei municipal n. 5.479/2019, que dispõe sobre a divulgação de listagem de pacientes aguardando consultas com médicos especialistas, exames e cirurgias na rede pública de saúde municipal de Taubaté/SP, seria inconstitucional por vício de iniciativa, pois importaria em interferência na organização administrativa municipal.

O Supremo Tribunal Federal assentou inexistir reserva de iniciativa quando ausentes criação, extinção ou modificação de órgãos pertencentes ao Poder Executivo municipal e que o projeto de lei pelo qual se obriga o Poder Executivo a concretizar o princípio constitucional da publicidade pode ser de iniciativa do Poder Legislativo. [...]

Confirmam-se também as decisões monocráticas transitadas em julgado proferidas no Recurso Extraordinário n. 1.178.980, Relator o Ministro Marco Aurélio, DJe 19.2.2019, no Recurso Extraordinário n. 728.895, Relator o Ministro Luiz Fux, DJe 10.3.2018, e no Recurso Extraordinário n. 1.122.156, Relatora a Ministra Rosa Weber, DJe 19.6.2018.

O julgado recorrido divergiu dessa orientação jurisprudencial.

6. Pelo exposto, dou provimento ao recurso extraordinário (al. a do inc. V do art. 932 do Código de Processo Civil e § 1º do art. 21 do Regimento Interno do Supremo Tribunal Federal) para reconhecer constitucionalidade da Lei n. 5.479/2019, do Município de Taubaté/SP. Publique-se. Brasília, 27 de fevereiro de 2020. (STF; RE 1256172/SP; Rel.: Min. Cármen Lúcia; DJe 28/02/2020; PUBLIC 02/03/2020) (grifo nosso)



ESTADO DO PIAUÍ CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Dependendo do contexto, que o projeto em questão não cria novas atribuições aos órgãos da administração pública municipal; cria, tão somente, diretrizes a serem seguidas pelo Município, reservando ao Poder Executivo, através de seu órgão competente, a regulamentação das ações a serem desenvolvidas.

Ademais, ressalte-se não proceder a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. Nesse sentido, vejamos o entendimento do STF, *in verbis*:

[...] não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo estadual. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no artigo 61 da Constituição do Brasil, dizendo respeito às matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Não se pode ampliar aquele rol, para abranger toda e qualquer situação que crie despesa para o Estado-membro, em especial quando a lei prospere em benefício da coletividade. [...] (STF; RE 1178980/SP; Rel.: Min. Marco Aurélio; DJe-033 DIVULG 18/02/2019 PUBLIC 19/02/2019) (grifo nosso)

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. (ARE 878911 RG/RJ, Rel. Min. Gilmar Mendes, Tribunal Pleno; Julgamento: 29/09/2016; Publicação: 11/10/2016) (grifo nosso)

Quanto à alegação de ausência de dotação orçamentária, cumpre destacar que 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 nº 3.500.

“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 a ausência de dotação orçamentária prévia em legislação específica não autoriza a declaração de inconstitucionalidade da



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

*lei, impedindo tão-somente a sua aplicação naquele
exercício financeiro. (grifo nosso)*

Diante da explanação acima, conclui-se que a proposição legislativa vai ao encontro do ordenamento jurídico, haja vista que disciplina, com fulcro em bases constitucionalmente legítimas, assunto de interesse evidentemente municipal, contribuindo para dar concretude ao princípio constitucional da publicidade.

IV – CONCLUSÃO:

Desse modo, a Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final opina **FAVORAVELMENTE** à tramitação, discussão e votação do projeto de lei em referência, tendo em vista os fundamentos ora expostos.

É o parecer, salvo melhor juízo.

Sala de Reunião da Comissão de Legislação, Justiça e Redação Final, em 29 de novembro de 2022.

Ver. EDILBERTO BORGES – DUDU
Relator

Pelas conclusões” do Relator, nos termos do art. 61, §2º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Teresina – RICMT.

Ver. VENÂNCIO CARDOSO
Vice-Presidente

Ver. BRUNO VILARINHO
Membro



ESTADO DO PIAUÍ
CÂMARA MUNICIPAL DE TERESINA

Ver. ENZO SAMUEL
Membro