



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

PARECER JURÍDICO nº 61/2023

Projeto de Decreto Legislativo nº 13/2023 de iniciativa parlamentar que “Dispõe sobre a sustação parcial da eficácia do Decreto Municipal nº 4415/2023 e dá outras providências.” **Constitucionalidade.**

I – RELATÓRIO

Trata-se de parecer jurídico relativo à consulta da Comissão de Constituição, Justiça e Redação sobre o Projeto de Decreto Legislativo nº 13/2023 de iniciativa parlamentar que “Dispõe sobre a sustação parcial da eficácia do Decreto Municipal nº 4415/2023 e dá outras providências.” É o relatório.

II – ANÁLISE JURÍDICA

Do interesse local

Os Estados e os Municípios não dispõem de autonomia ilimitada para dispor sobre sua própria organização, devendo respeitar o princípio da simetria constitucional.

O princípio da simetria constitucional refere-se ao dever dos Estados e Municípios respeitarem em suas Constituições e Leis Orgânicas, respectivamente, todos os ditames da Constituição Federal.

A Constituição Federal previu em seu texto que:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (...)

Praça Dr. Djalma Sampaio, 400 Vila Campacci – Laranjal Paulista/SP – CEP 18.500-000
(015) 3283-9271 www.laranjalpaulista.sp.leg.br



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

De igual modo, a Lei Orgânica do nosso Município:

Art. 5º. Ao Município compete privativamente:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

(...) *grifo nosso.*

Assim sendo, nota-se que no caso em tela a proposição é de interesse local.

Do Decreto Legislativo

Nos termos do artigo 200 do Regimento Interno da Câmara Municipal, projeto de Decreto Legislativo: “é a proposição de competência privativa da Câmara que excede os limites de sua economia interna, não sujeita à sanção do Prefeito e cuja promulgação compete ao Presidente da Câmara”.

Art. 200. Projeto de decreto legislativo é a proposição de competência privativa da Câmara que excede os limites de sua economia interna, não sujeita à sanção do Prefeito e cuja promulgação compete ao Presidente da Câmara.

§ 1º Constitui matéria de projeto de decreto legislativo:

I - concessão de licença ao Prefeito;

II - cassação do mandato do Prefeito e do Vice-Prefeito;

III - concessão de título de cidadão honorário ou qualquer outra honraria ou homenagem a pessoas que, reconhecidamente, tenham prestado serviços relevantes ao município;

IV - sustação dos efeitos de atos normativos do Poder Executivo, que exorbitem do poder regulamentar;

V - aprovação ou rejeição das contas do Poder Executivo.

§ 2º Será exclusiva competência da Mesa a apresentação dos projetos de decreto legislativo a que se referem os incisos I, II e V do parágrafo anterior, competindo, nos demais casos, à Mesa, às comissões ou aos Vereadores.

Assim sendo, a iniciativa do Projeto posto sob análise demonstra-se correta.



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

Da matéria tratada no Projeto

Em 22 de junho de 2023 foi publicado o Decreto do nº 4.415 do Poder Executivo, que “Dispõe sobre ações de contingenciamento orçamentário e financeiro e estabelece medidas administrativas temporárias para contenção de despesas com recursos do tesouro no âmbito do poder executivo municipal e dá outras providências.”

Referido Decreto apesar de trazer na Ementa medidas de contingência no âmbito do poder executivo, no artigo 2º estende a limitação ao Poder Legislativo: “Art. 2º Fica estendida a limitação ao Poder Legislativo do Município, no mesmo montante disciplinado no *caput* do artigo anterior.”

Contudo, em cumprimento ao previsto no *caput* do art. 37 da LDO deste exercício - Lei nº 3.400/2022, o Poder Executivo deveria tão somente informar o Poder Legislativo da limitação de empenho e movimentação financeira. Vejamos: “Art. 37. Se for necessário efetuar a limitação de empenho e movimentação financeira de que trata o art. 9º da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000, o Poder Executivo apurará o montante necessário e **informará** ao Poder Legislativo da parte que lhe compete.” *grifo nosso*

No mesmo sentido da LDO temos a previsão do *caput* do artigo 9º da Lei Complementar nº 101/03 – LRF:

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, **os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.**

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, as relativas à inovação e ao desenvolvimento científico e tecnológico custeadas por fundo criado para tal finalidade e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias. (Redação dada pela Lei Complementar nº 177, de 2021)

§ 3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no caput, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. (Vide ADI 2238) grifos nossos

...

Do poder regulamentar

Poder regulamentar é a prerrogativa conferida à Administração Pública de editar atos gerais para complementar as leis e possibilitar sua efetiva aplicação. Seu alcance é apenas de norma complementar à lei; não pode, pois, a Administração, alterá-la a pretexto de estar regulamentando-a. Se o fizer, cometerá abuso de poder regulamentar, invadindo a competência do Legislativo.

A formalização do Poder Regulamentar se processa, principalmente, por meio de decretos. Nesse sentido é que o art. 84, IV, da Constituição dispõe que ao Presidente da República compete expedir decretos e regulamentos para a fiel execução das leis. Pelo princípio da simetria constitucional, o mesmo poder é conferido a outros chefes do Poder Executivo para os mesmos objetivos.

Visando coibir a indevida extensão do poder regulamentar, dispôs o art. 49, V, da CF, ser da competência exclusiva do Congresso Nacional sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites da delegação legislativa. Também neste caso aplica-se a simetria constitucional para os Poderes Legislativos dos demais entes federados.

A doutrina dominante limita o poder regulamentar, sendo que JOSÉ AFONSO DA SILVA pondera: “O poder regulamentar não é poder legislativo, por conseguinte não pode criar normatividade que inove a ordem jurídica. Seus



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

limites naturais situam-se no âmbito da competência executiva e administrativa, onde se insere. Ultrapassar esses limites importa abuso de poder, usurpação de competências, tornando írrito o regulamento dele proveniente, e sujeito a sustação pelo Congresso Nacional (art. 49, V).” (...) “... o regulamento não contém, originariamente, novidade modificativa da ordem jurídico-formal; limita-se a precisar, pormenorizar, o conteúdo da lei. É, pois, norma jurídica subordinada. O regulamento tem limites decorrentes do direito positivo. Deve respeitar os textos constitucionais, a lei regulamentada e a legislação, em geral, e as fontes subsidiárias a que ela se reporta.” (grifei - “Comentário Contextual à Constituição” Ed. Malheiros 2ª ed. p. 484).

Inclusive a jurisprudência é uníssona nesse sentido:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Alegação de inconstitucionalidade do Decreto Legislativo n. 53/2006 e art. 13, inciso XVII, da Lei Orgânica do Município, em seu inciso XVII, permite à Câmara Municipal "sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar e dos limites da defesa do Legislativo" - Tal proibição praticamente repete outra que está presente na Constituição do Estado de São Paulo, que, no seu art. 20, inciso IX, permite que a Assembleia Legislativa suste os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar - **Quanto ao Decreto Municipal n. 3.258/2006, sustado pelo Decreto Legislativo questionado nesta ação, extravasou os limites legais, pois criou outros para avaliação, não constantes da lei - Mostra-se constitucional decreto legislativo que implique sustar ato normativo do Poder Executivo exorbitante do poder regulamentar** - Ação de inconstitucionalidade julgada improcedente.” grifo nosso (ADIn nº 144.639-0/7-00 v.u. j. de 16.07.08 Rel. Des. ALOÍSIO DE TOLEDO CÉSAR).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Decreto legislativo nº 02/2019, do Município de Laranjal Paulista, que sustou o Decreto nº 3.701/2019, baixado pelo ilustre Prefeito da citada urbe com o escopo de regulamentar o artigo 217 da Lei Complementar nº 199/2017 (Código Tributário do Município de Laranjal Paulista). Alegada afronta ao artigo 5º da Constituição estadual. Suscitada pelo requerido a inépcia da petição inicial. Temática preliminar rejeitada. **Artigo 20, inciso IX, da Carta Política estadual, que possibilita ao Poder Legislativo local sustar decretos expedidos pelo chefe do Poder Executivo quando o Alcaide exorbite do poder regulamentar.** Na espécie, o aludido Decreto nº 3.701/2019 disciplinou matérias reservadas à lei em sentido estrito.



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

Competia mesmo, portanto, à Vereança sustá-lo. Não vislumbrada ofensa a preceitos constitucionais. Não conhecimento de alegações do requerente baseadas na Lei Complementar nº 101/2000, na Lei Orgânica do Município de Laranjal Paulista e no Regimento Interno da Câmara Municipal dessa cidade porquanto no âmbito da presente ação a norma objurgada deve ser contrastada somente com dispositivos do Supremo Pacto deste Estado-membro. Eventual afronta a legislação federal ou municipal consubstanciaria mera ilegalidade. Ação improcedente. grifo nosso (ADIn nº 2069610-60.2019.8.26.0000 v.u. j. de 21.08.19 Rel. Des. GERALDO WOHLERS

Da autonomia financeira dos poderes

Como já assentado alhures o decreto do Poder Executivo contingenciou recursos do Poder Legislativo.

Acerca do tema, temos que o STF ao analisar a constitucionalidade do § 3º do art. 9º da LRF, no julgamento da ADI nº 2238, entendeu que em obediência ao postulado da separação dos poderes (art. 2º da Constituição Federal), **não pode o Poder Executivo efetivar limitação de empenho dos demais poderes.** Vejamos:

"A norma estabelecida no § 3º do referido art. 9º da LRF, entretanto, não guardou pertinência com o modelo de freios e contrapesos estabelecido constitucionalmente para assegurar o exercício responsável da autonomia financeira por parte dos Poderes Legislativo, Judiciário e da Instituição do Ministério Público, ao estabelecer inconstitucional hierarquização subserviente em relação ao Executivo, permitindo que, unilateralmente, limitasse os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias no caso daqueles poderes e instituição não promoverem a limitação no prazo estabelecido no caput.

(...)

Trata-se de dispositivo legal voltado a acentuar a tendência humana para o autoritarismo e a concentração de poder no chefe do Executivo, claramente atentatório à harmonia dos poderes, pois não autorizado pelo complexo mecanismo constitucional de freios e contrapesos estabelecido com controles orçamentários internos e externos; e, ainda, frontalmente oposto ao estabelecido nos arts. 99 e 168 da Constituição Federal, que não pode ser admitido, (...)

Praça Dr. Djalma Sampaio, 400 Vila Campacci – Laranjal Paulista/SP – CEP 18.500-000
(015) 3283-9271 www.laranjalpaulista.sp.leg.br



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

A defesa de um Estado Democrático de Direito exige o afastamento de normas legais que repudiam o sistema de organização liberal, em especial na presente hipótese, o desrespeito à separação das funções do poder e suas autonomias constitucionais (CARLOS S. FAYT, *Supremacia constitucional e independencia de los jueces*. Buenos Aires: Depalma, 1994. p. 2; GIUSEPPE DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*. Pádua: Cedam, 1981. p. 589); em especial quando há expressa previsão constitucional de autonomia financeira.

Diante do exposto, VOTO pela PROCEDÊNCIA da ADI 2238, e DECLARO A INCONSTITUCIONALIDADE do art. 9º, § 3º, da LRF." (Grifos nossos). (STF. ADI nº 2238. Plenário. Processos apensados: ADI 2256 ADI 2241 ADI 2261 ADI 2365). Relator: Min. Alexandre de Moraes. DJE 15/09/2020. DJE nº 228, divulgado em 14/09/2020). grifos nossos

Assim, consoante o entendimento exarado pelo STF, consagrou-se a autonomia financeira dos demais poderes frente ao Executivo.

Havendo previsão constitucional de independência financeira dos poderes e em obediência à LRF e a LDO municipal, é que o presente projeto de decreto legislativo merece prosperar e sustar o artigo 2º do decreto do executivo que limita as despesas do poder legislativo.

ENTRETANTO

É forçoso destacar, que isso não quer significar que o Poder Legislativo não tenha responsabilidade fiscal.

A partir do momento que o Legislativo municipal teve ciência de que os gastos da municipalidade estão superiores aos patamares da receita efetivamente arrecada, deve proceder por ato próprio a limitação de empenho, sob pena de arcar com as consequências da irresponsabilidade fiscal.

Isso porque, o entendimento da autonomia financeira dos poderes frente ao Executivo, não pode conduzir a um entendimento equivocado de que somente



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

este sofre a limitação dos influxos da diminuição da receita, arcando isoladamente com o contingenciamento necessário à adequação do orçamento à realidade econômica, sem qualquer reflexo nos demais órgãos e poderes.

Desse modo, acaso aprovado o presente projeto e uma vez que o Legislativo municipal tem ciência de que os gastos da municipalidade estão superiores aos patamares da receita efetivamente arrecada, **deve proceder por ato próprio a limitação de empenho, sob pena de arcar com as consequências da irresponsabilidade fiscal.**

Tramitação

Ante todo o exposto, do ponto de vista de técnica legislativa, não se vislumbra óbice para que a propositura sob análise receba dessa Egrégia Comissão parecer **favorável sobre sua constitucionalidade** (art. 102 do RI) e que seja em seguida enviado ao Plenário para inclusão na Ordem do Dia (art. 157 do RI), na forma regimental a seguir:

- votação em único turno;
- votação eletrônica através da leitura do painel onde serão computados os votos favoráveis e contrários (art. 243, III, § 3º RI) ou extraordinariamente caso necessário por meio de manifestação pessoal;
- aprovação que se dará por maioria simples (art. 51, § 3º do RI);
- votando o Presidente somente em caso de desempate (art. 25, “j”, 3) do RI.

CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, opinamos que o Projeto de Decreto Legislativo nº 13/2023 de autoria parlamentar em análise, **pode ser considerado constitucional e legal**; não obstante, sugerimos que seja feito por essa **egrégia**



CÂMARA MUNICIPAL DE LARANJAL PAULISTA

PROCURADORIA LEGISLATIVA

comissão uma indicação à Presidência para a edição de Ato visando a limitação de empenho. Trata-se o presente de parecer opinativo, ou seja, tem caráter técnico-opinativo, não vinculando os vereadores e a Comissão à sua motivação ou conclusões.

É o parecer emitido nos termos do art. 31 do Decreto nº 9.191/17, que ora submetemos, à apreciação da digna Comissão de Constituição, Justiça e Redação desta Casa. S.M.J.

Laranjal Paulista, 07 de julho de 2023.

Tassiane de Fatima Moraes
Procuradora Legislativa
OAB/SP 256.607

Sandra Regina Pesqueira Berti
Procuradora Legislativa
OAB/SP 123.340