



**CONSULTORIA JURÍDICA
PARECER Nº 371**

PROJETO DE LEI Nº 11.377

PROCESSO Nº 68.124

Análise das Emendas ofertadas ao projeto que Fixa o Orçamento Público para o Exercício de 2014

Em decorrência do Despacho da Comissão Mista de fls. 746, retorna a este órgão técnico os autos do presente projeto de lei, que fixa o Orçamento Público para o exercício de 2014, para análise jurídica das emendas apresentadas.

As emendas em número de 19 (dezenove) já foram apreciadas e analisadas pela Diretoria Financeira da Casa, consoante se depreende do Parecer nº 0055/2013 de fls. 747 que afirma que a totalidade das emendas está em consonância com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e com o Plano Plurianual – PPA.

É o relatório.

PRELIMINARMENTE.

DA IMPOSSIBILIDADE DE PROCESSAMENTO DAS EMENDAS APRESENTADAS.

As emendas apresentadas não podem ser consideradas como tal, tendo em vista que não respeitam a sistemática prevista na CF, de observância compulsória, segundo o E. STF:

"O poder de emendar projetos de lei, que se reveste de natureza eminentemente constitucional, qualifica-se como prerrogativa de ordem político-jurídica inerente ao exercício da atividade legislativa. Essa prerrogativa institucional, precisamente por não traduzir corolário do poder de iniciar o processo de formação das leis (RTJ 36/382, 385 – RTJ 37/113 – RDA 102/261), pode ser legitimamente exercida pelos membros do legislativo, ainda que se cuide de proposições constitucionalmente sujeitas à cláusula de reserva de iniciativa (ADI 865/MA, Rel. Min. **Celso de Mello**), desde que, respeitadas as limitações estabelecidas na Constituição da República, as emendas parlamentares (a) não importem em aumento da despesa prevista no projeto de lei, (b) guardem afinidade lógica (relação de pertinência) com a proposição original e (c) tratando-se de projetos orçamentários (CF, art. 165, I, II e III), observem as restrições fixadas no art. 166, § 3º e § 4º da Carta Política (...)" (ADI 1.050-MC, Rel. Min. **Celso de Mello**, julgamento em 21-9-1994, Plenário, DJ de 23-4-2004.)



Noutro giro, as emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso: (i) indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa¹, (ii) sejam relacionadas com a correção de erros ou omissões, (iii) ou com os dispositivos do texto do projeto de lei (cfe. art. 166, da CF e art. 175, da CE).

*In casu, "o poder de emendar o projeto de lei do executivo é condicionado por parâmetros constitucionais, de tal forma que, além de serem compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, há necessidade de que indiquem os recursos necessários. Esses, por sua vez, só são admitidos se provenientes de anulação de despesa. Não é só. Mesmo que sejam provenientes de anulação de despesa, não podem incidir sobre dotações para pessoal e seus encargos"*².

O projeto de lei orçamentária anual é de iniciativa exclusiva do Executivo, descabendo ao Legislativo apresentar emendas que impliquem aumento de despesas, como no caso presente. É o que estabelece o art. 63, I da CF, ressalvadas as hipóteses excepcionadoras do § 3º, do art. 166, do mesmo codex³.

Por fim, cabe a anotação do E. STF sobre o tema:

*"O desrespeito à prerrogativa de iniciar o processo de positivação do Direito, gerado pela usurpação de poder sujeito à cláusula de reserva, traduz vício jurídico de gravidade inquestionável, cuja ocorrência reflete típica hipótese de inconstitucionalidade formal, apta a infirmar, de modo irremissível, a própria integridade do ato legislativo eventualmente editado."*⁴.

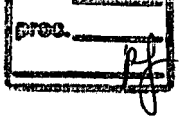
As emendas, s.m.j., tentam estabelecer um poder impositivo de emendar (*vulgata*), determinando onerações sobre dotações já estipuladas no orçamento. São direcionamentos de despesas públicas para setores reputados prioritários pelos autores das emendas. Esta atuação, em nosso visio e com

¹ Excluídas as que incidam sobre (i) dotações para pessoal e seus encargos; (ii) serviço da dívida; (iii) transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal

²Cfe. Sérgio Turra Sobrane, Subprocurador Geral de Justiça do Estado de São Paulo, Parecer na Ação Direta de Inconstitucionalidade, Autos n. 990.10.006392-8, Autor: Prefeito Municipal de Serrana, Objeto de impugnação: Art. 3º da Lei Municipal n. 1.366, de 11 de dezembro de 2009, decorrente da Emenda Modificativa Autógrafo n. 135/09.

³O mesmo está consignado na LOM, em seu artigo 46, inciso VI: "Art. 46. Compete privativamente ao Prefeito a iniciativa dos projetos de lei que disponham sobre: (...) VI – matéria orçamentária: lei de diretrizes orçamentárias, orçamento anual e plano plurianual de investimentos."

⁴ STF, Pleno, Adin n.º. 1.391-2/SP, Rel. Ministro Celso de Mello, Diário de Justiça, Seção I, 28 nov. 1997, p. 62.216, *apud* Alexandre DE MORAES, *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*, São Paulo, Atlas, 2002, p. 1.098.



todo acatamento, não tem o viés de emenda ao orçamento, numa visão formal⁵, malferindo a CF e LRF (inconstitucionalidade e ilegalidade).

Do exposto, opinamos pela rejeição de todas as emendas apresentadas, pelas razões expostas. **Alternativamente**, sugerimos que a Comissão Mista promova as adequações pertinentes, **apontando as categorias econômicas de onde os recursos serão retirados e para onde serão alocados, nos termos do disposto no art. 17 e parágrafos da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar federal nº 101/2000.**

DA ANÁLISE FINANCEIRA

Reportando-nos à nossa análise jurídica, expressa no Parecer nº 328, item 7.1 (fls. 693/694), foi sugerido que as emendas apresentadas fossem orientadas tecnicamente pela Diretoria Financeira da Casa, para futura compatibilização, em caso de aprovação, com o texto da nova lei orçamentária.

Destaque-se que, segundo a Diretoria Financeira da Casa, há total compatibilidade das emendas ofertadas com o PPA, a LDO e a Lei de Responsabilidade Fiscal, o que atende aos princípios constitucionais.

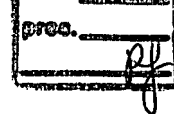
Nesse passo, a análise desta Consultoria será restrita ao aspecto jurídico de seu conteúdo.

PARECER:

DA ANÁLISE JURÍDICA

Por primeiro, necessário destacar que a Constituição Federal em seu artigo 63, inciso I, possibilita a apresentação de emendas nos projetos do Executivo, inclusive com aumento de despesas, em sede de orçamento. O mesmo dispositivo é reproduzido na Lei Orgânica de Jundiaí (Art. 49, I, LOM).

⁵A definição clássica do orçamento é a de instrumento legal e de controle formal. Originalmente, é por meio das leis de orçamento que o Poder Legislativo exerce seu controle sobre a ação do Executivo. Numa segunda visão, mais moderna, o orçamento pode ser visto também como um eficiente instrumento auxiliar das atividades e decisões gerenciais (argumento técnico). Por condensar informações sobre programas, atividades e projetos, suas necessidades e seu custo, quando adequadamente utilizado, permitem o acompanhamento das ações empreendidas pelas organizações governamentais, constituindo uma base bastante sólida para a tomada de decisões por parte dos seus gestores. Por último, do ponto de vista político, na acepção mais exata do termo, o orçamento público é a mais clara e concreta manifestação das intenções de governo. “É a peça orçamentária que contém e expressa as definições para a alocação dos recursos pelas diferentes vertentes das políticas. Os valores nele dispostos demonstram as prioridades políticas de uma determinada esfera de poder” (MATTA, 1998, p. 11). (In O Caráter Impositivo da Lei Orçamentária Anual e seus Efeitos no Sistema de Planejamento Orçamentário. Francisco Hélio de Sousa. Trabalho extraído no seguinte endereço eletrônico: http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/Premio_TN/XIIIpremio/sistemas/2tosiXIIIPTN/Caráter_Impositivo_Lei_Orcamentaria.pdf).



A vedação constitucional para apresentação de emendas diz respeito às *dotações para pessoal e seus encargos*, serviço da dívida, transferências tributárias constitucionais (Art. 166, § 3º, inciso II, alíneas "a", "b" e "c", da CF). Da mesma forma existe vedação constitucional sobre movimentação das dotações destinadas à educação e saúde, quando estas estiverem em seu limite.

Sob o aspecto técnico, as emendas não apontam as categorias econômicas de onde os recursos serão retirados e para onde serão alocados, inobservando, desta forma, o disposto no art. 17 e parágrafos da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar federal nº 101/2000. Portanto, também por esta motivação entendemos que as emendas padecem de vício de ilegalidade. Assim, consideramos caber à Diretoria Financeira apresentar elementos que possam enquadrar as emendas no contexto da peça orçamentária, para sua posterior compatibilização. Assim, esta Consultoria nada teria a opor *se suprido o vício técnico financeiro-contábil*.

DAS EMENDAS OFERTADAS

A análise pontual de cada uma das emendas será realizada sem prejuízo das observações postas, em preliminar. Pressupondo que sejam retificadas as emendas, com observância à CF e LRF, pela Comissão Mista, temos:

EMENDA Nº 01 – Destina R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) à Secretaria Municipal de Saúde. Se suprido o vício técnico financeiro-contábil, nada a opor.

EMENDA Nº 02 – Destina R\$ 100.000,00 (cem mil reais) para a realização da Marcha Para Jesus. Inconstitucional, conforme já decidiu o **Tribunal de Justiça de São Paulo (acórdão anexo)**, com relação à emenda nos mesmos termos ofertada ao Plano Plurianual 2006/2009 do Município de Jundiaí. Inconstitucional. Inobserva o disposto no art. 19, I, da Constituição Federal, reproduzido no art. 8º, I, da Lei Orgânica de Jundiaí, eis que institui espécie de subvenção para realização de atividade de segmento religioso. Quanto à destinação de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) para melhorias em unidade de saúde, se suprido o vício técnico financeiro-contábil, nada a opor.

EMENDA Nº 03 - Esta Consultoria nada tem a opor *se suprido o vício técnico financeiro-contábil*.

EMENDA Nº 04 – o item que prevê destinação de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) com a finalidade de convênio com a ATEAL é ilegal, porque se imiscui em seara privativa do Executivo – firmar convênio. Quanto aos demais itens, esta Consultoria nada tem a opor *se suprido o vício técnico financeiro-contábil*.



EMENDA Nº 05 - o item que destina R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais) para festa de igreja é **inconstitucional**. Inobserva o disposto no art. 19, I, da Constituição Federal, reproduzido no art. 8º, I, da Lei Orgânica de Jundiaí, eis que institui espécie de subvenção para realização de atividade de segmento religioso. Quanto aos demais itens, esta Consultoria nada tem a opor *se suprido o vício técnico financeiro-contábil*.

EMENDA Nº 06 - Esta Consultoria nada tem a opor *se suprido o vício técnico financeiro-contábil*.

EMENDA Nº 07 – o item que destina R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) para festa de igreja é **inconstitucional**. Inobserva o disposto no art. 19, I, da Constituição Federal, reproduzido no art. 8º, I, da Lei Orgânica de Jundiaí, eis que institui espécie de subvenção para realização de atividade de segmento religioso. Quanto aos demais itens, esta Consultoria nada tem a opor *se suprido o vício técnico financeiro-contábil*.

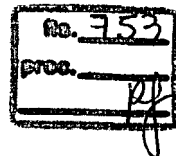
EMENDA Nº 08 – o item que destina R\$ 10.000,00 (dez mil reais) para subvencionar trabalho de igreja é **inconstitucional**. Inobserva o disposto no art. 19, I, da Constituição Federal, reproduzido no art. 8º, I, da Lei Orgânica de Jundiaí, eis que institui espécie de subvenção para realização de atividade de segmento religioso. Quanto aos demais itens, esta Consultoria nada tem a opor *se suprido o vício técnico financeiro-contábil*.

EMENDAS Nºs 09; 10 e 11 – Esta Consultoria nada tem a opor *se suprido o vício técnico financeiro-contábil*.

EMENDA Nº 12 – o item que destina R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais) para incrementar a Festa das Nações, promovida por igreja, é **inconstitucional**. Inobserva o disposto no art. 19, I, da Constituição Federal, reproduzido no art. 8º, I, da Lei Orgânica de Jundiaí, eis que institui espécie de subvenção para realização de atividade de segmento religioso. Quanto aos demais itens, esta Consultoria nada tem a opor *se suprido o vício técnico financeiro-contábil*.

EMENDA Nº 13 - Esta Consultoria nada tem a opor *se suprido o vício técnico financeiro-contábil*.

EMENDA Nº 14 - os itens que destinam, respectivamente R\$ 40.000,00 (quarenta mil reais) para subvencionar o Templo de Umbanda flecha Ligeira e o Lar Espírita Anália Franco, e R\$ 35.000,00 (trinta e cinco mil reais) para o Centro Espírita Operários da Verdade, são **inconstitucionais**. Inobservam o disposto no art. 19, I, da Constituição Federal, reproduzido no art. 8º, I, da Lei Orgânica de Jundiaí, eis que institui espécie de subvenção para realização de atividade de segmento



religioso. Quanto aos demais itens, esta Consultoria nada tem a opor se suprido o vício técnico financeiro-contábil.

EMENDAS N°s 15; 16; 17 18 e 19 - Esta Consultoria nada tem a opor se suprido o vício técnico financeiro-contábil.

Decorre deste estudo que as emendas não estão aptas a ser objeto de deliberação pela Comissão Mista ou pelo Soberano Plenário, sem as adequações aos termos da CF e LRF.

Espera assim esta Consultoria, ter ofertado a necessária contribuição técnica ao bom desenvolvimento dos trabalhos de análise, discussão e votação do Projeto da Lei Orçamentária para o exercício financeiro de 2014.

Reiterando as anteriores análises jurídicas apresentadas, a matéria deverá ser apreciada da seguinte forma: primeiramente o projeto; após a mensagem aditiva e finalmente, as emendas consideradas aprovadas pela Comissão Mista.

É o nosso parecer.

Jundiaí, 6 de dezembro de 2013.

Ronaldo Salles Vieira
Ronaldo Salles Vieira
Consultor Jurídico

Fábio Nadal Pedro
Fábio Nadal Pedro
Consultor Jurídico

42
1.2
2.D.V



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

no. 1897
proc. 44834

ACÓRDÃO

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO
ACÓRDÃO/DECISÃO MONOCRÁTICA
REGISTRADO(A) SOB Nº



01268526

Vistos, relatados e discutidos estes autos de AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEI nº 131.631-0/0-00, da Comarca de JUNDIAÍ, em que é requerente PREFEITO DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ sendo requerido PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE JUNDIAÍ:

ACORDAM, em Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, proferir a seguinte decisão: "POR MAIORIA DE VOTOS, JULGARAM A AÇÃO PROCEDENTE.", de conformidade com o voto do Relator, que integra este acórdão.

O julgamento teve a participação dos Desembargadores CELSO LIMONGI (Presidente, sem voto), VALLIM BELLOCCHI, JARBAS MAZZONI, BARBOSA PEREIRA, RUY CAMILO, PASSOS DE FREITAS, MARCO CÉSAR, MUNHOZ SOARES, LAERTE NORDI, CANGUÇU DE ALMEIDA, MARCUS ANDRADE (com declaração de voto), CANELLAS DE GODOY, MAURICIO FERREIRA LEITE, OSCARLINO MOELLER, RENATO NALINI, PALMA BISSON, VIANA SANTOS, DEBATIN CARDOSO, SIDNEI BENETI e WALTER SWENSSON, com votos vencedores, e DENSER DE SÁ, MOHAMED AMARO, JARBAS MAZZONI, WALTER DE ALMEIDA GUILHERME, IVAN SARTORI e JOSÉ CARDINALE (com declaração de voto).

São Paulo, 24 de janeiro de 2007.

CELSO LIMONGI
Presidente

LAERTE NORDI
Relator designado



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

fls. 1698
proc. 44.834
RJ

fls. 755
proc. Cha

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 131 631-0/0-00 – SÃO PAULO
Requerente PREFEITO DO MUNICÍPIO DE JUNDIAÍ
Requerido PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE JUNDIAÍ
VOTO Nº 20640

Ação Direta de Inconstitucionalidade – Emenda que criou, na Secretaria Municipal da Casa Civil, a “Marcha para Jesus” – Invasão em área de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo – Ação procedente

Na Sessão Extraordinária Legislativa de 02.12.05, foi aprovado o Projeto de Lei nº 9.412, de autoria do Prefeito do Município de Jundiaí, dispondo sobre o Plano Plurianual para o quadriênio 2006/2009, com previsão dos programas e seus respectivos objetivos

Mas, consoante a inicial de fls. 02/08, a mesa da Câmara, contrariando parecer de sua Consultoria Jurídica, aprovou a iniciativa de Emenda que cria, na Secretaria Municipal da Casa Civil, no Programa 9 – “Assistência e Promoção Social”, a Ação 2 – “Implantação da Marcha para Jesus”. Para tanto, houve a exclusão do Programa Setorial anterior – “Rede Permanente de Solidariedade – Campanhas de Assistência Comunitária – 001” – que beneficiaria parcela da população excluída dos bens e serviços públicos por força do sistema sócio-econômico brasileiro, substituindo-o pela Emenda aprovada

Lam.



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

2	No. 1849
	proc. 44.834
	<i>[assinatura]</i>

No. 756
proc. <i>[assinatura]</i>

Por entender ilegal e inconstitucional a Emenda, foi oposto veto parcial, rejeitado pela Câmara Municipal que promulgou a Lei nº 6 613, em 13.02 06, dando causa à ação.

O ilustre Procurador-Geral de Justiça, Dr. Rodrigo César Rebello Pinho, manifestou-se, no parecer de fls. 100/106, pela procedência do pedido, ao raciocínio de que a emenda apresentada pelo Poder Legislativo altera, na substância, as disposições contidas no texto original e interfere na atividade administrativa do Prefeito, com ofensa aos artigos 5º, *caput*, 24, § 2º, nº 2, 25, 47, inc XVII, e 144 da Constituição do Estado de São Paulo.

Já o eminente Relator, embora reconhecesse que a inclusão do evento constitui matéria que afronta a competência do Chefe do Poder Executivo, julgou extinto o processo sem exame do mérito, por entender que a emenda é norma de efeito concreto, fora do controle abstrato da constitucionalidade. Segundo S. Exa., “a exacerbação desse entendimento poderia levar à sobreposição das leis orçamentárias à própria Constituição”

Lembrando, uma vez mais, que, em Direito, não há o certo ou o errado, mas interpretação conforme a convicção de cada um, e preservado o respeito ao entendimento do douto Relator, dele divirjo.

Na verdade, não há dúvida alguma quanto à inconstitucionalidade da Emenda, que viola o artigo 19 da Constituição Federal e interfere em área de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo. Se assim é, não tem sentido, por amor à forma, manter a Emenda no ordenamento jurídico, gerando problemas

[assinatura]
AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 131 631-0/0-00 – SÃO PAULO



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Nº. 1900
Proc. 44.834
757
1900

à administração pública, facilmente evitados com o acolhimento da pretensão deduzida na inicial

Pelo exposto, julgo procedente a ação e declaro inconstitucional o programa "Marcha para Jesus", incluído no "Anexo Relação de Programas Setoriais – Secretaria de Assistência e Promoção Social" da Lei 6.631, de 08 12.05, do Município de Jundiaí.

Laerte Nordi
LAERTE NORDI

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº 131 631-0/0-00 – SÃO PAULO



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

No. 1501
proc. 44.834
No. 758
proc. [assinatura]

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº
131.631.0/0-00
COMARCA DE SÃO PAULO

DECLARAÇÃO DE VOTO

1. Ação direta de inconstitucionalidade ajuizada pelo Prefeito de Jundiaí em face de dispositivos da lei municipal 6.613, de 08 de dezembro de 2005, promulgada pelo Presidente da Câmara Municipal. A norma combatida se consubstanciou em emenda ao plano plurianual, para o quadriênio 2006/2009, e cria na Secretaria Municipal da Casa Civil, no Programa 9 - Assistência e Promoção Social, a ação 02 - Implantação da Marcha para Jesus. Foi apostado veto parcial, por ilegal e inconstitucional a emenda, em virtude de vícios que a maculam desde sua origem, quais sejam, o da incompetência para a iniciativa e, ainda, o da separação e independência dos poderes. Destaca ainda, o requerente, que o Poder Legislativo Municipal, ao trazer, ao corpo da lei, a emenda atacada, acabou por violar o princípio da legalidade, contemplado pelos artigos 37 e 111, da Constituição Federal e Estadual. Especialmente, violou os artigos 19, inciso II, 47, inciso XVII, e 174, inciso I, e parágrafo 1º, da Constituição do Estado de São Paulo. Assim, as questões relativas ao plano plurianual devem ser objeto de projetos de iniciativa do Poder Executivo, preceito esse inobservado quando da apresentação da



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Nº. 1902
proc. 44.834
7
proc. 10

emenda hostilizada, por adentrar em seara privativa da Administração. Igualmente, há afronta ao artigo 19, I, da Constituição Federal, que veda à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles, ou seus representantes, relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público. Doutro turno, a referida emenda à Lei Municipal nº 6.613 contraria o princípio da independência e da harmonia entre os Poderes, consoante artigo 5º, da Carta Paulista, como projeção do artigo 2º, da Constituição Federal.

2. Negada a liminar, a Câmara Municipal de Jundiaí prestou informações (f. 55/56). Parecer, da d. Procuradoria de Justiça, no sentido da procedência do pedido, com a declaração de inconstitucionalidade do programa "Marcha para Jesus", incluído no "Anexo Relação de Programas Setoriais - Secretaria de Assistência e Promoção Social", da lei nº 6.613, de 08 de dezembro de 2005, do Município de Jundiaí.

3. O relator, Desembargador José Cardinale, julgou extinto o processo, sem apreciação do mérito. Argumenta, para tanto, que as leis orçamentárias em sentido amplo, como o plano plurianual, leis de diretrizes orçamentárias e leis orçamentárias estrito senso, de acordo com remansosa jurisprudência do Pretório Excelsior, são normas meramente formais por não guardarem, em seu bojo, a



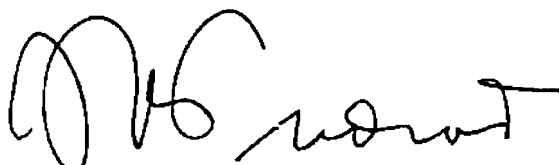
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

№. 1903
proc. 44834
3. proc. 44834

necessária normatividade exigida para que se proceda ao controle abstrato de constitucionalidade, eis que não se prestam a regular condutas em geral.

4. Divergiu o Desembargador Laerte Nordi e meu voto acompanha S Exa.. A emenda ao plano plurianual, que instituiu a implantação da "Marcha para Jesus", não pode ser considerada norma de efeito concreto e individual. Não se dirige a uma determinada pessoa e nem se esgota pela prática de um ato específico. Por constituir um programa para a comunidade no campo da assistência, a todos vincula, classificando-se, assim, como genérica e abstrata. No mais, patente a inconstitucionalidade, pelo vício de origem, por competir, privativamente, ao Prefeito Municipal o envio à Câmara de projetos de lei relativos ao plano plurianual. Ante essa reserva, nem mesmo a emenda é possível, como deflui dos artigos 19, inciso II, 47, inciso XVII, e 174, inciso I, da Constituição do Estado.

5. Assim, por meu voto, também julgo procedente a ação.


MARCUS ANDRADE



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

fls. 1904
proc. 44.834
76
proc.

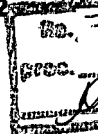
Ação Direita de Inconstitucionalidade nº 131.631.0/0-00
São Paulo – Voto nº 12.776
Requerente: Prefeito do Município de Jundiaí
Requerido: Presidente da Câmara Municipal de Jundiaí

Declaração de voto vencido

Data venia da douta Maioria, meu voto julgava extinto o processo sem exame do mérito, pelas razões que seguem

1 O Prefeito Municipal de Jundiaí propôs a presente ação visando à declaração de inconstitucionalidade de emenda parlamentar ao Plano Plurianual Municipal (quadriênio 2006/2009), Lei nº 6.613, de 8 de dezembro de 2005, que incluiu o programa setorial "Marcha para Jesus", no Anexo "Relação de Metas e Prioridades Previstas para 2006", em substituição ao programa "Rede Permanente de Solidariedade" originalmente proposto pelo Alcaide

Afirma o autor que a inclusão do referido programa no Plano Plurianual, ora em comento, é inconstitucional por padecer de vício de iniciativa, eis que a criação de eventos e a apresentação de projetos de leis orçamentárias são matérias afetas à exclusiva iniciativa do Chefe do Poder Executivo, restando, por isso, violados os



artigos 19, inciso II; 47, inciso XVII; 111, e, 174, inciso I e § 1º, da Constituição Paulista Salienta, ainda que a Lei, não obstante ferir o princípio da separação de poderes, contraria o princípio da laicização estatal, insculpido no artigo 19, inciso I, da Constituição Federal.

O pedido cautelar foi denegado (cf fl 51).

A Câmara Municipal, prestou as informações de fls. 55/56.

O ilustre Procurador-Geral do Estado afirmou não ter interesse na defesa do ato impugnado, que trata de matéria exclusivamente local (fls 97/98).

A douta Procuradoria Geral de Justiça manifestou-se pela procedência da ação (fls 100/106).

É o relatório.

2 O parágrafo 2º do artigo 90 da Constituição do Estado dispõe que, nas ações declaratórias de inconstitucionalidade, será citado o Procurador Geral do Estado para a defesa do ato ou texto impugnado, "*no que couber*"

In casu, o douto Procurador noticiou a ausência de interesse na defesa do ato impugnado, uma vez que os dispositivos legais atacados tratam de matéria exclusivamente local

3. Não se conhece da representação de inconstitucionalidade



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

no. 1906
proc. 44.834
3
no. 70
proc. 100

A emenda legislativa acoimada de inconstitucional está incluída no Plano Plurianual do Município de Jundiaí para o quadriênio 2006/2009

Em que pese a referida inclusão trazer a previsão de implantação de evento denominado "*Marcha para Jesus*", matéria aparentemente afeta à Administração Pública e, portanto, de competência do Chefe do Poder Executivo, certo é que as leis orçamentárias em sentido amplo (plano plurianual, leis de diretrizes orçamentárias e leis orçamentárias *stricto sensu*) são, de acordo com a remansosa jurisprudência do Pretório Excelso, leis meramente formais

É dizer, têm forma de lei, mas não guardam em seu bojo a necessária normatividade (composta de abstração e generalidade) exigida para que se proceda ao controle abstrato de constitucionalidade, eis que não se prestam a regular condutas em geral

A esse respeito confira-se a ementa da ADIn 2 487, *verbis*

"CONSTITUCIONAL. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COM EFEITO CONCRETO. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS. I - Leis com efeitos concretos, assim atos administrativos em sentido material: não se admite o seu controle abstrato, ou no controle concentrado de constitucionalidade. II - Lei de diretrizes orçamentárias, que tem objeto determinado e destinatários certos, assim, sem generalidade abstrata, é lei de efeitos concretos, que não está sujeita à fiscalização jurisdicional no controle concentrado. III -



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO

Fls. 1907
Proc. 44.834

Fls. 764
Proc. 1000

Precedentes do Supremo Tribunal Federal. IV – Ação direta de inconstitucionalidade não conhecida”

Por outro lado, a exacerbação desse entendimento poderia levar à sobreposição das leis orçamentárias à própria Constituição. Por isso, caso essas leis possuam as características da abstração e generalidade, possível é o seu controle abstrato de constitucionalidade, o que demanda, em última análise, uma apreciação casuística dos diplomas legais questionados.

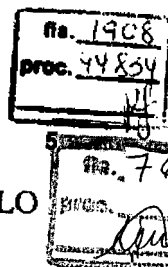
Nesse sentido, também a Suprema Corte

“PROCESSO OBJETIVO – AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI ORÇAMENTÁRIA. Mostra-se adequado o controle concentrado de constitucionalidade quando a lei orçamentária revela contornos abstratos e autônomos, em abandono ao campo da eficácia concreta.

LEI ORÇAMENTÁRIA – CONTRIBUIÇÃO DE INTERVENÇÃO NO DOMÍNIO ECONÔMICO – IMPORTAÇÃO E COMERCIALIZAÇÃO DE PETRÓLEO E DERIVADOS, GÁS NATURAL E DERIVADOS E ÁLCOOL COMBUSTÍVEL – CIDE – DESTINAÇÃO – ARTIGO 177, § 4º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. É inconstitucional interpretação da Lei Orçamentária nº 10.640, de 14 de janeiro de 2003, que implique abertura de crédito suplementar em rubrica estranha à destinação do que arrecadado a partir do disposto no § 4º do artigo 177 da Constituição Federal, ante a natureza exaustiva



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE SÃO PAULO



das alíneas 'a', 'b' e 'c' do inciso II do citado parágrafo" (STF - ADI 2182/DF Rel Min Marco Aurélio).

Entretanto, não é este o caso dos autos, pois a emenda ao Plano Plurianual, impugnada pelo Chefe do Poder Executivo de Jundiaí, elenca, como meta orçamentária, a execução de um programa pela Municipalidade, a revelar seus efeitos concretos e individuais, que dita condutas – a serem tomadas quando da elaboração das demais leis orçamentárias municipais – a destinatários específicos, motivo pelo qual não se entrevê a possibilidade de conhecimento da presente representação de inconstitucionalidade.

4

Daí a extinção do processo sem julgamento do mérito


JOSÉ CARDINALE
Relator