

PARECER Nº 100/2010 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O **PROJETO DE EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº 0001/09**.

Trata-se de projeto de emenda à Lei Orgânica do Município, de iniciativa do Nobre Vereador Ítalo Cardoso, subscrito por 1/3 (um terço) dos membros da Câmara, que visa acrescentar § 11º ao art. 137, da Lei Orgânica do Município.

De acordo com a proposta, a lei orçamentária seria acompanhada de demonstrativo que especificaria as ações, obras, reformas, programas e serviços a serem realizados, com discriminação regionalizada por Subprefeituras.

O projeto pode prosperar, como veremos a seguir.

A princípio, convém esclarecer questões atinentes aos instrumentos legislativos de planejamento para uma gestão fiscal responsável, quais sejam, plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual.

Sabe-se que a Constituição Federal de 1988 consagrou o orçamento programa como uma forma de planejamento das políticas governamentais, ao instituir as leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), de observância obrigatória pelos demais entes federativos, e estabelecer entre estas, implicitamente, uma correlação existencial.

O sistema orçamentário municipal deve obediência ao quanto estabelecido nas normas constitucionais, porquanto tais preceitos devem ser observados por toda a Administração Pública, bem como às normas gerais previstas em lei complementar federal, que disporá sobre finanças públicas, notadamente sobre o exercício financeiro, vigência, prazos, elaboração e organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual, nos termos do art. 24, incisos I e II, e § 1º, c/c os artigos 163, inciso I e 165, § 9º, da Constituição Federal.

Dessa forma, a competência da União sobre Direito Financeiro e orçamento limita-se à edição de normas gerais, cabendo aos Estados, Distrito Federal e Municípios a normatização específica sobre a matéria, consideradas as peculiaridades locais.

A presente proposta, portanto, cria uma norma específica, suplementando a legislação federal, em matéria de competência concorrente da União, Estados, Distrito Federal e também dos Municípios, no âmbito do seu interesse local, nos termos do art. 24, incisos I e II c/c art. 30, incisos I e II, ambos da Carta Magna.

Nesse sentido, ensina o Ilustre doutrinador Hely Lopes Meirelles¹:

No âmbito da competência legislativa concorrente a mesma Constituição reservou-a apenas à União, aos Estados e ao Distrito Federal (art. 24), determinando (em seu §1º) que à União cabe apenas editar normas gerais; aos Estados permanece a competência suplementar (§2º) e, mais, na ausência de norma geral editada pela União esses ficam com a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades (§3º), mas a superveniência da lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário (§4º).

A competência legislativa suplementar foi deferida aos Estados (art. 24, §2º) mas estendida também aos Municípios, aos quais compete suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, II)" (grifo nosso).

Ressalte-se, por outro lado, que inexistente óbice quanto à iniciativa legislativa da proposta, na medida em que o art. 37, § 2º, inciso IV, da Lei Orgânica Municipal, ao reservar ao Prefeito a iniciativa de projetos sobre matéria orçamentária, abarca tão-somente a edição propriamente dita dos diplomas constantes do art. 137 da Carta Local, quais sejam o próprio plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, todos na qualidade de lei em sentido formal, não vedando a propositura de projetos contendo regras de direito financeiro inseridas na Lei Organizativa Municipal a serem observadas quando da edição das leis orçamentárias pelo Poder Executivo no exercício da reserva de iniciativa que lhe é inerente.

Denota-se, também, que no âmbito da legislação tributária, que de maneira ampla poderia ser considerada matéria orçamentária, tendo em vista os reflexos que a

criação e extinção de tributos, instituição de isenções etc. podem causar sobre o orçamento, posiciona-se de maneira firme a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal² no sentido de que o Poder Legislativo tem iniciativa legislativa, consoante se verifica o julgado transcrito:

EMENTA: PROCESSO LEGISLATIVO. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. INEXISTÊNCIA DE RESERVA DE INICIATIVA. PREVALÊNCIA DA REGRA GERAL DA INICIATIVA CONCORRENTE QUANTO À INSTAURAÇÃO DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS. LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA INICIATIVA PARLAMENTAR. RE CONHECIDO E PROVIDO. Sob a égide da Constituição republicana de 1988, também o membro do Poder Legislativo dispõe de legitimidade ativa para iniciar o processo de formação das leis, quando se tratar de matéria de índole tributária, não mais subsistindo, em consequência, a restrição que prevaleceu ao longo da Carta Federal de 1969.

[...]

"- A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em tema de direito tributário. - A iniciativa reservada, por constituir matéria de direito estrito, não se presume nem comporta interpretação ampliativa, na medida em que - por implicar limitação ao poder de instauração do processo legislativo - deve, necessariamente, derivar de norma constitucional explícita e inequívoca. - O ato de legislar sobre direito tributário, ainda que para conceder benefícios jurídicos de ordem fiscal, não se equipara - especialmente para os fins de instauração do respectivo processo legislativo - ao ato de legislar sobre o orçamento do Estado." (RTJ 179/77, Rel. Min. CELSO DE MELLO, Pleno)

Por outro lado, o presente projeto é revestido de nítido interesse público, eis que a partir do momento em que se busca discriminar regionalmente toda a execução orçamentária, busca-se também garantir maior transparência ao orçamento público, facilitando sua fiscalização pelo Legislativo e, principalmente, por qualquer cidadão interessado, bem como facilitando a compreensão destes últimos.

Sob esse aspecto, latente o interesse local versado na propositura, considerando a dimensão geográfica e populacional do Município de São Paulo, cujo gerenciamento público demandou a divisão da Cidade em Subprefeituras como forma de viabilizar a administração.

Ademais, o § 11º que se pretende inserir é congruente com o próprio § 8º desse mesmo art. 137, da Lei Maior Local, o qual já dispõe que os projetos e atividades orçamentárias serão individualizados de acordo com a sua localização, de sorte que o pretendido pelo referido § 11º é justamente adequar e esmiuçar ainda mais essa localização - agora por regiões/Subprefeituras - facilitando a sua fiscalização e sua compreensão pelos munícipes.

Por fim, a matéria está sujeita ao quorum de 2/3 (dois terços) dos membros da Casa para sua aprovação, sendo necessária a convocação de duas audiências públicas durante a tramitação do presente projeto, segundo o inciso III, do § 5º, do art. 40, e art. 41, inciso IV, todos da Lei Orgânica Paulistana.

Ante o exposto, somos pela LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 10/3/10

Ítalo Cardoso – PT - Presidente

Gabriel Chalita – PSB – Relator

Abou Anni – PV

Agnaldo Timóteo – PR

Carlos A. Bezerra Jr. – PSDB

Florianio Pesaro – PSDB

João Antonio - PT

Kamia – DEM

Netinho de Paula – PCdoB