



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 992/2019 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0875/17.

Trata-se de projeto de lei, de iniciativa do nobre Vereador Jair Tatto, que institui o Planejamento Participativo Orçamentário, com objetivo de subsidiar os projetos de lei que disciplinam o plano plurianual, orçamento anual e as diretrizes orçamentárias.

O projeto prevê que a Câmara Municipal de São Paulo deverá promover o processo de Planejamento Participativo Orçamentário através 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 e o orçamento anual.

Os resultados do processo de Planejamento Participativo Orçamentário serão consolidados em Relatório que será encaminhado ao Poder Executivo Municipal até 30 de junho que realizará estudos de viabilidade das metas, obras e serviços elencados e os incluirá nos projetos de lei orçamentária e plano plurianual.

O processo de Planejamento Participativo Orçamentário será coordenado pela Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara Municipal de São Paulo, segundo procedimentos elencados pelo projeto, tais como: realização, nas áreas de abrangência das prefeituras regionais, com representantes da sociedade civil integrantes dos Conselhos de Políticas Públicas em funcionamento no Município de São Paulo e a população em geral, de plenárias informativas e deliberativas; realização da Assembleia Geral para instalação do Fórum do Planejamento Participativo Orçamentário para aprovação de Regimento Interno, acompanhamento de discussão e aprovação das leis orçamentárias e realização pela Escola do Parlamento da Câmara Municipal de São Paulo de processo de formação em orçamento público, controle social de políticas públicas e conselhos de políticas públicas.

Segundo o projeto, o relatório de prioridades será enviado a todos os Vereadores da Câmara Municipal de São Paulo, antes de seu envio ao Poder Executivo Municipal.

Sob o aspecto jurídico, o projeto reúne condições para prosseguir em tramitação, consoante será demonstrado.

Com efeito, cabe considerar inicialmente que a competência da União para legislar 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 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 Meirelles (In, Direito Municipal Brasileiro, 16ª edição. Malheiros Editores: São Paulo, p. 345):

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).

Denota-se, também, que, em matéria tributária, a qual, de maneira ampla, poderia se enquadrar como matéria orçamentária, tendo em vista os reflexos que a criação e extinção de tributos, instituição de isenções, etc., podem causar sobre o orçamento, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (RE 328896 / SP, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, DJ de 05-11-09) é firme no sentido de que o Poder Legislativo tem iniciativa legislativa, consoante se verifica do 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. RECONHECIDO 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, não há iniciativa privativa do Poder Executivo em matéria orçamentária, quando não se referir especificamente às peças orçamentárias propriamente ditas, conforme se observa da redação constitucional:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

Ademais, o projeto visa garantir o exercício da democracia participativa, com amparo na doutrina de Ingo Sarlet:

Mas a democracia não se traduz apenas em um conjunto de princípios e regras de cunho organizatório e procedimental, guardando, na sua dimensão material, íntima relação com a dignidade da pessoa humana e com os direitos fundamentais em geral, com destaque para os direitos políticos e os direitos de liberdade (designadamente as liberdades de expressão, reunião e manifestação), para além dos direitos políticos e de nacionalidade. Consoante bem sintetiza Hartmut Maurer, do respeito e proteção da dignidade humana decorre que os seres humanos (portanto, o povo) formam o elemento dominante do (e no) Estado, ao passo que liberdade e igualdade (e os direitos fundamentais correlatos) exigem que todos possam, em condições de igualdade, influir na vida estatal. Assim, também o princípio democrático, na condição de princípio normativo estruturante, apresenta uma dimensão material e uma dimensão organizatória e procedimental, que se conjugam, complementam e retroalimentam assegurando uma legitimidade simultaneamente procedimental e substancial da ordem jurídico-política estatal. O postulado liberal-democrático de que todo o poder emana do povo e em seu nome deve ser exercido (ou na acepção atribuída a Abraham Lincoln, de que a democracia é o governo do povo, pelo povo e para o povo) acabou assumindo, portanto, também na CF, uma feição particularmente reforçada mediante a ampliação dos espaços da assim chamada democracia participativa no texto constitucional, assegurando-lhes, ademais, a condição de direitos políticos fundamentais, designadamente, o plebiscito, o referendun e a iniciativa popular legislativa, de modo que se pode de fato falar, como o faz Paulo Bonavides, em um direito à democracia e mesmo um direito à democracia participativa na condição de

direito subjetivo, sem prejuízo da dimensão objetiva que caracteriza o princípio democrático e o da soberania popular na condição de princípios estruturantes. (SARLET, Ingo Wolfgang. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva. 7 ed. 2018.)

Durante a tramitação do projeto deverão ser realizadas duas audiências públicas, em atenção ao disposto no art. 41, IV, da Lei Orgânica do Município.

A aprovação da proposta depende do voto da maioria absoluta dos membros da Câmara, nos termos do art. 40, § 3º, inciso XII, da Lei Orgânica do Município.

Pelo exposto, somos PELA LEGALIDADE.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 12/06/2019.

Aurélio Nomura (PSDB) - Presidente

Caio Miranda Carneiro (PSB) - Relator

Celso Jatene (PL)

Cláudio Fonseca (CIDADANIA)

José Police Neto (PSD)

Reis (PT)

Ricardo Nunes (MDB)

Rinaldi Digilio (PRB)

Sandra Tadeu (DEM)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 15/06/2019, p. 87

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.saopaulo.sp.leg.br.