



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 1683/2016 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº 0006/13.

Trata-se de projeto de emenda à Lei Orgânica do Município, apresentada por 1/3 (um terço) dos membros da Câmara, nos termos do art. 36, I, da LOM, que visa alterar a redação dos artigos 29, 137, bem como acrescentar um artigo 137 A ao texto de nossa Lei Orgânica.

As alterações pretendidas têm por escopo tornar de execução obrigatória a programação constante da lei orçamentária anual e determinar que os orçamentos previstos nos incisos I e II do artigo 5º da Lei Orgânica terão a programação de gastos detalhada, no mínimo, por Subprefeitura.

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).

Por fim, cabe ressaltar 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 Federal (RE 328896 / SP,

Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, DJ de 05-11-09) 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 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, 30/11/16

Alfredinho - PT - Presidente

Ari Friedenbach - PHS

Conte Lopes - PP

Eduardo Tuma- PSDB

Gilberto Natalini - PV

Sandra Tadeu – DEM

VOTO VENCIDO DO RELATOR VEREADOR ARSELINO TATTO DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº 0006/13.

Trata-se de projeto de emenda à Lei Orgânica do Município, apresentada por 1/3 (um terço) dos membros da Câmara, no termos do art. 36, I, da LOM, que visa alterar a redação dos artigos 29, 137 e acrescentar um artigo 137-A, todos da Lei Orgânica do Município, com a finalidade de tornar obrigatória a execução da programação constante da Lei Orçamentária Anual.

Em apertada síntese o projeto estabelece que os orçamentos terão a programação de gastos detalhada, no mínimo, por Subprefeitura e que a programação constante da Lei Orçamentária Anual será de execução obrigatória, salvo se aprovada pela Câmara Municipal de São Paulo solicitação de iniciativa exclusiva do Prefeito Municipal para cancelamento ou contingenciamento, total ou parcial, da dotação. Para tanto, o projeto ainda estabelece que a não execução de programação orçamentária implicará em crime de responsabilidade.

Sob o aspecto jurídico, o projeto não reúne condições para prosseguir em tramitação.

O presente projeto pretende alterar nossa Lei Orgânica para conferir à Lei Orçamentária Anual do Município de São Paulo, em sua integralidade, uma natureza

impositiva, cogente, o que não encontra parâmetro com o desenho conferido pelo texto Constitucional.

Com efeito, mesmo após a promulgação da Emenda Constitucional n. 86, de 17 de março de 2015, nos moldes estabelecidos em nosso texto constitucional, "é obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 9º deste artigo, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei complementar prevista no § 9º do art. 165" (redação do § 11 do art. 166 da Constituição Federal, após a Emenda Constitucional nº 86/2015).

Ademais, as programações orçamentárias decorrentes de emendas individuais ao projeto de lei orçamentária são de execução obrigatória, exceto nos casos de impedimentos de ordem técnica (art. 166, §§ 9º e 12).

Dessa forma, possível concluir que, não obstante a iniciativa legislativa sobre direito financeiro, tributário e elaboração orçamentária seja de competência concorrente da União, Estados, Distrito Federal e também dos Municípios, já que a eles é dado legislar sobre assuntos de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 24, incisos I e II c/c art. 30, incisos I e II da Constituição Federal), entendemos que, por força do Princípio da Simetria ou do Paralelismo das Formas, o sistema orçamentário municipal deve acompanhar os preceitos postos pela Constituição Federal a quem compete a edição de normas gerais.

Nesse sentido, citamos:

"Processo legislativo dos Estados-membros: absorção compulsória das linhas básicas do modelo constitucional federal entre elas, as decorrentes das normas de reserva de iniciativa das leis, dada a implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos poderes: jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal" (ADI 637, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 25.08.2004, Plenário, DJ de 1º/10/2004).

Por fim cabe considerar que o projeto pretende ainda tipificar como crime de responsabilidade a não execução de programação orçamentária (art. 137-A, § 5º), caracterizando ofensa à competência legislativa da União para definir os crimes de responsabilidade (art. 22, I, da CF).

Nesse sentido:

EMENTA: INCONSTITUCIONALIDADE. Ação direta. Art. 41, caput e § 2º, da Constituição do Estado de Santa Catarina, com a redação das ECs nº 28/2002 e nº 53/2010. Competência legislativa. Caracterização de hipóteses de crime de responsabilidade. (...) Violação a competência legislativa exclusiva da União. Inobservância, ademais, dos limites do modelo constitucional federal. Confusão entre agentes políticos e titulares de entidades da administração pública indireta. Ofensa aos arts. 2º, 22, I, 25, 50, caput e § 2º, da CF. Ação julgada procedente, com pronúncia de inconstitucionalidade do art. 83, XI, "b", da Constituição estadual, por arrastamento. Precedentes. É inconstitucional a norma de Constituição do Estado que, como pena cominada, caracterize como crimes de responsabilidade a ausência injustificada de secretário de Estado a convocação da Assembleia Legislativa, bem como o não atendimento, pelo governador, secretário de estado ou titular de entidade da administração pública indireta, a pedido de informações da mesma Assembleia.

Pelo exposto, somos

PELA INCONSTITUCIONALIDADE, sem prejuízo do prosseguimento deste projeto na hipótese de recurso provido pelo Plenário desta Casa, nos termos do art. 79 do Regimento Interno.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, 30/11/16

Alfredinho - PT - Presidente (contrário)

Arselino Tatto - PT - Relator

Ari Friedenbach - PHS (contrário)

Conte Lopes - PP (contrário)

Eduardo Tuma- PSDB (contrário)
Gilberto Natalini - PV (contrário)
Sandra Tadeu - DEM (contrário)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 10/12/2016, p. 127

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