PARECER Nº 339/2019 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº 0003/18.

Trata-se de projeto de emenda à Lei Orgânica do Município, apresentado por 1/3 (um terço) dos membros da Câmara, no termos do art. 36, I, da LOM, que visa alterar a redação do artigo 137 da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

Segundo a propositura, as emendas parlamentares individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1% (um por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto, sendo que a metade deste percentual será destinada para as ações e serviços públicos de saúde.

O projeto ainda torna obrigatória a execução orçamentária e financeira, conforme critérios para execução equitativa definidos na lei, da programação incluída em lei orçamentária por emendas individuais, em montante correspondente a 0,2% (dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

Ressalva, outrossim, que as programações orçamentárias não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica.

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).

Deve ser ressaltado, outrossim, que eventual incompatibilidade do orçamento impositivo com a Constituição Federal restou superada com o advento da Emenda Constitucional nº 86, de 17 de março de 2015, que inseriu expressamente na Constituição Federal a execução obrigatória das emendas parlamentares individuais no montante de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida, em percentual, portanto, até mais amplo do que o que se pretende com o presente projeto.

Cabe ressaltar, ainda, que a propositura não pretende instituir o Orçamento Impositivo da integralidade da peça orçamentária - o que implicaria numa alteração da dinâmica entre os Poderes Legislativo e Executivo - mas apenas das emendas individuais dos parlamentares, limitadas a montante correspondente a 0,2% (dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

Há que se ponderar que o modelo de orçamento impositivo adotado no âmbito federal, advindo da Emenda Constitucional n° 86, de 17 de março de 2015, não é autoaplicável aos demais entes federativos, cabendo aos Estados e aos Municípios o seu regramento e até mesmo a sua opção, em respeito ao Pacto Federativo, tendo em vista que vige, como regra, na ordem constitucional brasileira, o orçamento meramente autorizativo.

Sendo assim, cabendo a escolha pelo orçamento impositivo ao Município, há que se concluir que o percentual poderá ser diferente do adotado do modelo federal. E como se observou, o presente projeto visa tornar obrigatória a execução de 0,2% (dois décimos por cento) da receita corrente líquida, adotando, destarte, um arquétipo mais modesto do que o que se introduziu na esfera federal.

Neste sentido, César Augusto Carra, em artigo publicado pela Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, sob o título "O Orçamento Impositivo aos Estados e aos Municípios", esclarece que o modelo federal do orçamento impositivo não é autoaplicável:

"Ao reconhecer que somente seriam automaticamente transplantadas aos Estados as normas centrais que estabelecessem direitos fundamentais, ou ditassem sobre a separação de poder e forma de Governo e de Estado, e não versando a EC n. 86/2015 sobre tais temas, seria legítimo concluir acerca de sua classificação como demais normas centrais, sendo necessária, assim, a atuação do constituinte estadual, para efetivamente prever a transplantação do orçamento impositivo.

Convergindo numa norma de reprodução, caso mantida aquela conclusão, os ditames da EC nº 86/2015 deveriam ser replicados pelos constituintes estaduais, pois, redundaria na expansividade do modelo federal, que atraiu para seu campo matéria anteriormente entregue à revelação originária do constituinte estadual (HORTA, 2003, p. 69).

Todavia, não se trata a EC nº 86/2015 de uma expansividade do modelo federal, o que implicaria a necessidade de sua reprodução, nem ao menos se situa no patamar das normas centrais.

Consoante fora por nós apresentado alhures, quando da análise da Constituição, e pautando-nos pela doutrina kelseniana, devemos distinguir duas subespécies componentes de um mesmo documento, que é a Constituição Federal.

Assim, temos a Constituição Total que decorre da estrutura lógico jurídica do ordenamento normativo na formação do Estado Federal e a Constituição da União.

Açambarcada pela capacidade de auto-organização dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, a extensão automática da EC n. 86/2015 agride o núcleo duro da Constituição, vulnerando, assim, a forma federativa de Estado.

E não é somente a submissão da EC n. 86/2015 à faceta da Constituição da União que torna o orçamento impositivo inaplicável aos Estados, aos Municípios e ao Distrito Federal.

Conforme foi salientado anteriormente, a própria tramitação legislativa já estaria indiciando que as modificações abrangeriam somente a União, porque, quando o legislador quis incluir os Estados, os Municípios e o Distrito Federal expressamente os previu. Não distante isso, a suspeita se confirma quando analisamos o contexto da vigente EC n. 86/2015, notadamente o § 10 do art. 166.

Estatuindo que a metade do limite incidente sobre a receita corrente líquida será computada para fins do cumprimento do inciso I do § 2º do art. 198, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais, o art. 166, § 10, deixa latente sua aplicabilidade exclusiva à União, isso porque o art.198, § 2°, I, faz referência expressa às aplicações mínimas da União nas ações e serviços de saúde. E tal menção tem razão de ser." (CARRA, César Augusto. O Orçamento impositivo aos Estados e aos Municípios. Revista TCE/MG . v. 33. N. 4. Belo Horizonte).

A matéria está sujeita ao quorum de 2/3 (dois terços) dos membros desta Casa para sua aprovação, nos termos do art. 40, § 5º, III, da Lei Orgânica do Município.

Ante o exposto, somos pela LEGALIDADE, na forma do substitutivo a seguir, a fim de adaptar o texto às regras de técnica legislativa elencadas na Lei Complementar n° 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE EMENDA À LEI ORGÂNICA DE LEI Nº 0003/18.

Acresce os §§ 11, 12 e 13 ao artigo 137 da Lei Orgânica do Município, e dá outras providências.

A Câmara Municipal de São Paulo PROMULGA:

Art. 1º Ficam acrescidos os §§ 11, 12 e 13, ao artigo 137, da Lei Orgânica do Município de São Paulo, com a seguinte redação:

§ 11. As emendas parlamentares individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite correspondente a 1% (um por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade deste percentual será destinada a ações e serviços públicos de saúde.

§ 12. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 11 deste artigo, em montante correspondente a 0,2% (dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios para a execução equitativa da programação definidos na lei.

§ 13. As programações orçamentárias previstas no § 11 deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica. (NR)

Art. 2º As despesas com a execução desta Emenda à Lei Orgânica correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 3º Esta Emenda entra em vigor na data da sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 03/04/2019.

Aurélio Nomura (PSDB) - Presidente

Caio Miranda Carneiro (PSB)

Celso Jatene (PR)

Cláudio Fonseca (CIDADANIA) - Relator

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 06/04/2019, p. 97

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