

PARECER Nº 574/2012 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 0610/11.

Trata-se de projeto de Lei, de iniciativa dos nobres Vereadores Alfredinho, Edir Sales, José Rolim, Quito Formiga, Senival Moura e Souza Santos que dispõe sobre a criação do Sistema de Acompanhamento do Orçamento da Criança e do Adolescente no âmbito do Sistema de Execução Orçamentária do Município de São Paulo.

Segundo a proposta, a Lei Orçamentária Anual deverá permitir a identificação dos projetos e atividades que se refiram exclusiva ou prioritariamente ao atendimento de crianças e adolescentes.

O projeto ainda determina que referidos projetos e atividades deverão constar de relatório específico publicado em até 30 (trinta) dias após o final de cada trimestre no Diário Oficial da Cidade e no site da Secretária Municipal de Planejamento.

Não obstante a nobreza da intenção, sob o aspecto jurídico, a propositura não reúne condições para prosseguir em tramitação.

A Constituição Federal previu em seus arts. 165 e 166 a edição de uma lei do plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei do orçamento anual, todas atos normativos que, de forma hierarquizada, se interligam com o objetivo de dotar o setor público de um processo de planejamento orçamentário.

O sistema orçamentário municipal deve acompanhar esses preceitos constitucionais, bem como as normas gerais previstas em lei complementar federal, que disporá sobre finanças públicas, notadamente sobre o exercício financeiro, a vigência, prazos, elaboração e organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual, nos termos do art. 24, I e II, e § 1º, c/c os arts. 163, 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.

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, I e II c/c art. 30, I e II, da Carta Magna.

Todavia, a iniciativa legislativa sobre matéria orçamentária é reservada ao Sr. Prefeito, nos termos do art. 37, § 2º, IV, da LOM.

Esse, inclusive, já é o entendimento pacífico adotado pelo Supremo Tribunal Federal:

Competência exclusiva do Poder Executivo iniciar o processo legislativo das matérias pertinentes ao Plano Plurianual, às Diretrizes Orçamentárias e aos Orçamentos Anuais. Precedentes: ADI 103 e ADI 550 (ADI 1.759-MC, Rel. Min. Néri da Silveira, DJ 06.04.2001).

Merece transcrição parte do artigo elaborado por Laís de Almeida Mourão, dada a identidade da matéria abordada:

É oportuno lembrar que as leis orçamentárias inserem-se no processo de planejamento econômico-financeiro da comuna e no programa do governo local, assegurando maior transparência no trato da coisa pública, com efetiva participação do poder Legislativo, que, a partir da Constituição de 1998, assumiu papel de co-responsável na determinação das diretrizes e metas que nortearão a política de dispêndio do setor público, inclusive com prerrogativas para proposição de alterações nos projetos das leis orçamentárias.

Por outro lado, é o Texto Constitucional que, em seu art. 165, confere, privativamente, ao executivo a iniciativa para apresentação do projeto das leis orçamentárias, cujo conteúdo é também determinado pela Constituição, nos §§ 1º, 2º e 5º do mesmo art. 165.

Ao impor ao prefeito a obrigação de inserir nas leis orçamentárias as prioridades e ações estratégicas do programa de metas, a Câmara Municipal, além de usurpar a competência constitucional atribuída ao Chefe do Executivo, ferindo o princípio da independência dos Poderes, também afronta a Constituição ao acrescentar às leis orçamentárias conteúdo não previsto pelo art. 165 do texto (in Câmara Municipal – Processo legislativo – Iniciativa – Privativa – Lei Orgânica – Alteração. Boletim de Direito Municipal, São Paulo, nº 2, p. 105-106, fev.2009).

Portanto, o Poder Legislativo ao dispor sobre essa matéria inobserva o princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal, 5º da Constituição do Estado e 6º da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

Por fim, ainda que se entenda que o projeto pretenda apenas criar instrumento acessório à peça orçamentária, na forma de relatório, que deveria trazer uma especificação das despesas gastas em projetos e atividades relacionados ao atendimento de crianças e adolescentes, ainda assim a proposta não reúne condições para prosseguir em tramitação.

Isso porque a propositura não apenas determina ao Executivo a mera disponibilização de dados já colhidos e sistematizados, o que encontraria fundamento no exercício da função fiscalizatória do Poder Legislativo consagrada no art. 49, X, da Constituição Federal e art. 14, XV, da Lei Orgânica Municipal.

Ao contrário. A implantação do Orçamento Criança e Adolescente implica na adoção de todo um conjunto de medidas administrativas que interferem diretamente com a chamada organização administrativa que, segundo Odete Medauar, engloba, exemplificativamente, preceitos relativos à “divisão em órgãos, vínculo entre órgãos, distribuição de competências entre os órgãos, administração direta, administração indireta etc. ” (in “Direito Administrativo Moderno”, Ed. RT, 2ª ed., pág. 31), assuntos reservados à iniciativa legislativa privativa do Sr. Prefeito, nos termos do art. 37, § 2o, IV da Lei Orgânica.

Nesse sentido já se pronunciou o Poder Judiciário:

ADI 2.840-5/ESPÍRITO SANTO

...

É firme nesta Corte o entendimento de que compete exclusivamente ao Chefe do Executivo a iniciativa das leis que disponham sobre remuneração de pessoal, organização e funcionamento da Administração. O desrespeito a esta reserva, de observância obrigatória pelos Estados-membros por encerrar corolário ao princípio da independência dos Poderes, viola o art. 61, § 1º, II, a e e da Constituição Federal. Precedentes: ADI 2.646, Maurício Correa, ADI 805, Sepúlveda Pertence, ADI 774, Celso de Mello, ADI 821, Octavio Gallotti e ADI 2186-MC, Maurício Corrêa. ADI nº 63.449.0/0-00/TJSP:

...

Vale lembrar que é o Prefeito quem tem a aptidão, segundo a regra constitucional, de administrar o Município (artigo 47, XIV, da Constituição Estadual). É ele quem exercita as funções de governo relacionadas com o “planejamento, organização e direção de serviços e obras da municipalidade e, para tanto, dispõe de poderes correspondentes de comando, de coordenação e de controle de todos os empreendimentos da Prefeitura.

O Poder Legislativo Municipal, a seu turno, é o que elabora, modifica, altera e emenda as leis, em caráter geral, abstrato e impessoal, que regula o comportamento dos municípios. A Câmara do Município não administra, mas apenas fixa regras de administração, reguladoras da atuação administrativa do Prefeito. Por isso, por deliberação do plenário, pode indicar medidas administrativas ao Chefe do Poder Executivo Municipal, a título de colaboração e sem qualquer obrigatoriedade. Todavia, não pode prover situações concretas por seus próprios atos e impor ao Executivo a tomada de medidas específicas de exclusiva atribuição e competência. (Des. Fonseca Tavares).

Por fim, a proposta de fato implica a criação de uma despesa obrigatória de caráter continuado, sem o cumprimento dos requisitos impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ante o exposto somos, PELA INCONSTITUCIONALIDADE E ILEGALIDADE, 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, 09/05/2012.

ARSELINO TATTO - PT - PRESIDENTE

CELSO JATENE - PTB - RELATOR

ABOU ANNI - PV

ADOLFO QUINTAS - PSDB

AURÉLIO MIGUEL - PR

EDIR SALES - PSD

JOSÉ AMÉRICO - PT

MARCO AURÉLIO CUNHA - PSD

SANDRA TADEU - DEM