



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 1246/2016 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O PROJETO DE EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº 0001/15.

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 dos artigos 137 e 138 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, tornando obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica.

Segundo a propositura, as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão aprovadas no limite de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto, sendo que no mínimo 1/5 (um quinto) do valor total aprovado será para a saúde.

O projeto ainda torna obrigatória a execução orçamentária e financeira, conforme critérios para execução equitativa, da programação incluída em lei orçamentária por emendas individuais, observado anexo de metas e prioridades que integrará a lei prevista no art. 137, II da Lei Orgânica do Município, em montante correspondente a 1,2% (um inteiro e 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 ou legal, estabelecendo procedimento para remanejamento da programação nesses casos.

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 complementar (§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 complementar foi deferida aos Estados (art. 24, §2º) mas estendida também aos Municípios, aos quais compete complementar 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 n. 86, de 17 de março de 2015, que inseriu expressamente na Constituição

Federal a execução obrigatória das emendas parlamentares individuais, em moldes bastante parecidos com a pretensão deste projeto de emenda à Lei Orgânica.

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 dos parlamentares, limitadas a montante correspondente a 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior.

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 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. 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, em 29.06.16.

Conte Lopes - PP - Relator

Ari Friedenbach - PHS

Mário Covas Neto- PSDB

Arselino Tatto - PT

Patrícia Bezerra- PSDB

Gilberto Natalini - PV

David Soares - DEM

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 30/06/2016, p. 139

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