



PARECER Nº

407

/2019

Proposta de Emenda à Lei Orgânica do Município nº 003/2019

Processo nº 334/2019

Iniciativa: VEREADOR JOSÉ CARLOS PORSANI, VEREADOR ELIAS CHEDIEK, VEREADOR PASTOR RAIMUNDO BEZERRA, VEREADOR JÉFERSON YASHUDA, VEREADOR TENENTE SANTANA, VEREADOR LUCAS GRECCO e VEREADOR ELTON NEGRINI

Assunto: Altera a Lei Orgânica do Município de Araraquara, de modo a tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica.

Cuida-se de Proposta de Emenda à Lei Orgânica do Município de Araraquara subscrita pelos Vereadores José Carlos Porsani, Pastor Raimundo Bezerra, Tenente Santana, Lucas Grecco, Elias Chediek, Jéferson Yashuda, Delegado Elton Negrini e Rafael de Angeli, que “altera a Lei Orgânica do Município de Araraquara, de modo a tornar obrigatória a execução da programação orçamentária que especifica”.

O projeto cumpriu todas as formalidades necessárias até o momento:

- 1) nos termos do art. 69, I, da Lei Orgânica do Município de Araraquara, foi subscrito por oito Vereadores (portanto, em quantidade superior ao mínimo de 1/3 dos Vereadores);

- 2) nos termos do art. 301, “caput”, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Araraquara:

- a) foi lido no Pequeno Expediente da 117ª Sessão Ordinária, realizada em 30 de julho de 2019;

- b) foi publicado no Jornal “Folha da Cidade”, Edição nº 10.111, de 1º de agosto de 2019;

- c) foi incluída em pauta na 118ª, 119ª e 120ª Sessões Ordinárias, realizadas, respectivamente, em 06, 13 e 20 de agosto de 2019, para apresentação de emendas;

- 3) nos termos do art. 301, § 3º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Araraquara, foi remetido a esta Comissão de Justiça, Legislação e Redação, para emissão de parecer.

O projeto em análise não recebeu qualquer emenda – estando preclusa, assim, a oportunidade para o exercício de tal faculdade, conforme reza o art. 301, § 1º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Araraquara.



Analisando-se a justificativa do projeto, dela facilmente se extrai a síntese dos seus pontos principais:

- 1) o projeto “tem por objetivo inserir na Lei Orgânica do Município normas para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária oriunda de emendas às peças orçamentárias de iniciativa parlamentar, em consonância com os predicados fixados pelas Emendas à Constituição da República Federativa do Brasil nº 86, de 17 de março de 2015, e nº 100, de 26 de junho de 2019”;

- 2) o projeto “fixa obrigatoriedade (SIC) na ordem ‘de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento) da receita corrente líquida previsto no projeto encaminhado pelo Poder Executivo’, sendo que a metade deste percentual deverá necessariamente referir-se ‘à execução de ações e serviços públicos de saúde’, estando elaborada na mais absoluta simetria ao disposto nas supramencionadas emendas constitucionais”;

- 3) o projeto seria viável não só em razão do fato de replicar o “orçamento impositivo” tal como aprovado pelo Congresso Nacional, mas igualmente em razão de sua “replicação na Constituição do Estado de São Paulo, por meio da recentíssima Emenda nº 45, promulgada pela Mesa da Assembleia Legislativo do Estado de São Paulo em 18 de dezembro de 2017”.

Em linhas gerais, era o que se entende pertinente relatar. Passa-se à análise do mérito do projeto.

De proêmio, a justificativa do projeto, apesar de singela, elenca os principais elementos que, a uma só vez, fundamentariam a sua apresentação e indicariam, “prima facie”, a sua constitucionalidade.

Porém, necessário observar-se que esta Comissão de Justiça, Legislação e Redação, quando exerce o seu mister de averiguar a constitucionalidade das matérias que lhe são submetidas, deve, para desincumbir-se de tal ônus com retidão, utilizar como parâmetro não só a Constituição da República Federativa do Brasil, mas igualmente a Constituição do Estado de São Paulo.

Nesse sentido, em que pese a justificativa do projeto dispor que este “está em consonância com os predicados” da Constituição da República Federativa do Brasil, fato é que o texto normativo do projeto reproduz, “mutatis mutandis”, o texto de nossa Lei Maior.

Com efeito, necessário observar que, a despeito de seguir as diretrizes constantes da Emenda à Constituição da República Federativa do Brasil nº 86, de 17 de março de 2015, a incorporação do instituto da “execução obrigatória de programações orçamentárias” na Constituição do Estado de São Paulo daquela se diferenciou num aspecto fulcral, pois estabeleceu em 0,3% (três décimos por cento) o índice da execução obrigatória de programações orçamentárias decorrentes de emendas parlamentares ao projeto de lei orçamentária – na Constituição da República, tal índice fora fixado, como exposto, na ordem de 1,2% (um inteiro e dois décimos por cento).



Perceba-se que a Constituição do Estado de São Paulo, ao incorporar o “orçamento impositivo” em seu conteúdo, não o fez de maneira meramente remissiva à Lei Maior da Nação: desta diferenciou-se no que tange à definição do índice referencial de execução obrigatória, medida esta que nitidamente reflete a opção, pelo Poder Constituinte Bandeirante, de restringir o percentual de execução obrigatória das emendas parlamentares ao projeto de lei orçamentária.

Nesse sentido, a doutrina de lavra de Paulo Modesto, professor de Direito Administrativo da Universidade Federal da Bahia, dispõe que é grande o número de constituições estaduais no Brasil que reproduz amplamente ditames da Constituição da República por meio do uso de enunciados que remetem ao Texto Constitucional:

Federação brasileira não é apenas um pacto político. É também um complexo normativo coordenado, que reúne ordens jurídicas distintas, delimitadas segundo o âmbito territorial de validade. Essa é a base para classificar, no sistema jurídico brasileiro, as normas em nacionais, federais, estaduais, municipais ou distritais. A transposição, repetição ou remissão de normas entre ordens jurídicas distintas é fenômeno usual no federalismo brasileiro, diante da primazia da Constituição Federal sobre as demais ordens jurídicas e o mimetismo normativo decorrente da fragilidade dos entes subnacionais, sendo frequente que as leis fundamentais das ordens estaduais, distritais e municipais reproduzam literalmente enunciados normativos presentes na Constituição Federal ou incorporem, por remissão, conteúdos constantes de enunciados constitucionais nacionais. (MODESTO, Paulo. As normas de reprodução, imitação e remissão como parâmetro de controle de constitucionalidade nos Estados membros da Federação e o papel das leis orgânicas municipais Modesto. **Revista Brasileira de Direito Público**, Belo Horizonte, p. 1 – 48, ano 12 - n. 46, julho/setembro – 2014. p. 3.)

Desta forma, resta cabalmente demonstrado que o disposto nos §§ 6º a 10 do art. 177 Constituição do Estado de São Paulo (introduzidos pela Emenda à Constituição do Estado de São Paulo nº 45, de 18 de dezembro de 2017) não se trata de norma com caráter remissivo – este compreendido como “na medida em que, para a disciplina dos limites da autonomia municipal, remete para as disposições constantes da Constituição Federal” (STF, Rcl 10.406-GO, Rel. Min. Gilmar Mendes, 31-08-2010, DJe 06-09-2010; STF, Rcl 10.500-SP, Rel. Min. Celso de Mello, 18-10-2010, DJe 26-10-2010).



Tal raciocínio aumenta em importância quando se realiza a leitura do art. 144 da Constituição do Estado de São Paulo:

“Artigo 144. Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, **atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.**” (grifo nosso)

Noutros termos: o art. 144 da Constituição do Estado de São Paulo estipula que as Leis Orgânicas dos Municípios paulistas deverão observar, cumulativamente, os ditames da Constituição da República Federativa do Brasil e da Constituição do Estado de São Paulo.

Aplicando-se tal interpretação ao projeto ora em análise, resta evidente a sua adequação à Lei Maior da Nação – conforme se infere de sua justificativa e do relatório deste parecer.

Contudo, igual conclusão não se pode extrair quanto à Constituição do Estado de São Paulo, especificamente em razão do fato de o projeto veicular índice referencial de execução obrigatória superior ao previsto na Constituição Bandeirante.

A despeito de qualquer juízo de valor, fato é que o Poder Constituinte Paulista, ao restringir o percentual de execução obrigatória das emendas parlamentares ao projeto de lei orçamentária, fez verdadeira opção por privilegiar o princípio autorizativo do orçamento público, em detrimento da faceta impositiva inaugurada pela Emenda à Constituição da República Federativa do Brasil nº 86, de 17 de março de 2015.

Noutros termos: a Emenda à Constituição do Estado de São Paulo nº 45, de 18 de dezembro de 2017, a despeito de ter positivado o “orçamento impositivo”, assim o fez com maior reverência ao princípio autorizativo do orçamento público.

No ponto, a partir deste raciocínio, verifica-se que, sob a perspectiva do art. 144 da Constituição do Estado de São Paulo, não poderia qualquer Município paulista incorporar, em sua administração, o “orçamento impositivo” valendo-se de índice referencial de execução obrigatória superior a 0,3% (três décimos por cento) da receita corrente líquida – sob pena de frontal violação à prevalência do princípio autorizativo do orçamento público reverenciado na Emenda à Constituição do Estado de São Paulo nº 45, de 18 de dezembro de 2017.

Veja-se que, em que pese singelo, tal vício não pode ser sanado por esta Comissão de Justiça, Legislação e Redação: a uma, pelo fato já mencionado de restar preclusa a possibilidade de apresentação de emendas ao presente projeto; a duas, pelo fato de que Propostas de Emenda à Lei Orgânica demandam legitimidade qualificada (nos termos do art. 69 da Lei Orgânica do Município de Araraquara, devem ser apresentadas pelo Prefeito Municipal, por 1/3 [um terço] dos Vereadores ou por iniciativa popular com o mínimo de cinco por cento dos



CÂMARA MUNICIPAL DE ARARAQUARA

Comissão de Justiça, Legislação e Redação

Folha	015
Proc.	334/2019
Resp.	<i>[Signature]</i>

eleitores do Município), a qual não pode ser satisfeita pelos integrantes desta Comissão – vale dizer, esta Comissão está impedida de apresentar Substitutivo ao projeto ora analisado.

Assim sendo, ante à impossibilidade de se sanar o vício acima exposto, não resta outro caminho senão opinar-se pela inconstitucionalidade do presente projeto.

É o parecer, s.m.j.

Sala de reuniões das comissões, 10 SET. 2019

[Signature]

Paulo Landim
Presidente da CJLR

[Signature]

Lucas Grecco

[Signature]

José Carlos Porsani

