



PARECER JURÍDICO Nº 218/2024

Referência: Projeto de Lei nº 104/2021-L

Autoria: Marcos Roberto Martins Arruda

Assunto: Institui o Planejamento Participativo Orçamentário, com objetivo de subsidiar os projetos de lei que disciplinam o plano plurianual, o orçamento anual e as diretrizes orçamentárias da Estância Turística de São Roque.

Ementa: PROJETO DE LEI. RESPEITO ÀS COMPETÊNCIAS. PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO ORÇAMENTÁRIO. CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE. POSSIBILIDADE.

I – RELATÓRIO

Trata-se da análise estritamente jurídica do Projeto de Lei nº 104, de 13 de dezembro de 2021, de autoria do Vereador Marcos Roberto Martins Arruda, cujo objeto consta no Assunto em epígrafe. Instruem o pleito: **1.** Exposição de Motivos nº 104/2021-L; **2.** Minuta do Projeto.

O referido Projeto de Lei visa promover o processo de Planejamento Participativo Orçamentário por meio de plenárias em que a população escolherá, de forma direta, as suas prioridades em metas, obras e serviços, com objetivo de subsidiar a elaboração dos Projetos de Lei que disciplinam o plano plurianual, o orçamento anual e as diretrizes orçamentárias. Em Mensagem consta que, dentre outras finalidades:

Feita essa explicação inicial sobre a característica de cada peça orçamentária, cabe enfatizar que o modelo de Planejamento Participativo Orçamentário fortalece o controle social, que é a participação da sociedade na administração pública, com objetivo de acompanhar e fiscalizar as ações de Governo, a fim de solucionar os problemas e assegurar a manutenção dos serviços de atendimento ao cidadão.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | **Site:** www.camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Nos moldes em que são elaboradas as peças orçamentárias na Estância Turística de São Roque, assim como na grande maioria dos municípios, não privilegia a efetiva participação do cidadão. Em que pese a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF – Lei Complementar nº 101, de 04/05/2000) exigir a realização de audiências públicas para que o cidadão possa exercer seu direito de conhecer melhor os projetos de lei que se transformarão na LDO, na LOA e no PPA, na prática isso não acontece. O desinteresse do cidadão é latente, pois o que ocorre é meramente um cumprimento da exigência legal, no dia da discussão e votação dos projetos de lei, o cidadão não comparece, porque sabe que a decisão final cabe aos parlamentares.

Isso pode mudar, com o Orçamento Participativo, no qual o cidadão amplia suas possibilidades de participar do debate público, uma vez que pode verificar onde e como está sendo aplicado o dinheiro dos seus impostos, podendo ajudar a decidir os gastos futuros, colaborando com o orçamento participativo, e até detectando má aplicação e desvios.

Para tanto, os resultados do processo de Planejamento Participativo Orçamentário serão consolidados em Relatório que será encaminhado ao Poder Executivo Municipal até 30 de junho que realizará estudos de viabilidade das metas, obras e serviços elencados e os incluirá nos projetos de lei orçamentária e plano plurianual.

Faz-se importante destacar que esta Procuradora Jurídica se atém à matéria jurídica envolvida, nos termos da sua competência, razão pela qual não se incursiona em discussões de ordem técnica ou questões que envolvam juízo de mérito sobre o tema trazido à apreciação.

Eis a síntese do necessário.

II – DA POSSIBILIDADE JURÍDICA DE LEGISLAR

Passo a analisar a constitucionalidade do Projeto de Lei. A constitucionalidade de toda proposição legislativa deve ser avaliada à luz de dois aspectos essenciais: **1.** o aspecto formal, que envolve o à iniciativa para elaboração da lei; e **2.** o aspecto material, que se refere à compatibilidade do conteúdo da proposta de lei com o texto constitucional.

Sob o aspecto formal, a matéria abordada no Projeto de Lei nº 104/2021-L não se insere na iniciativa reservada ao Chefe do Poder Executivo,

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | www.camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

que estão enumeradas nos art. 61, §1º, II, cumulado com o art. 84, III da Constituição Federal.

Extraí-se da redação do art. 60 da Lei Orgânica do Município, que a iniciativa das leis cabe a qualquer Vereador, à Mesa Diretora, a qualquer Comissão Permanente da Câmara, ao Prefeito e aos eleitores do Município, ressaltando-se que o rol das matérias reservadas à iniciativa exclusiva do Poder Executivo deve ser interpretado restritiva ou estritamente.

Em decorrência do princípio da simetria, verifica-se que também compete ao Chefe do Executivo Municipal a tarefa alusiva à organização administrativa municipal. Neste mesmo sentido, tem-se a previsão inserta no art. 60, §3º, III, da LOM, uma vez que as matérias referentes à criação de cargos e ao regime jurídico dos servidores são de competência exclusiva do Prefeito

No caso em questão temos propositura cujo mérito a classifica indiscutivelmente como lei em sentido material, que trata o seu objeto de modo genérico e abstrato, não se encontrando o mesmo dentre aquelas matérias cuja iniciativa encontram-se reservadas ao Chefe do Poder Executivo.

Por outro lado, não há iniciativa privativa do Poder Executivo em matéria orçamentária, quando não se referir especificamente às peças orçamentárias propriamente ditas, conforme se observa da redação constitucional:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

Ou seja, embora numa primeira análise possa parecer que a propositura invade o princípio da separação dos poderes, o fato é que este Projeto não regula matéria estritamente administrativa, afeta ao Chefe do Poder Executivo Municipal. Consta do Projeto, inclusive, que caberá ao Poder Executivo, titular da elaboração da tríade orçamentária, determinadas funções que são, de fato, afetas à sua competência exclusiva:

Art. 4º Para a realização das plenárias regionais, o Poder Executivo procederá à divisão do Município, considerando as características

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | www.camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

geográficas, populacionais ou outras que visem a possibilitar a maior participação da população.

Art. 5º As plenárias temáticas abordarão assuntos de interesse geral do Município, em especial:

- I – saúde e assistência social;
- II – educação e ensino;
- III – trânsito e transporte;
- IV – esporte, turismo, cultura e lazer;
- V – atividade econômica e tributação;
- VI – obras, habitação e saneamento; e
- VII – urbanismo e meio ambiente.

Art. 6º O Poder Executivo deverá divulgar, anualmente, cronograma e temas a serem debatidos nas plenárias, mediante ampla campanha de divulgação pelos meios de comunicação oficiais, assim como nas escolas, igrejas e demais espaços comunitários.

Dessa exposição constata-se que a matéria não consta do rol de exclusividade, o que, de pronto, afasta qualquer vício da inconstitucionalidade porque, como se apercebe, a matéria não é privativa do Chefe do Executivo cabendo, por consequência, também, de forma comum, ao Poder Legislativo.

participação popular prevista e exigida pela legislação superior, apresenta a observância de audiências especialmente designadas e divulgadas, condição não atendida pelos legisladores, a ferir, totalmente, a regularidade do procedimento sustentando, por consequência, a declaração do vício de forma com a retirada, para tanto, dessa nova lei do mundo jurídico.

Desse modo, concluo que a matéria objeto da presente propositura, de um modo geral, encontra-se dentre aquelas franqueadas à iniciativa comum, podendo ser iniciada tanto pelo Executivo quanto por membros e órgãos do Poder Legislativo.

No que concerne ao aspecto material, o objeto do Projeto de Lei nº 104/2021-L garante a participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

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

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

normatização específica sobre a matéria, consideradas as peculiaridades locais. Nesse sentido, ensina o Ilustre doutrinador Hely Lopes Meirelles¹:

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).

Ora, acerca da competência legiferante, tem-se como concorrente com base no art. 24 da Constituição Federal, sendo a capacidade da União, dos Estados e do Distrito Federal. No âmbito das competências concorrentes, cabe à União estabelecer normas gerais e aos Estados-membros editar leis para suplementar essas normas gerais (art. 24, §§ 1º e 2º).

No entanto, cabe aos Municípios brasileiros editar normas jurídicas sobre a participação popular, mas não com base no comando inserto no art. 24 da Constituição Federal. Eles podem suplementar as normas federais e estaduais com fundamento no art. 30, I e II, da Constituição, ou seja, acerca de assuntos de interesse local, suplementando-se no que couber.

Em se tratando de norma de reprodução obrigatória, a Lei Orgânica do Município de São Roque (art. 8º) prevê que compete ao ente legislar e prover a tudo quanto respeite ao interesse local e ao bem-estar de sua população, cabendo-lhe, privativamente, entre outras, suplementar a legislação federal e estadual no que couber.

O orçamento participativo incorpora a população ao processo decisório da elaboração orçamentária, seja por meio de lideranças da sociedade civil, audiências públicas ou por outras formas de consulta direta à sociedade. Trata-se de ouvir de forma direta as comunidades para a definição das ações do governo, para resolução dos problemas por elas considerados prioritários. E o princípio da

¹ *In* Direito Municipal Brasileiro, 16ª edição. Malheiros Editores: São Paulo, p. 345.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: www.camarasaoroque.sp.gov.br | camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

participação comunitária no estabelecimento de diretrizes e normas relativas ao desenvolvimento urbano é uma exigência da própria Constituição de São Paulo (art.180, II e 191).

No mais, a constitucionalidade da norma também está condicionada ao atendimento dos princípios constitucionais da proporcionalidade e da razoabilidade, sem os quais o ato normativo é inconstitucional. Em razão do exposto, o Município pode e deve implementar ações em prol do direito, assim como legislar a respeito sobre a matéria.

III – DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO

O orçamento público, em observância ao princípio da legalidade, constitui ferramenta de planejamento para a organização das finanças públicas. É possível afirmar que os orçamentos públicos são leis responsáveis por estabelecer as receitas e despesas e definir o que se deve fazer com o dinheiro público. Aliás, nas palavras do Ministro Carlos Ayres Britto no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4.048, “a lei orçamentária é a lei materialmente mais importante do ordenamento jurídico logo abaixo da Constituição”.

E a visão do orçamento enquanto instrumento de planejamento, materializa-se justamente nas mudanças que este promove na realidade de uma sociedade através de investimentos relevantes, os quais trarão como consequência a melhoria da qualidade de vida da população. Deste modo, o orçamento deverá resultar de decisões tomadas a partir do exame de seus impactos no futuro, portanto, deve ele ser fundamentado em estudos e informações minuciosamente discutidos, haja vista que irão compor todo o método de preparação orçamentária da Administração.

A gestão pública contemporânea está alicerçada sobretudo no planejamento estratégico, na inovação e na inteligência organizacional, em busca da excelência na prestação de serviços com foco no cidadão, com transparência e responsabilidade. Não por outro motivo, a Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, responsável por estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal prescreve:

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | www.camarasaoroque.sp.gov.br
São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o relatório resumido da Execução Orçamentária e o relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:
I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Já o Estatuto da Cidade prescreve que a política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, e tem como diretriz, inclusive, a gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Destaca, ainda:

Art. 4º. Para os fins desta lei, serão utilizados, entre outros instrumentos: [...]

III – planejamento municipal, em especial: [...]

f) gestão orçamentária participativa;

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela câmara municipal.

Assim, todo e qualquer ato editado pelo Poder Executivo Municipal contrário à gestão democrática, inclusive, é tido como ilegal e inconstitucional, por afronta ao Estatuto da Cidade e ao mandamento constitucional da democracia participativa, eis o próprio entendimento consolidado pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

As experiências de participação popular constituem grande avanço político na democratização do Estado brasileiro. Com os instrumentos de participação popular, permite-se uma distribuição efetiva das despesas governamentais. Deste modo, os principais instrumentos de participação popular são: a elaboração da lei orçamentária, plano plurianual e lei de diretrizes orçamentárias.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | **www:** www.camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

É latente que o projeto visa garantir o exercício da democracia participativa. Com amparo na doutrina de Ingo Sarlet²:

Mas a democracia não se traduz apenas em um conjunto de princípios e regras de cunho organizatório e procedimental, guardando, na sua dimensão material, íntima relação com a dignidade da pessoa humana e com os direitos fundamentais em geral, com destaque para os direitos políticos e os direitos de liberdade (designadamente as liberdades de expressão, reunião e manifestação), para além dos direitos políticos e de nacionalidade. Consoante bem sintetiza Hartmut Maurer, do respeito e proteção da dignidade humana decorre que os seres humanos (portanto, o povo) formam o elemento dominante do (e no) Estado, ao passo que liberdade e igualdade (e os direitos fundamentais correlatos) exigem que todos possam, em condições de igualdade, influir na vida estatal. Assim, também o princípio democrático, na condição de princípio normativo estruturante, apresenta uma dimensão material e uma dimensão organizatória e procedimental, que se conjugam, complementam e retroalimentam assegurando uma legitimidade simultaneamente procedimental e substancial da ordem jurídico-política estatal. O postulado liberal-democrático de que todo o poder emana do povo e em seu nome deve ser exercido (ou na acepção atribuída a Abraham Lincoln, de que a democracia é o governo do povo, pelo povo e para o povo) acabou assumindo, portanto, também na CF, uma feição particularmente reforçada mediante a ampliação dos espaços da assim chamada democracia participativa no texto constitucional, assegurando-lhes, ademais, a condição de direitos políticos fundamentais, designadamente, o plebiscito, o referendun e a iniciativa popular legislativa, de modo que se pode de fato falar, como o faz Paulo Bonavides, em um direito à democracia e mesmo um direito à democracia participativa na condição de direito subjetivo, sem prejuízo da dimensão objetiva que caracteriza o princípio democrático e o da soberania popular na condição de princípios estruturantes.

Não de outra forma, a participação de representantes da sociedade civil no processo de planejamento e de tomada de decisão se destaca como medida que reforça a participação popular, questão prescrita na Constituição Federal de 1988 no âmbito da gestão municipal. No processo de elaboração e na fiscalização, os Poderes constituídos devem garantir participação da sociedade, com audiências, debates, amplo acesso a documentos e informações.

Uma importante decorrência da gestão democrática da cidade é a previsão do Plano Diretor participativo, elaborado e implementado em consonância com a vontade da população. Assim, todo e qualquer ato editado pelo Poder Executivo Municipal contrário à gestão democrática, inclusive, é tido como ilegal

² In Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva. 7 ed. 2018.

Câmara Municipal da Estância Turística de São Roque



Rua São Paulo, 355 - Jd. Renê - CEP 18135-125 - Caixa Postal 80 - CEP 18130-970

CNPJ/MF: 50.804.079/0001-81 - **Fone:** (11) 4784-8444 - **Fax:** (11) 4784-8447

E-mail: camarasaoroque@camarasaoroque.sp.gov.br | www.camarasaoroque.sp.gov.br

São Roque - 'A Terra do Vinho e Bonita por Natureza'

e inconstitucional, por afronta ao Estatuto da Cidade e ao mandamento constitucional da democracia participativa.

Portanto, a participação popular na elaboração, implementação, fiscalização e acompanhamento das leis orçamentárias é exigência democrática alicerçada na Carta Política e reiterada, pelo princípio da simetria, nas Cartas Estaduais. Além disso, foi previsão expressa no Estatuto da Cidade e condiz com o novo paradigma de Democracia Participativa instaurada com o advento da Constituição Cidadã de 1988.

IV – CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto, **opino favoravelmente à propositura**, devendo a proposta deverá ser encaminhada para as Comissões Permanentes de “Constituição, Justiça e Redação” e “Orçamento, Finanças e Contabilidade” e “Cidadania, Direitos Humanos e Meio Ambiente” para fins de emissão de Parecer.

Nos termos do Regimento Interno desta Casa Legislativa, seu quórum de votação é de maioria simples, e tal propositura deve ser apreciada em única discussão e votação nominal simbólica.

E no que concerne ao mérito do Projeto de Lei, a Procuradoria Jurídica não irá se pronunciar, pois caberá aos Vereadores, no uso da função legislativa, verificar a viabilidade da aprovação, respeitando-se para tanto, as formalidades legais e regimentais.

É o parecer.

São Roque, 02 de agosto de 2024.

Mara Augusta Ferreira Cruz Galvão

Procuradora Jurídica

OAB/SP nº 353.034

Matrícula nº 415