



Tonh. se ass
autor
GABRIEL MILESI
Diretor Legislativo
16/11/2017

GABINETE VEREADOR CRISTIANO LOPES

Recebi.
Ass.:
Nome:
Identidade:
Em 14/11/2017.

PROCESSO 78.174

PROPOSTA DE EMENDA À LEI ORGÂNICA DE JUNDIAÍ Nº 136, do Vereador CRISTIANO LOPES, que prevê o Plano Municipal de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia.

Resposta ao Despacho do Presidente da Comissão de Finanças e Orçamento

De autoria do nobre Vereador Cristiano Lopes e contando com a assinatura e apoio dos nobres vereadores Adriano Santana dos Santos, Romildo Antonio da Silva, Edicarlos Vieira, Márcio Pentecostes de Sousa, Wagner Tadeu Ligabó e Arnaldo Ferreira de Moraes, a proposta de emenda à lei orgânica nº 136/2017, foi protocolada em 11 de outubro de 2017 e apresentada ao Plenário no dia 17 de outubro de 2017, em consonância com o que dispõe o Regimento Interno da Câmara Municipal de Jundiaí.

Obteve apontamento da Procuradoria Jurídica pela legalidade e constitucionalidade da matéria, através do Parecer - LOM nº 140:

"Posto isso, a propositura em exame se nos afigura revestida das condições legalidade e constitucionalidade (LOM - art. 6º, "caput", c/c o art.29, "caput" da CF) e quanto a iniciativa, que na questão em evidência é concorrente, eis que se objetiva estabelecer normas programáticas relativas a economia, ciência e tecnologia."

Normas de conteúdo programático são aquelas que, apesar de possuírem capacidade de produzir efeitos, por sua natureza necessitam de outra lei que as regulamente, lei ordinária ou complementar. Essas normas, portanto, são de eficácia mediata, e segundo essa corrente de entendimento têm que ser completadas posteriormente, só assim produzindo os efeitos desejados pelo legislador. Entretanto, constituem um marco constitucional, já que impedirão que se produzam normas infraconstitucionais que as contrariem no todo ou em parte, ensejando atos de declaração de inconstitucionalidade quando for o caso de afronte a seus preceitos.



GABINETE VEREADOR CRISTIANO LOPES

O mencionado parecer ainda aponta:

"E mais, a conformação do referido plano, estatuído nos projetados §1º e 2º não representam, em nosso viso, invasão de competência privativa do Poder Executivo já que respeitam, v.g., a CRB (ordem econômica) e legislação federal correlata (v.g., Lei Complementar nº 123 que confere tratamento diferenciado as micro e pequenas empresas)."

Posteriormente, os autos foram encaminhados à Comissão de Justiça e Redação, obtendo parecer favorável por unanimidade pelos seus membros, Vereadores Engº Marcelo Gastaldo, Adriano Santana dos Santos, Edicarlos Vieira, Paulo Sérgio Martins e Rogério Ricardo da Silva:

" Observa-se, portanto, que inexistem óbices de natureza constitucional, legal ou jurídica à aprovação da propositura, conforme já se manifestou a Procuradoria Jurídica da Casa, às fls. 13/14."

O mencionado parecer faz menção ainda quanto ao mérito da matéria:

"No mérito, o projeto é de extrema relevância, merecendo a apreciação favorável por esta Casa, eis que a intenção do Nobre Vereador é consolidar em um único diploma legal o Plano Municipal de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia, para manter Jundiaí na competitividade no setor econômico, criando, para isso, ferramentas para atrair novos investimentos e conseqüentemente mais postos de trabalho, ou seja, mais empregos para os cidadãos jundiaienses."

Posteriormente, os autos foram encaminhados a Comissão de Finanças e Orçamento que através de seu Presidente, solicitou Parecer da Diretoria Financeira acerca dos impactos financeiros da propositura.

O Parecer nº 0043/2017 da Diretoria Financeira aponta a ausência de instrumentos básicos para análise financeiro-orçamentário da ação pretendida:

"A proposta em questão não traz em seu conteúdo instrumentos hábeis para uma análise financeira-orçamentária da ação pretendida, posto que os valores referentes tanto



GABINETE VEREADOR CRISTIANO LOPES

em relação ao aumento como à renúncia de receita oriundos da implantação do programa pretendido, devem ser realizadas por órgão competente do Executivo o qual dispõe dos dados necessários para a elaboração dos valores envolvidos na proposta, de acordo com a realidade econômica do Município atualmente."

O mencionado Parecer motivou o nobre Vereador Antonio Carlos Albino - Presidente da Comissão de Finanças e Orçamento, a solicitar informações deste Gabinete que faço abaixo:

RELATÓRIO

Quanto a legalidade da matéria, os Pareceres da Procuradoria Jurídica e da Comissão de Justiça e Redação, apontam pela legalidade e constitucionalidade da propositura.

Importante discorrer pela legalidade da propositura uma vez que toda análise apresentada pelo Parecer nº0043/2017 da Diretoria Financeira, se fundamenta na competência exclusiva do Poder Executivo em legislar sobre a matéria, uma vez que a análise financeira-orçamentária ficou prejudicada pela ausência de instrumentos hábeis, segundo interpretação dessa Diretoria Financeira.

DA LEGALIDADE

Conforme parecer da PJ, a Proposta de Emenda a Lei Orgânica tem conteúdo programático e não determina (impõe) renúncia fiscal ou medida que afete, imediatamente, o orçamento municipal.

Logo, somente no momento em que o Poder Executivo cumprir os comandos vertidos na PELOJ (se convertido em norma) será necessário tais medidas previstas na LRF (estudo de impacto orçamentário).

E mais, s.m.j., o parecer da Diretoria Financeira aponta que o impacto será avaliado pelo Poder Executivo quando concretizar os comandos vertidos no PELOJ, indo de encontro ao que expusemos.



GABINETE VEREADOR CRISTIANO LOPES

A PELOJ, portanto, não se apresenta ilegal ou inconstitucional vez que tem natureza programática.

Por fim, não há óbice no revolvimento de matéria tributária (caso se considere a renúncia fiscal como tal), nos termos do posicionamento do STF, respectivamente, ADI-MC 724, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 15.5.1992; o RE-ED 590.697, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, Primeira Turma, DJe 6.9.2011; e o RE-AgR 362.573, Rel. Min. Eros Grau, Segunda Turma, DJe 17.8.2007, a seguir ementados:

“ADI - LEI Nº 7.999/85, DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, COM A REDAÇÃO QUE LHE DEU A LEI Nº 9.535/92 - BENEFÍCIO TRIBUTÁRIO - MATÉRIA DE INICIATIVA COMUM OU CONCORRENTE - REPERCUSSÃO NO ORÇAMENTO ESTADUAL - ALEGADA USURPAÇÃO DA CLÁUSULA DE INICIATIVA RESERVADA AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - AUSÊNCIA DE PLAUSIBILIDADE JURÍDICA - MEDIDA CAUTELAR INDEFERIDA. - 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 e 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”.

“EMBARGOS DE DECLARAÇÃO OPOSTOS DE DECISÃO MONOCRÁTICA. CONVERSÃO EM AGRAVO REGIMENTAL. PROCESSO LEGISLATIVO. NORMAS SOBRE DIREITO TRIBUTÁRIO. INICIATIVA CONCORRENTE ENTRE O CHEFE DO PODER EXECUTIVO E OS MEMBROS DO LEGISLATIVO. POSSIBILIDADE DE LEI QUE VERSE SOBRE O TEMA REPERCUTIR NO ORÇAMENTO DO ENTE FEDERADO. IRRELEVÂNCIA PARA FINS DE DEFINIÇÃO DOS LEGITIMADOS PARA A INSTAURAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO. AGRAVO IMPROVIDO. I – A iniciativa de leis que versem sobre matéria tributária é concorrente entre o chefe do poder executivo e os membros do legislativo. II – A circunstância de as leis que versem sobre matéria



GABINETE VEREADOR CRISTIANO LOPES

tributária poderem repercutir no orçamento do ente federado não conduz à conclusão de que sua iniciativa é privativa do chefe do executivo. III – Agravo Regimental improvido”.

“AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. MATÉRIA TRIBUTÁRIA. INICIATIVA LEGISLATIVA. 1. A Constituição de 1988 admite a iniciativa parlamentar na instauração do processo legislativo em matéria tributária. 2. Agravo regimental a que se nega provimento”.

DA AUTONOMIA DO MUNICÍPIO

A história moderna dos Municípios brasileiros começa com a Constituinte de 1988. Os seus integrantes atenderam a várias proposições do movimento municipalista, entre as quais a que integrava, como membro efetivo da Federação, definida no art. 1º, o Município, com autonomia idêntica à da União, dos Estados e do Distrito Federal, a teor do seu art. 18.

“A República Federativa do Brasil é constituída pela união indissolúvel dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios” - conforme dispõe a Constituição promulgada em 5 de outubro de 1988.

A Constituição de 1988 inseriu o Município expressamente em seu texto, com o que não mais pairam dúvidas sobre a sua integração como ente federativo autônomo (arts. 1º e 18 da CF).

Em face dessa situação e das prerrogativas municipais, diz-se que, no Brasil, a Federação é composta pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, juntados na União, que são as esferas de Governo existentes no País. Os Territórios não constituem esfera de Governo, posto que são prolongamentos do Governo Federal.

A **competência** de cada uma **dessas esferas** está definida na própria **Constituição**, que também estabelece o que lhes é vedado. Os arts. 21 e 22 enumeram as matérias privativas da União; o art. 23 relaciona as matérias de competência comum; o art. 24 lista os casos de competência concorrente, enquanto o § 1º do art. 25 confere aos Estados a chamada competência residual ou remanescente e o art. 30 dispõe especificamente sobre



GABINETE VEREADOR CRISTIANO LOPES

o que compete aos Municípios.

A definição de competências dos Estados segue tradição observada na maioria das Constituições de países organizados sob a forma de Federação, segundo a qual **cabem aos Estados-membros todos os poderes que, explícita ou implicitamente, não lhes sejam vedados pela Constituição**. Essa, aliás, é também a linguagem usada pela Carta de 1988, no § 1º do art. 25. Segundo o caput desse artigo, os Estados organizar-se-ão e reger-se-ão pelas Constituições e leis que adotarem, respeitados os princípios que constam da Lei Maior.

Quase todos os princípios constitucionais estabelecidos para a União são aplicáveis aos Estados e aos Municípios. Essa simetria obrigatória induz os Estados a reproduzirem a estrutura federal, mesmo naquilo em que estão dispensados de fazê-lo, o que leva os Municípios a repetir o modelo.

De acordo com o princípio federativo, a Constituição assegura a autonomia dos Estados, sem a qual não pode existir Federação. Os Estados possuem o que se chama de autonomia constitucional, isto é, o poder de se dar uma Constituição, de se auto-organizar. A autonomia dos Estados, hoje, pouco difere da autonomia municipal, inclusive porque os **Municípios também possuem competência para se auto-organizar por lei elaborada pela Câmara, sem depender de sanção do Poder Executivo (art. 29)**.

Importante, também, a redação dos arts. 29, 29-A e 30, os quais consagraram de vez a capacidade de o Município elaborar sua lei orgânica, sem interferência do Estado, e se responsabilizar por uma série de atribuições, entre estas a de eleger seus agentes políticos, legislar, prestar serviços de interesse local e administrar suas rendas.

Ao Município foi atribuída competência para legislar sobre assuntos de interesse local, para complementar a legislação federal e estadual no que couber e a competência dita comum, exercida pelos diversos entes federativos, representada por longo rol de temas que devem ser objeto de ação por essas esferas.

Por isso tudo, acreditamos que existem bases legais suficientes para afirmarmos que o Município de Jundiaí possui autonomia constitucional para se auto-organizar.



GABINETE VEREADOR CRISTIANO LOPES

PODER DE SE AUTO-ORGANIZAR

Dito isso, podemos seguir com o relatório.

O instrumento legal que permite essa auto-organização do Município é a Lei Orgânica do Município de Jundiaí, de 05 de abril de 1990, respeitada o que dispõe a Constituição Federal.

A CF estabeleceu poder constituinte decorrente aos municípios, ou seja, o poder de se auto-organizar no que é de sua competência, com exceção daquilo que a própria CF veda, e que deve ser evocado através de emendas a lei orgânica municipal.

A presente Proposta de Emenda a Lei Orgânica não tende a abolir a forma federativa de Estado (artigo 60, §4º, I); o voto direto, secreto, universal e periódico (artigo 60, §4º, II) ou os direitos e garantias individuais (artigo 60, §4º, IV). Dessa forma, não é atingida pelas vedações previstas na CF.

É competência da Câmara Municipal o poder de auto-organização do Município, replicando o que já ocorre na própria CF e nas Constituições Estaduais, através de Lei, no caso, a Lei Orgânica do Município, sem necessidade de sanção do Poder Executivo.

É de ser gizado que a "separação dos poderes" diz respeito à estrutura da organização estatal, da relação dos poderes constituídos do Estado ou Municípios entre si, no exercício de suas competências ordinárias. Uma proposta de emenda à lei orgânica, bem como uma proposta de emenda à Constituição, diz respeito a uma competência extraordinária do Poder Legislativo.

Embora o Supremo Tribunal Federal já tenha se manifestado, por diversas ocasiões, sobre a necessidade de os Estados e Municípios membros da Federação, nas atribuições de poder de iniciativa legislativa, manter-se vinculados às regras da Constituição Federal, esta vinculação diz respeito especificamente ao processo legislativo ordinário.

As Constituições Federal e Estadual, e a Lei Orgânica do Município de Jundiaí não cria



GABINETE VEREADOR CRISTIANO LOPES

nenhuma restrição à iniciativa de emendas à lei orgânica além das expressas em seu texto. Se a CF, a CE e a LOM não restringem, não cabe aos órgãos constituídos restringir. Não se pode interpretar essas leis em tiras, analisando trechos parcialmente, utilizando argumentos circunstanciais como obstáculos absolutos à competência da Câmara dos Vereadores emendar a Lei Orgânica do Município.

Por tal, não há que se falar de usurpação de funções ou de competências entre Poderes constituídos.

Razão pela qual, acreditamos haver bases legais suficientes para garantir a Câmara dos Vereadores o direito e o dever de emendar a Lei Orgânica do Município de Jundiaí, não podendo sofrer restrições não previstas pela CF e CE.

DA ANÁLISE FINANCEIRA-ORÇAMENTÁRIA

O Município é importante propulsor da economia, visto que lhe cabe promover o desenvolvimento local e o fomento econômico, e, para isso, deve ter o princípio da eficiência como um de seus lemas. Por depender da articulação de instrumentos administrativos para propiciar o aproveitamento vigoroso do princípio da eficiência, o Município deve se institucionalizar, em suas várias vertentes.

O que se espera com tal medida é que todas as normas já existentes, como aquela que instituiu os incentivos fiscais (Lei nº 8.573/2015), o Sistema de Inovação Tecnológico (Lei nº 8.113/2013), as subvenções do seguro agrícola (Leis nº 8373/14, 8524/15 e 8739/16), as várias leis de ambulantes, entre outras leis municipais existentes, estejam reunidas em um único diploma legal, que aja diretrizes claras, planejadas e articuladas, que potencializem e desburocratizem a máquina pública. Que tipo de indústria receberá os incentivos que já estão previstas em lei? Por que esta política pública não pode estar ligada com outras políticas do segmento de inovação tecnológica?

Quem definirá os impactos, que por ventura possam surgir no futuro, é o Poder Executivo depois de apresentar o seu Plano para a cidade. O que se espera é que se planeje as



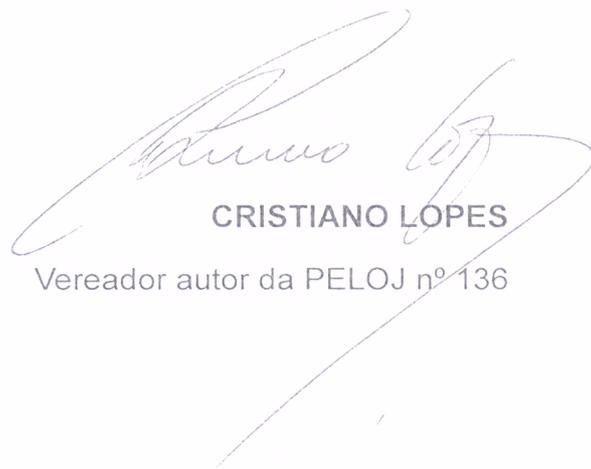
GABINETE VEREADOR CRISTIANO LOPES

ações e se dê transparência aos atos já existentes e aqueles que porventura serão criados.

Por isso, não haverá impactos financeiros e orçamentários que impeçam o Executivo Municipal de apresentar um simples plano de desenvolvimento econômico, ciência e tecnologia, bastando copilar suas leis balizados por seus órgãos já constituídos como a Unidade de Gestão de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia e os funcionários de seu quadro técnico.

O que se espera da 7ª maior economia do Estado, que possui o 6º maior parque industrial e o 8º maior parque de serviços e comércio do Estado de São Paulo, é que exista um Plano integrado.

Atualmente a Lei Orgânica possui apenas dois artigos sobre o Desenvolvimento Econômico do Município de Jundiaí, em nenhum momento de nossa história o legislador municipal se preocupou em ter um olhar mais cuidado para essa área. É chegado o momento de avançar, é chegado o momento de a cidade possuir o seu Plano Municipal de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia.



CRISTIANO LOPES
Vereador autor da PELOJ nº 136

Referências Bibliográficas

1. Manual do Prefeito 13ª edição - Instituto Brasileiro de Administração Municipal
2. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988
3. Constituição do Estado de São Paulo
4. Lei Orgânica do Município de Jundiaí