

# Câmara Municipal de Mogi das Cruzes 01

Estado de São Paulo

Av. Vereador Narciso Yague Guimarães, 381 - CEP 08780-902 - Fone: 4798-9500 - Fax: 4798-9583  
E-mail: cmmc@cmmc.com.br

JUSTIFICATIVA

PROJETO DE EMENDA Nº 02/17  
124

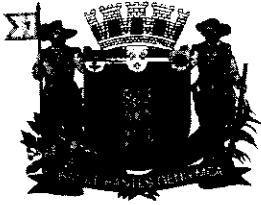
Os últimos acontecimentos que cercam a política brasileira incrementaram o anseio pela participação popular nas decisões do poder público, em todas as esferas. Nos municípios, temos como importante ferramenta institucionalizada os Conselhos Populares, que com sua representatividade formalmente instituída, constituem a esfera participativa da sociedade engajada nas decisões aplicadas pelas políticas públicas.

Porém, no que tange a participação social no Orçamento do Município, Mogi das Cruzes não possui instituída de maneira formal a participação da sociedade nas decisões financeiras do Executivo. Apesar da Criação do programa "Plano Plurianual Participativo" por parte do executivo, a representatividade não é formalizada em nosso município, de maneira regimental que possa requisitar informações ao município durante a elaboração do Plano, e de forma organizada como em um conselho, ser propositivamente participativo.

No Brasil, mais de 350 prefeituras adotam o orçamento participativo como parte de sua política de planejamento orçamentário, destacando-se na comparação com cidades sem participação popular assegurada na decisão sobre os destinos dos recursos públicos.

De acordo com estudos da pesquisa "Improving Social Well-Being Through New Democratic Institutions", dos pesquisadores americanos Michael Touchton e Brian Wampler, do Departamento de Ciência Política da Boise State University, do Estado de Idaho (EUA) é perceptível como consequência de tal mecanismo interativo entre população-poder público, um empenho maior de recursos em saúde e saneamento básico, tendo como resultado melhor desempenho na redução da mortalidade infantil, por registrarem maior presença de organizações da sociedade civil interagindo com o poder público.

Com as devidas proporções, utilizamos tal variável para comparar Mogi das Cruzes com o município de Guarulhos, que possui tal política instituída e de características demográficas próximas (ambas cidades industriais com mais de 100 mil habitantes na região metropolitana de São Paulo). Com orçamento participativo desde 2001, a citada cidade tem um gasto per capita em saúde R\$ 654,98 contra R\$ 482,28 de Mogi das Cruzes, que não adota o



# Câmara Municipal de Mogi das Cruzes

Estado de São Paulo

Av. Vereador Narciso Yague Guimarães, 381 - CEP 08780-902 - Fone: 4798-9500 - Fax: 4798-9583  
E-mail: cmmc@cmmc.com.br

02

Orçamento Participativo Institucionalizado, com formação de Conselho e participação social direta (Instituto de Ensino e Pesquisa em Administração - Inepad, 2011).

Consideramos louváveis os esforços em transformar as obrigatórias assembleias públicas do Plano Plurianual Municipal em um programa participativo, como o proposto pela vigente gestão, porém, a participação social deve ser assegurada para que mesmo com a alternância política, não se dissipe tão relevante conquista. Além disso, devemos considerar também as importantes questões que compõe a diversidade de nossa sociedade, em específicos grupos e organizações sociais muitas vezes tratados como minorias e que devem ser ouvidos proporcionalmente, regimentalmente organizados, como explicitado através da proposta, na formação de um Conselho Municipal Participativo de Finanças.

Sendo assim, a legitimidade da referida proposição toma como pressuposto a ampliação dos avanços na busca do aperfeiçoamento do processo legislativo nesta Casa, através da emenda, de maneira a contribuir com a participação popular sem ingerência ao poder executivo, no tocante a administração municipal, com a garantia do direito do recurso.

Diante destas argumentações, solicitamos aos nobres pares a colaboração na aprovação desta matéria que certamente contribuirá para assegurar o exercício da democracia em nosso município.

**CONSIDERADO OBJETO DE DELIBERAÇÃO E  
DESPACHADO AS COMISSÕES DE**

- Assessoria Jurídica
- Justiça e Redação
- Finanças e Orçamento

Plenário Ver. Dr. Luiz Beraldo de Miranda, 08 de agosto de 2017

Sala das Sessões, em 08/08/2017  
2.º Secretário

Cordialmente,

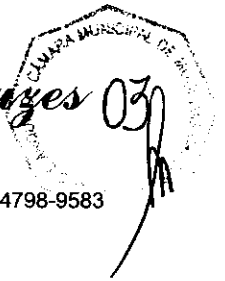
**CAIO CUNHA**  
Vereador - PV



# Câmara Municipal de Mogi das Cruzes

Estado de São Paulo

Av. Vereador Narciso Yague Guimarães, 381 - CEP 08780-902 - Fone: 4798-9500 - Fax: 4798-9583  
E-mail: cmmc@cmmc.com.br



## PROJETO DE EMENDA À LEI ORGÂNICA Nº 02, DE 2017

**Acrescenta parágrafo ao Art. 125 – Plano Plurianual, da Lei Orgânica do Município e dá outras providências.**

**Art. 1º** - Fica acrescentado ao art. 124 da Lei Orgânica do Município de Mogi das Cruzes o § 5º, que passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 124 - .....

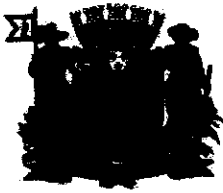
§ 5º - Fica assegurado direito de participação direta da sociedade civil no orçamento municipal, através da elaboração do Plano Plurianual Participativo, como instrumento de participação popular que consolida a indicação e acompanhamento na execução das demandas aprovadas no Plano Plurianual Municipal, contando com a atuação proporcional de representantes dos Bairros ou Regiões de Mogi, assim como demais segmentos que expressem a diversidade de nossa composição social, descritos através da formação do Conselho Municipal Participativo de Finanças.”

**Art. 2º** - A presente Emenda à Lei Orgânica entrará em vigor na data de sua publicação.

Plenário Ver. Dr. Luiz Beraldo de Miranda, 08 de agosto de 2017

**CAIO CUNHA**  
Vereador – PV

COMPRO 2017 DAS CRUZES PROTOCOLO SERIAL - 08-080-2017 1747 005218 1/2



**SENHORES VEREADORES**

**PROCESSO 124/17**

**PROJETO DE EMENDA À LEI ORGÂNICA 02/17**

**PARECER 38/17**

Trata-se de projeto de emenda à Lei Orgânica Municipal (fl. 03) de autoria do Vereador **CAIO CUNHA** que versa sobre a instituição do Plano Plurianual Participativo, pelas razões expostas na justificativa de fls. 01-02.

**É o relatório.**

Fundamenta-se a iniciativa legislativa nos artigos 125, I e 126 da Resolução nº 05/2001 (Regimento Interno) c/c artigo 76, II da Lei Orgânica do Município. A apreciação da proposta deve ser feita em dois turnos, considerando-se aprovada quando obtiver, em ambos, o voto favorável de dois terços dos membros da Edilidade, consoante art. 76, §1º da Lei Orgânica e 126, §2º do Regimento Interno.

A proposta em tela visa a instituir o Plano Plurianual Participativo, voltado a permitir a participação direta da sociedade civil na elaboração da mencionada lei orçamentária, a qual, como se sabe, compõe o orçamento público nos moldes do art. 165 da Constituição da República. Para tanto, o projeto propõe a inserção de um §5º no art. 124 da Lei Orgânica do Município.

Em relação à competência legislativa na matéria, é viável apontar que o presente projeto veicula norma compreendida na competência legislativa do Município, o que decorre de uma interpretação sistemática da competência legislativa concorrente em matéria de direito financeiro (art. 24, I da



CRFB/88) com a competência para legislar sobre assunto de interesse local e suplementar a legislação federal e estadual no que couber, com fundamento nos artigos 30, I e II da Constituição da República e 11, I e II da Lei Orgânica Municipal. Ressalta-se que o interesse local na matéria será detalhado mais à frente.

Deve-se, de todo modo, perceber que a competência legislativa concorrente em matéria de direito financeiro atrai a disposição do art. 24, §§ 1º e 2º da Constituição da República, pelos quais:

Art. 24. [...]

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

Neste passo, a União exerceu a referida competência em alguns momentos, entre os quais ao editar a Lei nº 10.257/01 – Estatuto da Cidade, quando, no art. 4º, III, “f” e no art. 44, dispôs que:

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.



Câmara Municipal de Mogi  
das Cruzes  
Estado de São Paulo

124.17	06
Processo	Página
<i>[Signature]</i>	1446
Rubrica	RGF

No mesmo sentido, foi editada a Lei Complementar nº 101 – Lei de Responsabilidade Fiscal, a qual estatui no art. 48, §1º, I:

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.

§ 1º 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; [...]

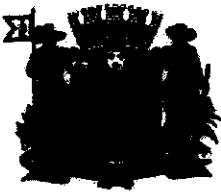
Nesta perspectiva, vale notar que as normas emanadas da União já previram o orçamento participativo com aplicabilidade no âmbito municipal, o que abrange não somente a tramitação legislativa do plano plurianual, mas também das demais leis orçamentárias, vale dizer, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual.

Cabe observar que a participação ora preconizada pode se fundamentar inclusive na própria Constituição da República, a qual prevê no art. 29, XII, que:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta

FOLHA DE DESPACHO

*[Signature]*



Câmara Municipal de Mogi  
das Cruzes  
Estado de São Paulo

124.17

07

Processo

Página

1446

Rubrica

RGF

Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: [...]

XII - cooperação das associações representativas no planejamento municipal; [...]

Com efeito, pondera-se que o presente projeto poderia ser visto como inócuo para fins de prever a possibilidade e o cabimento da participação da sociedade civil na elaboração do plano plurianual, visto que tal já é prevista pela LRF e pelo Estatuto da Cidade, inclusive como *“condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal”*, a teor do art. 44 desta última Lei.

No entanto, o presente projeto se revela válido para fins de conferir certo detalhamento à matéria, como por exemplo ao prever a atuação proporcional de representantes de bairros ou regiões da cidade, adequando-se às importantes questões que compõem a diversidade da sociedade do Município - o que, inclusive, revela tratar a lei de *“assunto de interesse local”* para fins do art. 30, I da Constituição e 11, I da Lei Orgânica -. Ademais, a inserção do dispositivo na Lei Orgânica do Município seria relevante para fins de conferir maior garantia e estabilidade do referido direito, tendo em vista que, no ordenamento jurídico fundamentado na atual Constituição da República, a presença do instituto na Lei Orgânica só poderia ser suprimida por uma modificação naquela, pelo advento de uma nova lei orgânica ou por eventual decisão proferida em controle de constitucionalidade.

Ou seja: a participação popular na elaboração do PPA já possui amparo no ordenamento jurídico, e constitui inclusive uma condição para a validade das leis orçamentárias. O presente projeto possui, contudo, o condão de conferir maior detalhamento ao instituto no âmbito deste Município, e cerca-lo de maior estabilidade por meio de previsão na Lei Orgânica do Município.

No tocante à iniciativa legislativa, entendemos que a competência para propositura de projetos de lei assemelhados ao presente é de iniciativa concorrente, na esteira do entendimento preponderante no Supremo

FOLHA DE DESPACHO



Câmara Municipal de Mogi  
das Cruzes  
Estado de São Paulo

124.17

08

Processo

Página

Rúbrica

RGF

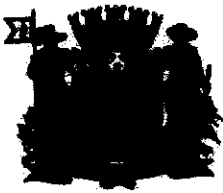
Tribunal Federal, pelo qual as matérias de iniciativa exclusiva do Prefeito devem estar explicitamente previstas, não comportando interpretação extensiva. A título exemplificativo daquela posição, cita-se o leading case ARE 878911/RJ. Nesta perspectiva, admitindo-se que no âmbito municipal a reserva de iniciativa ao Chefe do Executivo em dadas matérias em projetos de lei se aplicaria também às leis orgânicas – como ocorre no âmbito estadual com relação às emendas às Constituição Estadual, segundo entendimento predominante na jurisprudência -, é pertinente ressaltar que, no caso, não se faz presente quaisquer matérias objeto daquela reserva, consoante se lê no art. 80, §1º da Lei Orgânica Municipal. Portanto, em consonância com aquele entendimento da Corte Suprema, a iniciativa legislativa na matéria é cabível também aos Vereadores, na forma do art. 76, II da Lei Orgânica Municipal.

Cabe, contudo, assinalar que, tendo em vista que o projeto menciona a formação de um Conselho Municipal Participativo de Finanças, é possível também haver um posicionamento pelo qual a matéria seria atinente à organização administrativa do Município, o que, segundo muitos julgados do E. TJSP, caracterizaria matéria de iniciativa privativa do Prefeito. Trata-se de uma posição mais restritiva, com a qual não concordaríamos pelos fundamentos descritos no parágrafo anterior. A posição pelo vício de iniciativa também poderia ser formada caso se sustentasse que a matéria constitui uma lei orçamentária, o que atrairia a reserva de iniciativa prevista nos artigos 165 da Constituição da República, 174 da Constituição Estadual e 126 da Lei Orgânica. Neste ponto, também pensaríamos de modo diverso; isso porque a presente proposta não constitui uma lei orçamentária, mas sim uma disposição acerca de Direito Financeiro, de caráter geral e abstrato em relação ao tema dos orçamentos no âmbito municipal, o que afastaria a reserva de iniciativa prevista naqueles artigos.

De todo modo, vale registrar que esta Procuradoria tem a função de orientar os trabalhos legislativos desta Casa, atentando-se para o arcabouço formado pela Constituição, legislação, doutrina e jurisprudência. Assim, registre-se que, caso impugnada, há a possibilidade de que a emenda em tela venha

FOLHA DE DESPACHO





Câmara Municipal de Mogi  
das Cruzes  
Estado de São Paulo

124.17

09

Processo

Página

1446

Rubrica

RGF

a ser suspensa ou invalidada na hipótese de o E. TJSP entender pela existência de iniciativa exclusiva do Chefe do Executivo na matéria, posição à qual não nos filiamos, conforme descrito.

Finalmente, sugerimos as seguintes alterações na redação do projeto: a) prever-se o “direito de participação direta da sociedade civil na elaboração do plano plurianual”; b) sugere-se constar a redação “...Bairros ou Regiões de Mogi das Cruzes...”; sugere-se seja substituída a expressão “nossa composição municipal” por “composição social da população”.

No mais, como já dito, a aprovação do projeto é matéria afeita ao mérito da questão, pelo que deverá ser objeto de apreciação pelas Comissões Permanentes desta Casa, bem como dos nobres vereadores que, para aprovar o projeto, deverão apreciar o projeto em dois turnos, considerando-se aprovado quando obtiver, em ambos, o voto favorável de dois terços dos membros da Edilidade, consoante art. 76, §1º da Lei Orgânica e 126, §2º do Regimento Interno.

Era o que tínhamos a informar.

P. J., 12 de setembro de 2017.

**FELIPE ROCHA MAGALHÃES**  
Procurador Jurídico

Vistos. Encaminhe-se!

**ANDRÉ DE CAMARGO ALMEIDA**  
Procurador Jurídico Chefe