

Da Competência Estadual para Legislar sobre Matérias Fiscais

Bruno Caetano

*Bacharel em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo,
Mestre em Ciência Política pela Universidade de São Paulo,
Doutorando em Ciência Política pela Universidade de São
Paulo, Subsecretário de Gestão Estratégica da Casa Civil do
Governo do Estado de São Paulo.*

José Roberto Afonso

*Economista, Mestre em Economia Industrial pela Universidade
Federal do Rio de Janeiro, Doutorando em Economia pela
Universidade Estadual de Campinas, Técnico de carreira do
BNDES e Ex-Superintendente da Área Fiscal, Coordenador da
Equipe Técnica Responsável pela Elaboração do Projeto de Lei
de Responsabilidade Fiscal.*

Marina Faraco Siqueira e Silva

*Advogada Militante em São Paulo, Graduada pela Pontifícia
Universidade Católica de São Paulo, Mestranda em Direito do
Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo,
Professora de Direito Constitucional do Centro de Estudos
Jurídicos – PROORDEM, Ex-Assessora Jurídico-Parlamentar na
Câmara Municipal de São Paulo e na Assembléia Legislativa do
Estado de São Paulo.*

RESUMO: O presente trabalho tem por intuito analisar a competência legislativa estadual para dispor sobre o processo de orçamento e de planejamento financeiro da Administração Pública, bem como para estabelecer normas específicas de direito financeiro voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

O ponto de partida é o exame da divisão de competências legislativas entre os membros da Federação adotada pela Constituição de 1988. É defendida a possibilidade de os Estados instituírem, no exercício das competências concorrente e suplementar, legislação própria acerca da temática, observados os preceitos gerais traçados pelas normas federais correlatas. Em seguida é analisado o processo de materialização da referida competência estadual prescrito na Constituição do Estado de São Paulo, como exemplo. A proposta é examinar a forma, o procedimento e os limites da instituição da referida legislação

estadual e, sobretudo, a problemática da iniciativa para deflagrar tal processo legislativo, tudo à luz da hodierna jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

As lacunas legislativas existentes no âmbito da legislação federal acerca do tema, especialmente no que concerne ao processo orçamentário, e o fato de a competência legislativa estadual em questão ser exercitada de forma concorrente e suplementar, revelam, com efeito, a importância do presente estudo, apto a concluir pela efetiva competência estadual para disciplinar, mediante lei complementar, de iniciativa executivo-legislativa, as matérias relativas ao orçamento, ao planejamento financeiro da Administração Pública e ao direito financeiro, instituindo, inclusive, normas especificamente voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, sem, por evidente, pretender esgotar a discussão acadêmica da questão.

PALAVRAS-CHAVE: Direito financeiro; orçamento; processo orçamentário; planejamento financeiro da Administração Pública; responsabilidade na gestão fiscal; competência legislativa estadual concorrente; normas gerais federais; ausência; competência suplementar; lei complementar estadual; iniciativa legislativa concorrente; processo legislativo; jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

ABSTRACT: The following study intends to analyze, in a synthetic perspective, the state legal ability to discuss the budgeting and financial planning process on public administration, as well as to establish specific rules on finance law related to the fiscal responsibility.

The first part of this study contains an analysis in the current legal abilities according to the constitution. The analysis is done through verification on the possibility of each Federation State to create their own legislation to this subject following general guidelines specified in the federal law.

After that, this work will present an examination on the specific legislation for the São Paulo State, analyzing procedures and limits according to this State constitution with emphasis on the terms related to identifying what entity could be empowered to start up the legislation elaboration, considering actual jurisprudence on the Supreme Court.

The existing legislation flaws in the federal scope, especially on its effects to the budget planning procedures, and the fact that the current state laws are supplemental to the federal ones, reveals the importance on the present study.

SUMÁRIO: Introdução; 1 A divisão constitucional das competências; 2 A regulamentação da matéria na Constituição do Estado de São Paulo; 3 A iniciativa para deflagrar o processo legislativo da Lei Complementar Estadual regulamentadora da matéria; Conclusão; Referências bibliográficas.

INTRODUÇÃO

Trata-se de examinar, em sintéticas linhas, a competência legislativa estadual para dispor sobre o processo de orçamento e de planejamento fi-

nanceiro da administração pública, bem como para estabelecer normas específicas de direito financeiro voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, analisando, especificamente, a regulamentação da matéria no âmbito do Estado de São Paulo.

Antes, porém, de adentrarmos efetivamente no exame da questão acerca da competência estadual, dos limites, da forma e do procedimento de instituição de tais normas, insta, inicialmente, e a título introdutório, delimitar e conceituar as matérias acerca das quais se busca aferir a competência legislativa estadual, acima referenciadas.

Pois bem. De acordo com o art. 165, III, §§ 5º, 6º e 8º da Constituição de 1988, temos que o orçamento consiste na lei que contempla a aprovação prévia das despesas e das receitas a serem efetuadas no exercício financeiro subsequente ao da sua aprovação.

Nas palavras de Hiyoshi Harada¹, a lei orçamentária:

“[...] é, na verdade, uma lei de efeito concreto para vigorar por um prazo determinado de um ano, fato que, do ponto de vista material, retira-lhe o caráter de lei. Exatamente essa peculiaridade levou parte dos estudiosos a sustentar a tese do orçamento como ato-condição. Sob o enfoque formal, no entanto, não há como negar a qualificação de lei. Portanto, entre nós, o orçamento é uma lei anual, de efeito concreto, estimando as receitas e fixando as despesas, necessárias à execução da política governamental.”

São três as leis orçamentárias, nos termos do citado art. 165 da Carta Federal, quais sejam, o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, todas de caráter temporário.

Nas palavras de Ricardo Cunha Chimenti, Fernando Capez, Márcio Elias Rosa e Marisa Santos², o plano plurianual, “em síntese, estabelece o que será desenvolvido de novo, ou aprimorado, no período da sua vigência”, consistindo na norma que determina, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, nos termos do § 1º do art. 165 da Constituição.

A lei de diretrizes orçamentárias estabelece, nos termos do § 2º do citado dispositivo constitucional, as metas e prioridades da Administração Pública federal, orientando a elaboração da lei orçamentária anual, além de dispor sobre as alterações na legislação tributária e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

1 *Direito financeiro e tributário*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2002. p. 74-75.

2 *Curso de direito constitucional*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 510.

Por fim, a lei orçamentária anual, que compreende o orçamento fiscal, o orçamento de investimento e o orçamento da seguridade social, é a que efetivamente compreende a autorização das despesas e a estimativa das receitas para o exercício financeiro subsequente ao da sua aprovação, assumindo, conforme acima aduzido, natureza de lei formal³.

No que concerne ao direito financeiro, temos, nas palavras de Eduardo Marcial Ferreira Jardim⁴, que ele compreende a disciplina normativa da destinação das receitas tributárias, bem como do orçamento público, consistindo, segundo os ensinamentos de Marcus Cláudio Acquaviva⁵, ramo do direito público interno autônomo que congrega normas relativas às finanças públicas, as quais regulamentam a captação e a gestão dos recursos econômicos e financeiros que compõem o orçamento do Estado, com os quais os órgãos públicos contam para o desempenho de sua missão, bem como a sua execução.

Kiyoshi Harada⁶, trasladando lição de Carlos M. Giuliani Fonrouge, anota que o direito financeiro “é o conjunto de normas jurídicas que regula a atividade financeira do Estado em seus diferentes aspectos: órgãos que a exercem, meios em que se exterioriza e conteúdo das relações que originam”, cujo objeto material identifica-se com aquele concernente à Ciência das Finanças, isto é, “a atividade financeira do Estado que se desdobra em receita, despesa, orçamento e crédito público”, a qual se encontra normativamente disciplinada pelo Direito Financeiro.

A atividade financeira do Estado, por sua vez, pode ser conceituada, nas palavras de Regis Fernandes de Oliveira⁷, como sendo “a arrecadação de receitas, sua gestão e a realização do gasto, a fim de atender às necessidades públicas”.

Estabelecidos, em breves linhas, o conteúdo e o objeto das matérias cuja competência estadual se pretende examinar, passemos, de imediato, a analisar a divisão das competências legislativas prescrita na hodierna sistemática constitucional, para, seqüencialmente, verificar o processo de instituição da legislação estadual respectiva.

1 A DIVISÃO CONSTITUCIONAL DAS COMPETÊNCIAS

No que concerne à iniciativa legislativa para dispor sobre orçamento e direito financeiro, a Constituição Federal estabelece, em seu art. 24, I e II, ser

3 Conforme anotam Ricardo Cunha Chimenti, Fernando Capez, Márcio Elias Rosa e Marisa Santos na obra citada, p. 511.

4 *Dicionário jurídico tributário*, 4. ed. São Paulo: Dialética, 2003, p. 82.

5 *Dicionário jurídico brasileiro Acquaviva*. 11. ed. São Paulo: Jurídica Brasileira, 2000. p. 505-506.

6 Ob. cit., p. 35.

7 *Curso de direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2006, p. 59.

a matéria de competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, nos seguintes termos:

“Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal *legislar concorrentemente sobre*:

I – direito tributário, *financeiro*, penitenciário, econômico e urbanístico;

II – *orçamento*; [...]” (grifos nossos)

A competência legislativa concorrente reserva à União a capacidade para instituir normas gerais sobre dadas matérias, cabendo aos Estados e ao Distrito Federal, concorrentemente, suplementar tal legislação federal geral, no que couber, em observância aos seus ditames, consoante previsão expressa dos §§ 1º e 2º do mesmo art. 24 da Carta Constitucional:

“Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

§ 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.”

Mas não é só. A Constituição Federal determina, outrossim, que a inércia legislativa da União no tocante à instituição de normas gerais regulamentando as matérias de competência concorrente autoriza os Estados-membros e o Distrito Federal a exercer a competência legislativa plena, estabelecendo, assim, inclusive as normas gerais sobre dados assuntos, para atender a suas peculiaridades.

Neste caso, isto é, diante da inexistência de normas gerais federais sobre as matérias de competência concorrente, os Estados e o Distrito Federal poderão instituir, portanto, inclusive as normas gerais faltantes, as quais, com a superveniência da competente legislação federal geral, terão sua eficácia suspensa, apenas naquilo que contrariarem as posteriores normas gerais federais, conforme a dicção expressa dos §§ 3º e 4º do mesmo art. 24 da Constituição Federal:

“Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

[...]

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.”

Deste modo, sendo concorrente a competência legislativa, caberá à União instituir normas gerais sobre orçamento e o seu processo e sobre direito financeiro, competindo aos Estados e ao Distrito Federal suplementar dada legislação federal geral, no que couber, e, ainda, exercer a competência legislativa plena diante da ausência de normas gerais federais, editando legislação geral, a fim de atender a suas peculiaridades, as quais serão eventual e posteriormente suspensas caso contrário à superveniente legislação federal geral.

Nas palavras de Pedro Lenza⁸:

“O art. 24 define as matérias de competência concorrente da União, Estados e Distrito Federal. Em relação àquelas matérias, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. Em caso de inércia da União, inexistindo lei federal elaborada pela União sobre norma geral, os Estados e o Distrito Federal (art. 24, *caput*, c/c o art. 32, § 1º) poderão suplementar a União e legislar, também, sobre as normas gerais, exercendo a competência legislativa plena. Se a União resolver legislar sobre norma geral, a norma geral que o Estado (ou o Distrito Federal) havia elaborado terá a sua eficácia suspensa, no ponto em que for contrária à nova lei federal sobre norma geral. Caso não seja conflitante, passam a conviver, perfeitamente, a norma geral federal e a estadual (ou distrital). Observe-se tratar de suspensão da eficácia e não revogação, pois, caso a norma geral federal, que suspendeu a eficácia da norma geral estadual, seja revogada por outra norma geral federal, que, por seu turno, não contrarie a norma federal feita pelo Estado, esta última voltará a produzir efeitos (lembre-se que a norma geral estadual apenas teve a sua eficácia suspensa).”

Para Kiyoshi Harada⁹:

“Em matéria de legislação concorrente, a competência da União limita-se a estabelecer normas gerais (§ 1º do art. 24), fato que não exclui a competência suplementar dos Estados (§ 2º do art. 24), vale dizer, os Estados, também, podem editar normas gerais suplementarmente à União. Contudo, inexistindo normas gerais editadas pela União, os ‘Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender as suas peculiaridades’ (§ 3º do art. 24), ficando suspensa a eficácia da lei estadual na hipótese de superveniência de lei federal dispendo em sentido contrário (§ 4º do art. 24). É importante lembrar que na esfera da técnica de competência concorrente avulta a questão de hierarquia de normas: a lei federal prevalece sobre as leis estadual e municipal, e a lei estadual, sobre a municipal. Contudo, fica, desde logo,

8 *Direito constitucional esquematizado*. 8. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Método, 2005. p. 173.

9 *Ob. cit.*, p. 37.

ressalvado que os princípios federativos concernentes à autonomia dos entes componentes da Federação não podem ser afetados. Isto quer dizer que a União não pode, por exemplo, a pretexto de editar normas gerais, adentrar em detalhes tais que interfiram no campo de competência privativa das entidades regionais e locais.”

Neste sentido, detém os Estados-membros, portanto, competência legislativa concorrente para dispor, respeitados os ditames gerais federais, caso existentes, sobre normas específicas, disciplinadoras do seu âmbito de atuação, sobre o processo orçamentário, sobre o planejamento da Administração Pública e sobre normas específicas de direito financeiro voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, podendo, ainda, disciplinar, mediante a instituição de normas gerais, tais matérias que ainda não tenham sido reguladas em lei federal geral.

Ainda no que concerne à disciplina dos orçamentos e das finanças públicas, a Constituição Federal, em seus arts. 163, I, e 165, § 9º, determina a instituição de lei complementar regulando, *in litteris*:

“Art. 163. *Lei complementar* disporá sobre:

I – *finanças públicas*;

[...]

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

I – o plano plurianual;

II – as diretrizes orçamentárias;

III – os orçamentos anuais.

[...]

§ 9º *Cabe à lei complementar*:

I – dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II – *estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.*” (grifos nossos)

Deste modo, a disciplina de tais matérias orçamentárias e de direito financeiro, as quais consistem, conforme visto anteriormente, competência concorrente da União, dos Estados e do Distrito Federal, deve ser veiculada por meio de Lei Complementar, nos termos dos dispositivos acima trasladados.

Nas palavras de José Afonso da Silva¹⁰:

10 *Curso de direito constitucional positivo*. 24. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 734-735.

“O art. 163 declara que a lei complementar disporá sobre: (1) finanças públicas, que é uma expressão de ciência especulativa e não normativa, e por isso tem como conteúdo o estudo especulativo não jurídico da despesa e da receita públicas, do orçamento e do crédito públicos; [...]. O sistema orçamentário encontra fundamento constitucional nos arts. 165 a 169. O primeiro desses dispositivos indica os instrumentos normativos do sistema: a *lei complementar de caráter financeiro*, a lei do plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual (lei do orçamento anual). [...] *É a lei complementar de caráter financeiro, vista acima, que vai definir vigência, prazos e modo de elaboração do plano plurianual*, que é um plano de investimentos, com o qual deverão estar em consonância todos os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos na Constituição (arts. 48, IV, e 165, § 4º). *A lei complementar, referida, está prevista no § 9º do art. 165, mas dela deveremos cuidar primeiro, dada a sua importância no estabelecimento de normas gerais de direito financeiro, que constituirão os fundamentos para a elaboração dos outros instrumentos normativos do sistema orçamentário. A ela é que cabe dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual, bem como estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos. É uma lei normativa permanente com característica de lei sobre as leis do sistema, já que todas, que são de caráter temporário, nela deverão fundamentar-se.*” (grifos nossos)

No âmbito federal, referida disciplina encontra-se atualmente regulamentada pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, cuja aplicabilidade se volta a todas as esferas e entes da Federação, e na Lei Federal nº 4.320/1964, a qual foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988 com *status* de lei complementar, prestando-se a regulamentar, ainda que parcialmente, aquelas matérias referenciadas no art. 165, § 9º, I e II, da Carta Constitucional, conforme já decidido pelo Supremo Tribunal Federal, *in verbis*:

“Medida cautelar em ação direta de inconstitucionalidade. Medida Provisória nº 1.061, de 11.11.1997 (Lei nº 9.531, de 10.12.1997), que cria o Fundo de Garantia para Promoção da Competitividade – FGPC. Alegada violação dos arts. 62 e parágrafo único, 165, II, III, §§ 5º, I e III, e 9º, e 167, II e IX, da Constituição. 1. *A exigência de prévia lei complementar estabelecendo condições gerais para a instituição de fundos, como exige o art. 165, § 9º, II, da Constituição, está suprida pela Lei nº 4.320, de 17.03.1964, recepcionada pela Constituição com status de lei complementar; embora a Constituição não se refira aos fundos especiais, estão eles disciplinados nos arts. 71 a 74 desta Lei, que se aplica à espécie: a) o FGPC, criado pelo art. 1º da Lei nº 9.531/1997, é fundo especial,*

que se ajusta à definição do art. 71 da Lei nº 4.320/1963; b) as condições para a instituição e o funcionamento dos fundos especiais estão previstas nos arts. 72 a 74 da mesma Lei. (ADI 1.726-MC, Rel. Min. Maurício Corrêa, J. 16.09.1998, DJ 30.04.2004)” (grifos nossos)

Nada obstante, não foi aprovada, até o momento, lei complementar federal dispondo sobre os dois novos instrumentos do processo de planejamento instituídos pela Constituição Federal de 1988, quais sejam, o plano plurianual e as diretrizes orçamentárias anuais, de tal forma que, no âmbito da competência suplementar, estatuída nos §§ 3º e 4º do art. 24 da Carta Constitucional, poderá o Estado-membro suprir tais lacunas, mediante o exercício da competência legislativa plena, conforme anota Kiyoshi Harada¹¹:

“Os dispositivos da Lei nº 4.320, de 17.03.1964, que estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, acham-se em vigor, salvo aqueles contrariados pelas normas constitucionais supervenientes. *Essa lei, de natureza complementar do ponto de vista material, aplicável no âmbito nacional, por ter sido elaborada na vigência da Carta Política de 1946, quando não havia previsão constitucional de orçamento plurianual, nem de lei de diretrizes orçamentárias, não exaure todo o campo de atuação da lei complementar referida na Carta Magna vigente (art. 165, § 9º).*” (grifos nossos)

Sobre a questão, Régis de Oliveira¹² ainda afirma:

“Referida lei complementar ainda não sobreveio à Constituição de 1988, sendo certo que a Lei nº 4.320/1964, ainda que lei ordinária, mas de conteúdo complementar, foi recepcionada pela Constituição atual. É da competência da União a edição de normas gerais sobre direito tributário e financeiro (§ 1º do art. 24 da CF) e a Lei nº 4.320/1964 estabelece, em cumprimento a preceito constitucional, normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços (art. 1º) e, pois, de cumprimento obrigatório por Estados, Distrito Federal e Municípios.”

Outras normas contempladas entre as matérias previstas no § 9º do mesmo art. 165 da Constituição da República também não foram reguladas em legislação infraconstitucional de caráter nacional, o que, mais uma vez, confere a possibilidade de o Estado-membro, mediante o exercício da competência supletiva, editar tais normas gerais faltantes, de modo a atender as peculiaridades da administração estadual, ao amparo do quanto determinado pelos §§ 3º e 4º do art. 24 da Constituição Federal, conforme o enten-

11 Ob. cit., p. 91.

12 Ob. cit., p. 79.

dimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal na ADIn nº 903-6/MG, relatada pelo Ministro Celso de Mello, *in litteris*:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade – Lei nº 10.820/1992 do Estado de Minas Gerais. Pessoas portadoras de deficiência. Transporte coletivo intermunicipal. Exigência de adaptação dos veículos. *Matéria sujeita ao domínio da legislação concorrente. Possibilidade de o Estado-membro exercer competência legislativa plena. Medida cautelar deferida por despacho. Referendo recusado pelo plenário. O legislador constituinte, atento à necessidade de resguardar os direitos e os interesses das pessoas portadoras de deficiência, assegurando-lhes a melhoria de sua condição individual, social e econômica – na linha inaugurada, no regime anterior, pela EC 12/78 –, criou mecanismos compensatórios destinados a ensejar a superação das desvantagens decorrentes dessas limitações de ordem pessoal. A Constituição Federal, ao instituir um sistema de condomínio legislativo nas matérias taxativamente indicadas no seu art. 24 – dentre as quais avulta, por sua importância, aquela concernente à proteção e à integração social das pessoas portadoras de deficiência (art. 24, XIV) –, deferiu ao Estado-membro, em ‘inexistindo lei federal sobre normas gerais’, a possibilidade de exercer a competência legislativa plena, desde que ‘para atender a suas peculiaridades’ (art. 24, § 3º). A questão da lacuna normativa preenchível. Uma vez reconhecida a competência legislativa concorrente entre a União, os Estados-membros e o Distrito Federal em temas afetos às pessoas portadoras de deficiência, e enquanto não sobrevier a legislação de caráter nacional, é de admitir a existência de um espaço aberto à livre atuação normativa do Estado-membro, do que decorre a legitimidade do exercício, por essa unidade federada, da faculdade jurídica que lhe outorga o art. 24, § 3º, da Carta Política.”*

A disciplina do processo orçamentário, do planejamento da administração e da responsabilidade na gestão fiscal, portanto, deve ser materializada por meio da instituição de lei complementar¹³, seja na esfera federal, o que decorre diretamente dos arts. 163, I, e 165, § 9º, da Carta Constitucional, seja na esfera estadual, por força do princípio da simetria, que impõe a observância, pelos Estados-membros, das regras básicas do processo legislativo federal, conforme melhor será analisado adiante.

13 Nas palavras de Alexandre de Moraes (*Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005. p. 1917): “A Constituição Federal estabeleceu a reserva específica de lei complementar para dispor sobre finanças públicas e assuntos correlatos. A Lei Complementar nº 101, de 04.05.2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – estabeleceu normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. [...] O legislador constituinte reservou à lei complementar a disposição sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual; e o estabelecimento de normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e o funcionamento de fundos, que deverão seguir os princípios orçamentários”.

2 A REGULAMENTAÇÃO DA MATÉRIA NA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE SÃO PAULO

No âmbito do Estado de São Paulo, o art. 174, § 9º, da Constituição Estadual repetiu, expressamente, a determinação contida nos arts. 163, I, e 165, § 9º da Carta de 1988, contemplando, em seus itens 1 e 2, referida competência legislativa, a ser materializada, conforme disposto no seu *caput*, por meio de lei complementar, *in litteris*:

“Art. 174. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão, com observância dos preceitos correspondentes da Constituição Federal:

I – o plano plurianual;

II – as diretrizes orçamentárias;

III – os orçamentos anuais.

[...]

§ 9º Cabe à lei complementar, com observância da legislação federal:

1. dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

2. *estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.*” (grifos nossos)

Com efeito, o dispositivo da Carta Estadual em questão apresenta-se como norma de repetição obrigatória do preceito constante do art. 165, § 9º, I e II, da Constituição Federal, determinando, em âmbito estadual, que a disciplina de tais matérias seja dada por meio de lei complementar, respeitados os ditames gerais traçados pela União, porquanto, como visto acima, a competência legislativa em matéria de direito financeiro e de orçamento é concorrente, *ex vi* do art. 24, I e II, do texto constitucional, observada, ainda, a possibilidade de o Estado legislar plenamente sobre a matéria, caso inexistir norma geral editada pela União, cuja eficácia será suspensa na superveniência de norma federal geral dissonante, nos termos dos §§ 1º a 4º do mesmo dispositivo.

A competência legislativa do Estado de São Paulo, destarte, para dispor sobre orçamento, planejamento e normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal decorre diretamente da dicção dos arts. 24, I, II e §§ 1º a 4º; 163, I e 165, § 9º, I e II, da Constituição Federal, combinados com os arts. 19, IX e 174, § 9º, 1 e 2, da Constituição do Estado de São Paulo, nos termos acima analisados.

Referida competência deve, com efeito, ser materializada por meio da instituição de lei complementar, na forma dos citados dispositivos constitucionais.

Deste modo, temos que o Estado de São Paulo possui competência legislativa para dispor sobre orçamento, processo orçamentário, planejamento financeiro da Administração Pública e normas de direito financeiro voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, devendo exercer tal competência mediante a edição de lei complementar, respeitados os comandos gerais contidos na legislação federal e, na sua inexistência, de forma plena, para atender a suas peculiaridades.

3 A INICIATIVA PARA DEFLAGRAR O PROCESSO LEGISLATIVO DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL REGULAMENTADORA DA MATÉRIA

No que concerne à iniciativa legislativa da lei complementar estadual em questão, deve-se atentar, com efeito, à possibilidade de surgirem duas diferentes vertentes acerca da questão, as quais devem ser analisadas sob seus respectivos argumentos com o devido rigor técnico.

A primeira posição firma-se no sentido da aplicação da regra geral contida no *caput* do art. 24 da Constituição do Estado de São Paulo, segundo o qual o processo legislativo da lei complementar sob espeque poderá ser deflagrado por qualquer membro ou Comissão da Assembléia Legislativa, pelo Governador do Estado de São Paulo ou pelos cidadãos, uma vez que não se trata de matéria de competência exclusiva e tampouco privativa, devendo, portanto, ser observada a iniciativa concorrente parlamentar, governamental e popular, assim definida:

“Art. 24. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.”
(grifos nossos)

Isto porque a iniciativa legislativa, quando não atribuída, de forma expressa, exclusiva ou privativamente a determinado órgão ou entidade, isto é, quando não atribuída a uma entidade com exclusão das demais ou enumerada como própria de uma dada entidade, com a possibilidade de delegação¹⁴, respectivamente, será concorrente, ou seja, conferida a mais de uma pessoa ou órgão, os quais compartilharão a faculdade de apresentar determinados projetos de lei.

Em outras palavras: ressalvados os casos expressos de competência exclusiva ou privativa, a iniciativa legislativa é, em regra, concorrente, cabendo, na forma do art. 24, *caput* e § 3º, 5¹⁵, da Constituição do Estado de São

14 SPROESSER, Andyara Klopstock. *Direito parlamentar – processo legislativo*. São Paulo: ALESP/SGP, 2000. p. 77.

Paulo, a qualquer membro ou Comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador do Estado de São Paulo e aos cidadãos.

Deve-se ressaltar, a esse específico respeito que, malgrado a redação do dispositivo em questão, a regra geral da iniciativa concorrente nos casos em que, como o presente, inexistente reserva constitucional de competência privativa ou exclusiva, não se estende, no âmbito estadual, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas do Estado e tampouco ao Procurador-Geral de Justiça, que, embora incluídos no *caput* do art. 24 da Carta Estadual também como titulares de iniciativa legislativa, a detêm tão-somente para aquelas matérias arroladas expressamente na Constituição Estadual, não podendo iniciar o processo legislativo de qualquer lei¹⁶, porquanto não possuem iniciativa concorrente, conforme assevera Andyara Klopstock Sproesser¹⁷, *in verbis*:

“Na Constituição do Estado de São Paulo (art. 24, *caput*), encontra-se disposição semelhante. Ali se diz também que têm iniciativa para oferecer projetos de lei qualquer membro ou Comissão da Assembléia Legislativa, o Governador, o Tribunal de Justiça, o Procurador-Geral de Justiça e os cidadãos. Igualmente aqui se deve acrescentar o Tribunal de Contas do Estado, por força do art. 31, *caput*, c/c o art. 96 da Constituição Federal. Ante o que se diz nesses dispositivos, carentes de técnica, *poderia o intérprete ser levado a entender que todos os elencados, todos, teriam igual competência, para tudo que não tocasse à competência exclusiva de cada um. No entanto, não é assim e deve o intérprete acautelar-se.* O que decorre do art. 61 da Constituição Federal constitui apenas meia verdade. Embora seja verdade, p. ex., que, no plano federal, os Tribunais Superiores, inclusive o Tribunal de Contas, e o Procurador-Geral da República têm competência de iniciativa, *faltou acrescentar que a têm apenas para os casos específicos, expressamente previstos na Constituição [...].* De sorte que, ressalvados os casos de competência privativa ou exclusiva, que vimos acima, tudo o mais – seja na União, seja no Estado – enquadra-se na moldura da regra do art. 61, *caput*, da Constituição Federal, e na da regra do art. 24 da Constituição do Estado, valendo dizer, pois, que é de iniciativa concorrente: pode ser objeto de projeto de lei tanto de iniciativa parlamentar, quanto de iniciativa governamental.” (grifos nossos)

15 “§ 3º O exercício direto da soberania popular realizar-se-á da seguinte forma:

[...]

5 – não serão suscetíveis de iniciativa popular matérias de iniciativa exclusiva, definidas nesta Constituição.”

16 Vide, a respeito, os ensinamentos de José Afonso da Silva no *Curso de direito constitucional positivo* (24. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 525).

17 Ob. cit., p. 79 a 81.

Deste modo, a iniciativa legislativa para a lei complementar em questão deve, em não se tratando de matéria de competência exclusiva ou privativa, seguir a regra geral estabelecida no *caput* do art. 24 da Constituição Estadual, devendo, assim, o projeto de lei ser apresentado por qualquer membro ou Comissão da Assembléia Legislativa, pelo Governador do Estado de São Paulo ou pelos cidadãos.

Isto porque inexistia previsão no texto constitucional estadual quanto à outorga exclusiva ou privativa de dadas matérias – quais sejam, orçamento e processo orçamentário, planejamento financeiro da Administração Pública e normas de direito financeiro voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal – a determinado órgão ou entidade, o que se depreende da dicção, a *contrario sensu*, do art. 24, §§ 1º, 2º e 4º, da Constituição Estadual, combinado com o disposto no art. 24, § 3º, 5, do mesmo diploma, donde se conclui pela iniciativa concorrente para a instituição da lei complementar em questão.

A esse respeito, aliás, cumpre ressaltar que diversa orientação por parte do constituinte estadual acerca da iniciativa legislativa concorrente para dadas matérias – frise-se: orçamento, planejamento e normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal – seria inconstitucional, por violação ao princípio da simetria, na medida em que a própria Constituição Federal não reserva referida iniciativa legislativa de forma exclusiva ou privativa a qualquer órgão ou entidade, o que decorre dos arts. 163, III, e 165, § 9º, donde se depreende pela aplicação da regra geral da iniciativa concorrente, consagrada no *caput* do art. 61 da Carta Magna, com a ressalva, já acima assinalada, agora no âmbito federal, quanto à incapacidade do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores e do Procurador-Geral da República deflagrarem tal processo legislativo.

Com efeito, o princípio da simetria consiste em efetivo limite ao poder constituinte derivado decorrente, isto é, ao poder conferido pelo art. 25, *caput*, da Constituição Federal aos Estados-membros para elaborarem suas próprias Constituições Estaduais, determinando, nas lições dos constitucionalistas Luiz Alberto David Araújo e Vidal Serrano Nunes Júnior¹⁸, “que os princípios magnos e os padrões estruturantes do Estado, segundo a disciplina da Constituição Federal, sejam, tanto quanto possível, objeto de reprodução simétrica nos textos das Constituições Estaduais”, sendo exemplo dessa situação a “regra de iniciativa reservada do Chefe do Poder Executivo Federal (Presidente da República), que deve ser aplicada, obrigatoriamente, no que couber, ao Chefe do Poder Executivo Estadual (Governador do Estado), por força do art. 61, § 1º, c/c o art. 25 da Lei Maior”.

Deste modo, tendo a Constituição Federal dispensado às matérias em questão a iniciativa concorrente, ao não instituir para elas, de forma expres-

18 *Curso de direito constitucional*. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 14.

sa, a iniciativa legislativa privativa ou exclusiva, não poderia o constituinte estadual reservar tal iniciativa a determinado órgão ou entidade, como não o fez, seguindo simetricamente, neste tocante, a exata orientação da Carta Maior.

Nesse sentido, importa trazer à colação o entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADIn 276/AL, em que foi relator o Ministro Sepúlveda Pertence, em cujo aresto se asseverou que as regras básicas do processo legislativo federal devem ser absorvidas compulsoriamente pelos Estados-membros, corroborando o quanto argumentado, *in verbis*:

“I – Processo legislativo: modelo federal: iniciativa legislativa reservada: aplicabilidade, em termos, ao poder constituinte dos Estados-membros. 1. *As regras básicas do processo legislativo federal são de absorção compulsória pelos Estados-membros em tudo aquilo que diga respeito – como ocorre às que enumeram casos de iniciativa legislativa reservada – ao princípio fundamental de independência e harmonia dos poderes, como delineado na Constituição da República.* 2. Essa orientação – malgrado circunscrita em princípio ao regime dos poderes constituídos do Estado-membro – é de aplicar-se em termos ao poder constituinte local, quando seu trato na Constituição estadual traduza fraude ou obstrução antecipada ao jogo, na legislação ordinária, das regras básicas do processo legislativo, a partir da área de iniciativa reservada do executivo ou do judiciário: é o que se dá quando se eleva ao nível constitucional do Estado-membro assuntos miúdos do regime jurídico dos servidores públicos, sem correspondência no modelo constitucional federal, a exemplo do que sucede na espécie com a disciplina de licença especial e particularmente do direito à sua conversão em dinheiro.” (grifos nossos)

Deve-se atentar, ainda, ao quanto estabelecido no art. 19, IX, da Carta Estadual, que confere à Assembléia Legislativa a competência para dispor sobre normas de direito financeiro, corroborando o quanto argumentado:

“Art. 19. *Compete à Assembléia Legislativa, com a sanção do Governador, dispor sobre todas as matérias de competência do Estado, ressalvadas as especificadas no art. 20, e especialmente sobre:*

[...]

IX – normas de direito financeiro.” (grifos nossos)

Deste modo, tem-se, pelo entendimento até aqui exposto, que a iniciativa para deflagrar o processo legislativo das matérias em questão é concorrente, cabendo a qualquer membro ou Comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador do Estado de São Paulo ou aos cidadãos, aplicando-se a regra geral prevista no art. 24, *caput* e § 3º, 5, da Constituição do Estado de São Paulo.

Entendimento diverso, ao revés, poderia concluir que a iniciativa para deflagrar tal processo legislativo seria privativa do Chefe do Poder Executivo Estadual, na medida em que o *caput* do art. 174 da Carta Estadual dispõe expressamente acerca de matérias reservadas à exclusiva iniciativa executiva, irradiando seus efeitos ao quanto determinado pelo § 9º do mesmo dispositivo, de forma a determinar que a lei complementar ali referenciada fosse, portanto, de iniciativa exclusivamente governamental.

Isto porque os parágrafos de um artigo constituem-se em desdobramentos desses, expressando aspectos complementares aos ditames enunciados no seu *caput*, conforme determinam os arts. 10, II e 11, III, c, todos da Lei Complementar nº 95/1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, *in verbis*:

“Art. 10. Os textos legais serão articulados com observância dos seguintes princípios:

[...]

II – os artigos desdobrar-se-ão em parágrafos ou incisos; os parágrafos em incisos, os incisos em alíneas e as alíneas em itens;

[...]

Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas:

[...]

III – para a obtenção de ordem lógica:

[...]

c) expressar por meio dos parágrafos os aspectos complementares à norma enunciada no *caput* do artigo e as exceções à regra por este estabelecida.”

Daí porque o comando do *caput* do art. 174 da Constituição Estadual – que determina “*leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão*” – orientaria a interpretação do conteúdo do § 9º do mesmo artigo, que outorga à lei complementar a disciplina daquelas matérias.

Deste modo, nessa vertente de raciocínio, eventual propositura da lei complementar em questão, regulamentando o art. 174, § 9º, da Constituição Estadual, pelo Poder Legislativo, ensejaria a ocorrência de um vício de inconstitucionalidade formal subjetivo, acarretando a nulidade da norma.

Nada obstante tais argumentos, forçoso concluir pela prevalência do primeiro entendimento esposado, segundo o qual a iniciativa do processo legislativo da lei complementar prevista no art. 174, § 9º, 1 e 2, da Constituição do Estado de São Paulo deve seguir, com efeito, a regra geral instituída no art. 24, *caput*, do mesmo diploma, incumbindo, assim, a qualquer membro ou Comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador do Estado de São Paulo ou aos cidadãos.

Isto porque, conforme anteriormente analisado, a regra geral é a da iniciativa concorrente, ressalvadas as matérias expressamente reservadas pelo texto constitucional à competência exclusiva ou privativa, que, portanto, justamente por constituírem exceção, devem estar contempladas de forma expressa.

Não há, portanto, que se entender que a competência legislativa no caso das matérias enumeradas no art. 165, § 9º, I e II, da Constituição Federal, bem assim aquelas arroladas no art. 174, § 9º, 1 e 2, da Constituição do Estado de São Paulo, sejam de iniciativa exclusiva ou privativa dos respectivos Chefes dos Poderes Executivos – Presidente da República e Governador do Estado – na medida em que a iniciativa reservada, por constituir exceção, deve ser expressamente prevista no texto constitucional, o que não ocorre, como já firmado pelo Supremo Tribunal Federal, *in litteris*:

“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.” (ADIn 724-MC, Rel. Min. Celso de Mello, J. 07.05.2002, DJ 27.04.2001) (grifos nossos)

Deste modo, tem-se que apenas e tão-somente as normas enumeradas nos incisos I, II e III do art. 165 da Constituição Federal e I, II e III do art. 174 da Constituição do Estado de São Paulo são de competência exclusiva dos respectivos Chefes dos Poderes Executivos, sendo tal dispositivo da Carta Maior, inclusive, de repetição simétrica obrigatória por parte dos Estados-membros, conforme já decidido pelo Supremo Tribunal Federal na ADIn 1.759-1/SC, relatada pelo Ministro Néri da Silveira:

“Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Inciso V, do § 3º, do art. 120, da Constituição do Estado de Santa Catarina, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 14. Alegação de afronta aos arts. 2º, 61, § 1º, II, alínea b; 165, § 2º; 166, § 3º, I e § 4º; e 167, IV, da Constituição Federal. 3. *Competência exclusiva do Poder Executivo iniciar o processo legislativo das matérias pertinentes ao Plano Plurianual, às Diretrizes Orçamentárias e aos Orçamentos Anuais.* Precedentes: ADIn 103 e ADIn 550. 4. Relevantes os fundamentos da inicial e conveniente a suspensão da vigência da norma impugnada. 5. Medida liminar deferida, para suspender, até decisão final da ação direta, a vigência do inciso V do § 3º do art. 120, da Constituição do Estado de Santa Catarina, na redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 10.11.1997.”

Não há que se questionar, portanto, que, no âmbito do Estado de São Paulo, a instituição de referidas normas, quais sejam, plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais, deve ser deflagrada exclusivamente pelo Executivo Estadual, o que não ocorre, todavia, com as matérias enumeradas no § 9º do mesmo art. 174, na medida em que a competência exclusiva atine tão-somente às normas enumeradas nos respectivos incisos I, II e III imediatamente relacionados ao *caput* do referido art. 174, justamente por se tratar de hipótese excepcional e, assim, cabível somente quando expressamente prevista.

Ademais, as matérias reservadas à iniciativa exclusiva do Poder Executivo estão arroladas nos arts. 61, § 1º, e 24, § 2º, da Constituição Federal e Estadual, respectivamente, inexistindo, nesses dispositivos, qualquer menção à competência exclusiva governamental para instituir normas gerais sobre direito financeiro, o que, mais uma vez, corrobora a tese da iniciativa concorrente para deflagrar o processo legislativo de tais matérias.

A esse específico respeito, aliás, importa trazer à colação entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal em sede da Medida Cautelar na ADIn 352/DF, relatada pelo Ministro Celso de Mello, em que ficou assentada a inexistência de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo para tratar de matéria financeira, frente às determinações da Carta Constitucional de 1988, corroborando o quanto argumentado:

“Ação direta de inconstitucionalidade. Liminar. Lei nº 1.119/1990. Estado de Santa Catarina. Matéria financeira. Alegada usurpação do poder de iniciativa do chefe do executivo. Ausência de plausibilidade jurídica. Criação de despesa sem correspondente indicação da fonte de custeio total. Suposta inobservância de princípios constitucionais orçamentários. Plausibilidade jurídica. Periculum in mora. Suspensão cautelar deferida. A Constituição Federal de 1988 não reproduziu em seu texto a norma contida no art. 57, I, da Carta Política de 1969, que atribuía ao chefe do poder executivo da união a iniciativa de leis referentes a matéria financeira, o que impede, agora, vigente um novo ordenamento constitucional, a útil invocação da jurisprudência que se formou, anteriormente, no Supremo Tribunal Federal, no sentido de que tal constituía princípio de observância necessária, e de compulsória aplicação, pelas unidades federadas. Reveste-se de plausibilidade jurídica, no entanto, a tese, sustentada em ação direta, de que o legislador estadual, condicionado em sua ação normativa por princípios superiores enunciados na Constituição Federal, não pode, ao fixar a despesa pública, autorizar gastos que excedam os créditos orçamentários ou adicionais, ou omitir-lhes a correspondente fonte de custeio, com a necessária indicação dos recursos existentes. A potencialidade danosa e a irreparabilidade dos prejuízos que podem ser causados ao Estado-membro por leis que desatendam a tais diretrizes justificam,

ante a configuração do *periculum in mora* emergente, a suspensão cautelar do ato impugnado.” (grifos nossos)

De outro lado, deve-se atentar ao fato de que as matérias a serem veiculadas na lei complementar a que se referem os §§ 9º dos arts. 165, da Constituição Federal, e 174, da Constituição Estadual, versam sobre normas gerais, orientadoras das demais leis orçamentárias – plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamentos anuais – e do próprio processo orçamentário, não se justificando, por esse motivo, que a competência para a instituição daquela norma complementar seja restrita ao Executivo, a quem incumbe elaborar, com exclusividade, as leis orçamentárias, subordinadas àquela legislação geral veiculada pela dita lei complementar.

Ademais, a iniciativa exclusiva do Poder Executivo prevista nas Constituições Federal e Estadual para as leis orçamentárias – plano plurianual, diretrizes orçamentárias e orçamentos anais – é justificada em razão da necessidade de as linhas mestras acerca do programa de trabalho de cada órgão da administração partir do próprio Poder Executivo, o que, no caso das matérias versadas na lei complementar em questão, dada a sua natureza, não se justifica.

Isto porque referida lei complementar estabelece normas gerais e abstratas, aplicáveis a todos os entes da Federação, não servindo a traçar um plano de atuação administrativa concreto, motivo pelo qual não se justificaria a outorga de sua iniciativa legislativa se dar exclusivamente ao Poder Executivo.

Afinal, nas palavras de Hiyoshi Harada¹⁹:

“Já se foi o tempo em que o orçamento representava um quadro frio e contábil das despesas e receitas públicas. Hoje, ele constitui-se no principal instrumento de intervenção estatal. [...] O orçamento reflete o plano de ação do governo, sempre elaborado com base em uma decisão política.”

Deste modo, nada obstante os argumentos que possam ser suscitados acerca da iniciativa legislativa exclusiva do Poder Executivo para deflagrar o processo legislativo das normas referenciadas no § 9º do art. 174 da Constituição do Estado de São Paulo, temos que o entendimento segundo o qual a referida iniciativa é concorrente, podendo ser a norma proposta por qualquer membro ou Comissão da Assembléia Legislativa, pelo Governador do Estado de São Paulo ou pelos cidadãos, se afigura, *permissa maxima rogata*, tecnicamente mais acertado, conforme os argumentos acima demonstrados, e consoante a doutrina e a jurisprudência atuais.

19 Ob. cit., p. 77 e ss.

CONCLUSÃO

A Constituição Federal outorgou aos Estados-membros a competência legislativa concorrente para dispor sobre orçamento, processo orçamentário e planejamento financeiro da Administração Pública, bem como para instituir normas de direito financeiro e de finanças públicas, inclusive aquelas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, o que decorre diretamente do disposto nos arts. 24, I, II e §§ 1º a 4º; 163, I e 165, § 9º, I e II, do texto constitucional de 1988.

Isso significa que, respeitadas as disposições gerais estatuídas na legislação federal correlata, aos Estados-membros caberá estabelecer normas específicas, para atender a suas peculiaridades, exercendo, ainda, a competência legislativa plena em face da inércia legislativa da União, caso em que as normas gerais por eles estabelecidas serão supervenientemente suspensas com o advento de lei federal geral contrária.

No âmbito do Estado de São Paulo, referida competência legislativa encontra-se regulamentada e instituída nos arts. 19, IX e 174, § 9º, 1 e 2, todos da Carta Estadual, devendo ser materializada mediante a instituição de lei complementar, o que decorre da exegese dos dispositivos constitucionais federais e estaduais referenciados acima.

Desta forma, temos, a título conclusivo, que o Estado de São Paulo dispõe de competência legislativa para disciplinar, mediante lei complementar, cuja iniciativa concorre ao executivo, ao legislativo e aos cidadãos, as matérias relativas ao orçamento e ao processo orçamentário, ao planejamento financeiro da Administração Pública bem como para estabelecer normas de direito financeiro, inclusive aquelas especificamente voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, respeitados os comandos gerais contidos na legislação federal e, na sua inexistência, de forma plena, para atender a suas peculiaridades.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACQUAVIVA, Marcus Cláudio. *Dicionário jurídico brasileiro Acquaviva*. 11. ed. São Paulo: Jurídica Brasileira, 2000.
- ARAUJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de direito constitucional*. 10. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.
- CHIMENTI, Ricardo Cunha et al. *Curso de direito constitucional*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. 32. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2006.
- HARADA, Hiyoshi. *Direito financeiro e tributário*. 10. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira. *Dicionário jurídico tributário*. 4. ed. São Paulo: Dialética, 2003.

LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 8. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Método, 2005.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 7. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2000.

_____. *Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de direito financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 24. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2005.

SPROESSER, Andyara Klopstock. *Direito parlamentar – processo legislativo*. São Paulo: ALESP/SGP, 2000.