

RAZÕES DE VETO

**Projeto de Lei nº 183/11**

Ofício ATL nº 84/11, de 22 de julho de 2011

Ref.: OF-SGP23 nº 2556/2011

Senhor Presidente

Reporto-me ao ofício em epígrafe, por meio do qual Vossa Excelência encaminhou à sanção cópia autêntica do Projeto de Lei nº 183/11, aprovado por essa Egrégia Câmara em sessão de 4 de julho de 2011, o qual dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2012.

De autoria do Executivo, o projeto em referência, aprovado na forma do Substitutivo apresentado pelo Legislativo, não detém condições de ser integralmente sancionado, quer por razões de inconstitucionalidade ou de ilegalidade, quer por contrariedade ao interesse público, impondo-se veto às seguintes disposições que integram a propositura:

I) incisos VI a IX do § 3º do artigo 4º

Os incisos supracitados incluem, dentre os instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, os contratos, termos de convênios de quaisquer natureza e extratos das Operações Urbanas, os dados da execução orçamentária, sistemas e indicadores de gestão e de custos utilizados pela Administração e, ainda, relação dos empenhos aos fornecedores por ela contratados.

Tais dispositivos não se coadunam com a concepção original do § 3º do artigo 4º, o qual se atém rigorosamente aos termos do artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000), acrescido apenas da referência ao programa de metas de que trata o artigo 69-A da Lei Orgânica do Município de São Paulo, adotando a transparência da gestão fiscal como conceito técnico, que não guarda relação com a divulgação de atos individuais, como os termos de contratos e de convênios e extratos de Operações Urbanas, de fatos da execução orçamentária, como os respectivos dados e a relação de empenhos, ou de sistemas e indicadores de gestão e de custos, que dizem respeito à transparência da Administração Pública em sua acepção mais ampla, além de alcançarem até mesmo convênios cuja execução não contempla atividade financeira.

Note-se, ademais, que a expressão "extratos de Operações Urbanas" carece de definição, não encontrando previsão no Estatuto da Cidade (Lei Federal nº 10.257, de 10 de julho de 2001), a evidenciar a impropriedade de sua menção.

Por outro lado, cabe ponderar que a ampla divulgação dos fatos da execução orçamentária prescinde das disposições ora vetadas, vez que já é determinada pelas Leis nº 13.949, de 21 de janeiro de 2005, e nº 14.016, de 28 de junho de 2005, as quais dispõem sobre a apresentação de relatórios de elaboração e execução orçamentárias, bem como pela Lei Maior Local que, em seu artigo 116, estabelece que "todas as compras efetuadas e serviços contratados pelo Executivo e Legislativo, na administração direta ou indireta, ou pelo Tribunal de Contas do Município, serão objeto de publicação mensal no Diário Oficial, discriminando-se, resumidamente, objeto, quantidade e preço".

Desse modo, o não acolhimento das disposições em comento em nada afeta a transparência da gestão fiscal e o respeito ao princípio da publicidade, por já se acharem devidamente resguardadas pelas normas gerais e específicas contidas tanto

na legislação financeira quanto no ordenamento local, além de versarem sobre assunto estranho à natureza eminentemente financeira da lei de diretrizes orçamentárias, envolvendo, inclusive, matéria relativa à organização administrativa, de competência legislativa exclusiva do Prefeito, nos termos do artigo 37, § 2º, inciso IV, combinado com o artigo 70, inciso XIV, ambos da Lei Orgânica do Município de São Paulo, a incidirem em inconstitucionalidade.

II) parágrafo único do artigo 5º

Igualmente alheio à natureza da lei de diretrizes orçamentárias é o comando previsto no parágrafo único do artigo 5º, segundo o qual a Administração Municipal criará "projeto piloto" para a avaliação dos impactos ambientais de suas atividades, realizando cálculo das pegadas ecológica, hídrica e de carbono nas ações municipais.

Com efeito, a lei de diretrizes orçamentárias tem vigência determinada e conteúdo estipulado pela Constituição Federal e pela Lei Complementar Federal nº 101, de 2000, sendo-lhe inteiramente estranha a previsão contida nesse dispositivo, vez que não constitui via legislativa própria para a criação de programas, como é o caso do mencionado "projeto piloto".

Demais disso, cumpre assinalar que a disposição em apreço emprega conceitos vagos e desprovidos de definição clara, versando, ainda, sobre matéria inserida no campo da organização administrativa, de iniciativa legislativa exclusiva do Executivo.

III) § 2º do artigo 6º

A redação dada a esse dispositivo, segundo o qual deverão ser priorizadas, na alocação de recursos, as Subprefeituras com os maiores índices de vulnerabilidade social, não contempla os elementos normativos necessários ao seu pronto cumprimento, por não estabelecer fórmula legal de apuração da aludida vulnerabilidade social e de avaliação dos critérios de densidade demográfica das áreas das Subprefeituras, para o estabelecimento das prioridades, suscitando, pois, dúvidas e diferentes interpretações, à míngua dos pertinentes preceitos objetivos.

Além disso, há serviços públicos indivisíveis, tais como vigilância sanitária e controle de zoonoses, limpeza, iluminação pública e manutenção dos prédios dedicados somente às atividades administrativas, que não comportam divisão segundo o critério regional, bem como despesas que estão descentralizadas e organizadas segundo critérios regionais que não são os mesmos das Subprefeituras.

De outra parte, verifica-se que referida disposição deixou de considerar que as Subprefeituras constituem divisões administrativas de zeladoria para gestão e controle dos assuntos relacionados à manutenção e conservação local, cujas atribuições não correspondem - enquanto órgãos orçamentários - aos segmentos da Administração Pública aos quais compete o enfrentamento dos problemas decorrentes da situação de vulnerabilidade social, por meio da execução orçamentária das políticas setoriais, em especial aquelas atinentes a saúde, educação, assistência social, habitação e transporte.

Dessa forma, como as Secretarias competentes adotam critérios próprios de descentralização de suas ações, que não são necessariamente coincidentes com aqueles empregados pela organização territorial das Subprefeituras, o dispositivo em comento, caso fosse mantido, poderia produzir efeito contrário ao pretendido, gerando impasse entre os órgãos públicos na alocação de recursos, em prejuízo do planejamento global, o que, a toda evidência, não consulta ao interesse público. Além disso, configura interferência em tema atinente à organização administrativa, de competência do Prefeito.

IV) parágrafo único do artigo 20

Também impõe-se veto ao parágrafo único do artigo 20, que determina a constituição do Centro de Controle de Zoonoses como unidade orçamentária da Secretaria Municipal da Saúde/Fundo Municipal de Saúde, no exercício de 2012, vez que não só legisla sobre matéria estranha ao objeto definido constitucionalmente para a lei de

diretrizes orçamentárias, como também afeta a organização administrativa de órgão da Administração Municipal, assunto de competência legislativa própria do Executivo.

V) parágrafo único do artigo 36

Finalmente, por sua inconstitucionalidade e ilegalidade, é imperativo o veto ao parágrafo único do artigo 36 - que estabelece, em caso de não haver tempo hábil para a execução das despesas neste exercício, a aplicação dos recursos financeiros na mesma destinação, até o final do primeiro semestre de 2012 - por sua incompatibilidade com o disposto no § 2º do artigo 165 da Carta Magna e com as normas gerais de direito financeiro, em especial os artigos 34 e 35 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, segundo os quais os orçamentos são anuais, pertencendo ao exercício financeiro, que coincide com o ano civil, as receitas nele arrecadadas e as despesas nele legalmente empenhadas.

Acresça-se, por oportuno, que o enquadramento de despesas não executadas no exercício financeiro também é disciplinado pelos artigos 36 e 37 da mencionada Lei Federal nº 4.320, de 1964, não cabendo ao Município legislar sobre a matéria de forma diversa, sob pena de invasão da órbita de competências da União, previstas no artigo 24 da Constituição Federal.

Por todo o exposto, os dispositivos acima arrolados não detêm condições de se converter em lei, seja por sua inconstitucionalidade e ilegalidade, seja por sua contrariedade ao interesse público, razão pela qual vejo-me compelido a opor veto parcial ao texto aprovado, atingindo o inteiro teor dos incisos VI, VII, VIII e IX do § 3º do artigo 4º, do parágrafo único do artigo 5º, do § 2º do artigo 6º, do parágrafo único do artigo 20 e do parágrafo único do artigo 36, com fundamento no disposto no artigo 42, § 1º, da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

Devolvo, pois, o assunto ao reexame dessa Egrégia Câmara, renovando a Vossa Excelência protestos de apreço e consideração.

GILBERTO KASSAB, Prefeito

Ao Excelentíssimo Senhor

JOSÉ POLICE NETO

Digníssimo Presidente da Câmara Municipal de São Paulo