

RAZÕES DE VETO

Projeto de Lei nº 229/08

OF ATL nº 184, de 21 de julho de 2008

Ref.: Ofício SGP-23 nº 3117/2008

Senhor Presidente

Reporto-me ao ofício em epígrafe, por meio do qual Vossa Excelência encaminhou à sanção cópia autêntica do Projeto de Lei nº 229/08, aprovado por essa Egrégia Câmara em sessão de 26 de junho de 2008, o qual dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2009.

De autoria do Executivo, o projeto em referência, aprovado na forma de Substitutivo apresentado pelo Legislativo, não detém condições de ser integralmente sancionado, como a seguir se demonstrará.

Com efeito, que por razões de inconstitucionalidade ou de ilegalidade, quer por contrariedade ao interesse público, impõe-se veto às seguintes disposições que integram a propositura:

I) Inciso IV do artigo 3º.

Referido dispositivo limita-se a tornar explícito o sentido do princípio da participação popular já mencionado no inciso II do mesmo artigo, preconizando a observância aos ditames da democracia participativa e da cidadania, por meio dos instrumentos existentes de interação com a população.

Nada inova, portanto, no ordenamento jurídico, vez que veicula enunciado de caráter meramente explicativo, desprovido de conteúdo normativo, afigurando-se despiciendo, vez que apenas se reporta às normas inscritas no artigo 1º da Constituição Federal, além de versar sobre matéria estranha à lei de diretrizes orçamentárias, do que deflui sua ilegalidade e desconformidade com o interesse público.

II) §§ 1º e 2º do artigo 4º.

Ao determinar a realização de audiências públicas regionalizadas, em sete macrorregiões da Cidade, o § 1º do artigo 4º acaba por multiplicar, de forma desarrazoada, as reuniões públicas, sem, contudo, garantir a melhoria do debate sobre as questões orçamentárias, de inegável conteúdo técnico.

Acresça-se a isso que o Município de São Paulo não é organizado por macrorregiões para fins administrativos ou orçamentários, mas em distritos, adotados como base para a prestação de serviços públicos, nos termos do artigo 157 de sua Lei Orgânica, e em Subprefeituras, evidenciando a desconformidade da disposição estampada no § 1º do artigo 4º com a sistemática adotada pela Lei Maior Local.

Já o § 2º do mesmo artigo compele o Executivo a promover ampla divulgação das datas, horários e locais de realização das mencionadas audiências públicas, por meio de publicação no Diário Oficial da Cidade, da página da Prefeitura na Internet, de anúncios em jornais de grande circulação e demais meios de comunicação.

Não obstante o intuito louvável de que se reveste esse dispositivo, o qual pretende assegurar a transparência e a participação popular no processo de elaboração da proposta orçamentária, seu objetivo pode ser igualmente alcançado tão-só mediante a publicação dos atos pertinentes no Diário Oficial da Cidade e sua veiculação nos demais meios eletrônicos, evidenciando a desnecessidade da providência estipulada no sobredito dispositivo, em contraposição ao interesse público.

III) Inciso V do § 3º do artigo 4º.

Também se impõe veto ao inciso V do § 3º do artigo 4º, que inclui, dentre os instrumentos de transparência da gestão fiscal, o acesso irrestrito da sociedade ao Sistema de Execução Orçamentária, a ser disponibilizado, com ampla divulgação, em cada uma das Subprefeituras.

Com efeito, o Sistema de Execução Orçamentária foi concebido e acha-se estruturado como ferramenta de uso privativo da administração orçamentária, não comportando, por força de razões de ordem técnica e operacional, o acesso irrestrito de pessoas estranhas à Administração Pública, sob pena de sério comprometimento de sua segurança e eficiência.

Como não foi estruturado para permitir o acesso público em geral, a aplicação do dispositivo ora vetado demanda exigências adicionais de treinamento dos usuários para as especificidades de operação do sistema, definição de controles de acesso e níveis de atividade - necessários por não se poder franquear a terceiros o uso das funções do sistema para a realização de operações de execução orçamentária -, sem mencionar as novas necessidades de natureza material, como a alocação de espaços, equipamentos adequados e funcionários treinados para atender os interessados, o que acarreta acréscimo de despesas de caráter continuado, também desprovidas da indicação dos recursos correspondentes.

Demais disso, resta patente que o inciso V do § 3º do artigo 4º dispõe sobre assunto inserido no campo da organização administrativa, estabelecendo novas atribuições e respectivos encargos para os órgãos públicos, ao mesmo tempo em que interfere na estrutura e no funcionamento da Administração Municipal, de competência exclusiva do Executivo, nos termos do artigo 37, § 2º, inciso IV, combinado com o artigo 70, inciso XIV, ambos da Lei Maior local, malferindo o princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes, consagrado no artigo 2º da Carta Magna e reproduzido no artigo 5º da Constituição do Estado de São Paulo e no artigo 6º da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

Por outro lado, cabe ponderar que o não acolhimento da disposição em comento em nada afeta a transparência da gestão fiscal e o respeito ao princípio da publicidade, os quais, além de já resguardados pelas normas gerais e específicas contidas na legislação financeira, encontram-se amparados 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 de execução orçamentárias.

IV) § 5º do artigo 4º.

Ao determinar ao Executivo a disponibilização de cópia da proposta orçamentária na Internet no prazo de até 2 dias úteis após seu envio à Câmara Municipal, o § 5º do artigo 4º colide com a regra estampada no artigo 1º da Lei nº 13.949, de 2005, que estabelece prazo de 15 dias para essa providência, suscitando dúvidas não apenas quanto à qual norma deverá ser obedecida, como também quanto à própria vigência do referido diploma legal, que rege o assunto de forma específica com o propósito de imprimir transparência ao processo de elaboração orçamentária.

Destarte, referido dispositivo padece de clara ilegalidade, ao mesmo tempo em que desatende ao interesse público, por conflitar com a legislação específica que disciplina a questão.

V) Parágrafo único do artigo 6º.

Priorizando, na alocação de recursos, as Subprefeituras com os maiores índices de vulnerabilidade social, o parágrafo único do artigo 6º deixou de considerar que as Subprefeituras constituem divisões administrativas de zeladoria para gestão e controle dos assuntos relacionados a 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, produziria 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 indevida interferência em matéria inserida no campo da organização administrativa, incidindo em inconstitucionalidade, por dispor sobre assunto cuja iniciativa legislativa compete exclusivamente ao Prefeito, nos termos do inciso IV do § 2º do artigo 37 da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

VI) Artigo 10.

O atual sistema de aferimento da execução orçamentária permite o cotejo das informações constantes dos vários demonstrativos e elementos disponíveis, cumprindo a finalidade dos sistemas de acompanhamento e controle, além de obedecer as Leis nº 13.949, de 2005, e nº 14.016, de 2005, com a conseqüente divulgação dos dados na página da Prefeitura na Internet.

De outra parte, cumpre assinalar que a regra expressa no § 8º do artigo 137 da Lei Orgânica do Município aplica-se somente à lei orçamentária anual e não à lei de diretrizes orçamentárias, como pretendo o artigo 10 do texto aprovado que, nesse ponto, padece de ilegalidade.

Acresça-se que, a par da Administração já demonstrar suficientemente o atendimento de suas metas, bem como a harmonia interna entre as leis financeiras que integram o sistema de planejamento e a boa administração, no sentido de conferir efetividade a seus fins, o sistema eletrônico específico não comporta a inclusão do nível de detalhamento de informações alvitado pelo artigo 10 do texto aprovado, sob pena de comprometer seriamente a eficiência da gestão e execução orçamentária, em descompasso com o interesse público.

VII) Parágrafo único do artigo 11.

Não obstante os termos ambíguos do parágrafo único do artigo 11, a especificação de dotação para cada contrato, convênio ou outro tipo de ajuste a que se refere o citado dispositivo constituiria verdadeiro embaraço ao exercício das prerrogativas institucionais da Administração.

Efetivamente, o supracitado dispositivo não só impõe indiretamente a necessidade de autorização legislativa para a assunção dessas obrigações, como deixa, ainda, de considerar a ocorrência de situações como rescisões, interrupções ou celebrações de novas parcerias, para as quais não haveria solução adequada sob o ponto de vista da lei orçamentária.

Nesse sentido, verifica-se nítida interferência na esfera de atribuições próprias do Executivo, malferindo o sobredito princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes, bem como os princípios orçamentários da exclusividade e da uniformidade, de acordo com os quais a lei orçamentária não deve conter dispositivos estranhos à previsão da receita e à fixação da despesa, servindo ao atendimento das necessidades públicas, pelo que não se justifica sua utilização para a identificação de pessoas físicas ou jurídicas que mantenham vínculos contratuais com o Poder Público; por sua vez, o princípio da uniformidade diz respeito ao aspecto formal do orçamento, preconizando a manutenção da regularidade de sua organização, a fim de evitar que alterações pontuais possam prejudicar a comparação das informações no decorrer de diferentes mandatos, impedindo a comparação e o controle gerencial das questões orçamentárias a longo prazo.

VIII) Parágrafo único do artigo 12.

Ao autorizar a destinação dos valores relativos à reserva de contingência para a abertura de créditos adicionais vinculados a programas sociais, o dispositivo em questão contraria o artigo 5º, inciso III, alínea "b", da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000, segundo o qual a reserva de contingência é destinada ao "atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos", o que não se aplica à hipótese de que trata o parágrafo único do artigo 12, restando imperioso seu veto, ante a incontornável ilegalidade de que se reveste.

IX) Artigo 22.

Também não pode ser acolhida a determinação veiculada no artigo 22, que ordena o envio da proposta orçamentária à Câmara Municipal em meio eletrônico, inclusive na forma de banco de dados em formato a ser acordado entre os órgãos técnicos de cada Poder, concomitantemente com a apresentação usual.

De fato, citada disposição configura delegação de poder aos órgãos técnicos subordinados, desprovida de previsão constitucional, bem como de conteúdo normativo específico, podendo tanto ser aplicada de forma arbitrária e subjetiva pelos respectivos destinatários, como não ser cumprida, em virtude de seus termos imprecisos, incidindo em ilegalidade e descompasso com o interesse público.

X) § 3º do artigo 26.

Finalmente, é imperativo o veto ao § 3º do artigo 26, haja vista que não procede, no âmbito do Município de São Paulo, a vinculação do impacto orçamentário-financeiro decorrente da criação ou ampliação do número de cargos públicos com as respectivas unidades orçamentárias, em razão da lotação de pessoal dar-se de acordo com as necessidades de serviço das Secretarias e unidades administrativas, que não correspondem necessariamente às unidades ou aos órgãos orçamentários, não se sujeitando, ademais, ao princípio da anualidade.

A par disso, a matéria se acha disciplinada suficiente e adequadamente pela já mencionada Lei de Responsabilidade Fiscal, que adota critério diverso no tocante ao controle das despesas de pessoal, evidenciando, assim, a ilegalidade que macula o § 3º do artigo 26 do texto vindo à sanção.

Por conseguinte, seja porque eivados de inconstitucionalidade ou de ilegalidade, seja porque contrários ao interesse público, os dispositivos acima arrolados não detêm condições de se converter em lei, razão pela qual vejo-me compelido a vetá-los em seu inteiro teor, na forma já exposta, com fundamento no disposto no artigo 42, § 1º, da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

Devolvo, pois, o assunto à reapreciação dessa Egrégia Câmara, renovando a Vossa Excelência, na oportunidade, meus protestos de apreço e consideração.

GILBERTO KASSAB, Prefeito

Ao Excelentíssimo Senhor

ANTONIO CARLOS RODRIGUES

Digníssimo Presidente da Câmara Municipal de São Paulo

PUBLICADO DOC 21/08/2008, PÁG. 95

PARECER Nº 0902/2008 DA COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO SOBRE O **VETO PARCIAL AO PROJETO DE LEI Nº 229/2008** (PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS DE 2009)

Trata do veto parcial aposto ao referido projeto de lei, de autoria do Poder Executivo.

Conforme o Senhor Prefeito afirma na mensagem, "por razões de inconstitucionalidade ou de ilegalidade, quer por contrariedade ao interesse público, impõe-se veto às seguintes disposições":

- I) Inciso IV do artigo 3º;
- II) §§ 1º e 2º do artigo 4º;
- III) Inciso V do § 3º do artigo 4º;
- IV) § 5º do artigo 4º;
- V) Parágrafo único do artigo 6º;
- VI) Artigo 10;
- VII) Parágrafo único do artigo 11;
- VIII) Parágrafo único do artigo 12;
- IX) Artigo 22;
- X) § 3º do artigo 26.

Analisemos, portanto, os dispositivos vetados:

I) O inciso IV do art. 3º está assim redigido:

IV - o princípio da participação popular implica a observância dos ditames da democracia participativa e da cidadania, através do desenvolvimento e utilização de instrumentos já existentes de aproximação e interação com a população do Município de São Paulo.

Considera o Executivo que o dispositivo nada inova no ordenamento jurídico, "vez que veicula enunciado de caráter meramente explicativo, desprovido de conteúdo normativo, afigurando-se despiciendo, vez que apenas se reporta às normas inscritas no artigo 1º da Constituição Federal, além de versar sobre matéria estranha à lei de diretrizes orçamentárias, do que deflui sua ilegalidade e desconformidade com o interesse público".

Entendemos, porém, que o dispositivo não deva ser desprezado; ao contrário, incluído em artigo que trata de princípios, sua redação reforça a aplicação concreta dos fundamentos do estado democrático de direito por instrumentos de participação da cidadania. Nesse sentido, o dispositivo reafirma tais compromissos, devendo ser mantido.

II) os §§ 1º e 2º do artigo 4º têm a seguinte redação:

§ 1º. Para assegurar a transparência e a ampla participação popular durante o processo de elaboração da proposta orçamentária, o Poder Executivo promoverá audiências públicas, de forma regionalizada, nas 7 (sete) Macro-Regiões, nos termos do art. 48 da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000.

§ 2º. Será dada ampla publicidade das datas, horários e locais de realização das audiências de que trata o parágrafo anterior com antecedência mínima de 10 (dez) dias, inclusive com publicação em diário oficial da cidade, na página oficial da Prefeitura Municipal na rede mundial de computadores (Internet), anúncios em jornais de grande circulação e demais meios de comunicação que a Administração julgar pertinentes.

Quanto ao § 1º, afirma o Executivo que o dispositivo "acaba por multiplicar, de forma desarrazoada, as reuniões públicas, sem, contudo, garantir a melhoria do debate sobre as questões orçamentárias, de inegável conteúdo técnico". Quanto a esse aspecto, a simples realização das reuniões não garante, efetivamente, a melhoria do debate; mas um número maior do que aquele que vem sendo realizado propiciaria a oportunidade para um ganho qualitativo na discussão. Ademais, alega o Executivo "que o Município de São Paulo não é organizado por macrorregiões para fins administrativos ou orçamentários, mas em distritos, adotados como base para a prestação de serviços públicos, nos termos do artigo 157 de sua Lei Orgânica, e em Subprefeituras, evidenciando a desconformidade da disposição estampada no § 1º do artigo 4º com a sistemática adotada pela Lei Maior Local". Contudo, a divisão apresentada no projeto é clara, a tal ponto que um órgão municipal como o Conselho Municipal de Assistência

Social – COMAS tem planejado sua divisão de trabalho em macrorregiões; ou seja, ainda que não normatizada, tal partição, que, conforme o Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa, pode ser definida como “vasta região cujos limites se definem pela presença de certos traços comuns (culturais, econômicos, físicos, sociais etc.)”, é uma categoria já utilizada pela própria Administração Municipal. Conclui-se assim que é perfeitamente factível a divisão do Município em tais regiões, possibilitando a realização das audiências de forma a que a participação popular possa ocorrer de forma mais direta. Pela derrubada do veto nesse caso, portanto.

Quanto ao § 2º, considera o Executivo que, “[n]ão obstante o intuito louvável de que se reveste esse dispositivo, o qual pretende assegurar a transparência e a participação popular no processo de elaboração da proposta orçamentária, seu objetivo pode ser igualmente alcançado tão-só mediante a publicação dos atos pertinentes no Diário Oficial da Cidade e sua veiculação nos demais meios eletrônicos, evidenciando a desnecessidade da providência estipulada no sobredito dispositivo, em contraposição ao interesse público”. Entendemos, porém, que a publicação de anúncios em jornais de grande circulação segue na linha do já previsto no artigo 86, inciso II, do Regimento Interno desta Casa, que estabelece a realização de audiências públicas para projetos de lei abrangidos pelo disposto no artigo 41 da Lei Orgânica Municipal, o que vem ocorrendo há muitos anos, de forma eficiente e eficaz. Ou seja, nada obsta sua implementação. Pela derrubada do veto, portanto.

III) o inciso V do § 3º do artigo 4º determina:

§ 3º. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público:

.....

V – acesso irrestrito, à sociedade, ao Sistema de Execução Orçamentária, a ser disponibilizado, com ampla divulgação, em cada uma das Subprefeituras do Município. Alega o Executivo que “...o Sistema de Execução Orçamentária foi concebido e acha-se estruturado como ferramenta de uso privativo da administração orçamentária, não comportando, por força de razões de ordem técnica e operacional, o acesso irrestrito de pessoas estranhas à Administração Pública, sob pena de sério comprometimento de sua segurança e eficiência.

Como não foi estruturado para permitir o acesso público em geral, a aplicação do dispositivo ora vetado demanda exigências adicionais de treinamento dos usuários para as especificidades de operação do sistema, definição de controles de acesso e níveis de atividade — necessários por não se poder franquear a terceiros o uso das funções do sistema para a realização de operações de execução orçamentária —, sem mencionar as novas necessidades de natureza material, como a alocação de espaços, equipamentos adequados e funcionários treinados para atender os interessados, o que acarreta acréscimo de despesas de caráter continuado, também desprovidas da indicação dos recursos correspondentes.

Demais disso, resta patente que o inciso V do § 3º do artigo 4º dispõe sobre assunto inserido no campo da organização administrativa, estabelecendo novas atribuições e respectivos encargos para os órgãos públicos, ao mesmo tempo em que interfere na estrutura e no funcionamento da Administração Municipal, de competência exclusiva do Executivo, nos termos do artigo 37, § 2º, inciso IV, combinado com o artigo 70, inciso XIV, ambos da Lei Maior local, malferindo o princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes, consagrado no artigo 2º da Carta Magna e reproduzido no artigo 5º da Constituição do Estado de São Paulo e no artigo 6º da Lei Orgânica do Município de São Paulo”.

Quanto à primeira objeção (comprometimento de segurança e eficiência do sistema), a argumentação não procede, eis que, instalado nos Gabinetes dos Senhores Vereadores, o sistema NOVOSEO permite amplo acesso para consulta, sem qualquer problema. A LDO 2009 objetiva permitir que a sociedade civil (evidentemente aquela

tecnicamente organizada, pela natureza da matéria) possa ter acesso aos dados disponíveis para consulta, e não para atos de execução.

Também não se trata de despesa de caráter continuado, eis que tal gasto é definido pela Lei de Responsabilidade Fiscal apenas como aquele que se estende por período superior a 2 (dois) exercícios, abrangendo a LDO apenas o próximo ano.

Quanto à inconstitucionalidade e ilegalidade por se tratar de matéria administrativa, entendemos que a alegação não procede; o sistema NOVOSEO, já instalado nas Subprefeituras para execução, exige equipamentos simples, podendo ser facilmente disponibilizado. Ademais, como prioridade que é, o dispositivo se encontra na norma adequada, qual seja a que estabelece diretrizes. Ou seja, consideramos que o veto deva ser derrubado.

IV) o § 5º do artigo 4º estabelece:

§ 5º. O Poder Executivo tornará disponível cópia da proposta orçamentária pela internet no prazo de até 2 (dois) dias úteis após o envio à Câmara Municipal de São Paulo.

Entende o Senhor Prefeito que, “[a]o determinar ao Executivo a disponibilização de cópia da proposta orçamentária na Internet no prazo de até 2 dias úteis após seu envio à Câmara Municipal, o § 5º do artigo 4º colide com a regra estampada no artigo 1º da Lei nº 13.949, de 2005, que estabelece prazo de 15 dias para essa providência, suscitando dúvidas não apenas quanto à qual norma deverá ser obedecida, como também quanto à própria vigência do referido diploma legal, que rege o assunto de forma específica com o propósito de imprimir transparência ao processo de elaboração orçamentária”.

Consideramos, todavia, que, pelo fato de o projeto de lei orçamentária ser enviado, há vários anos, por meio eletrônico concomitantemente com a apresentação dos documentos em papel, nada obsta sua divulgação pela internet no prazo acima estabelecido. Pela derrubada do veto, portanto.

V) o parágrafo único do artigo 6º estabelece:

Parágrafo único - Observado o disposto no caput deste artigo, deverão ser priorizadas, na alocação de recursos, as Subprefeituras com os maiores índices de vulnerabilidade social.

Afirma o Executivo que, “[p]riorizando, na alocação de recursos, as Subprefeituras com os maiores índices de vulnerabilidade social, o parágrafo único do artigo 6º deixou de considerar que as Subprefeituras constituem divisões administrativas de zeladoria para gestão e controle dos assuntos relacionados a 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... Além disso, configura indevida interferência em matéria inserida no campo da organização administrativa, incidindo em inconstitucionalidade, por dispor sobre assunto cuja iniciativa legislativa compete exclusivamente ao Prefeito, nos termos do inciso IV do § 2º do artigo 37 da Lei Orgânica do Município de São Paulo”.

Afigura-se-nos um equívoco de inteligência, eis que a intenção precípua desse dispositivo é a de priorizar, em termos geográficos, a alocação de recursos, e não destinar recursos de outros órgãos orçamentários aos órgãos compostos pelas Subprefeituras, o que, aliás, vem ao encontro do disposto no § 1º (relativo ao PPA) e no § 8º (referente à lei orçamentária) do artigo 141 da LOMSP. Quanto à eventual ingerência na organização administrativa, consideramos que não cabe tal entendimento, eis que o escopo da LDO é o de, justamente, estabelecer diretrizes e metas da Administração; com efeito, o dispositivo ora em análise visa, exatamente, estabelecer uma clara diretriz para, na medida do possível, reduzir as desigualdades

inter-regionais, como aliás estabelece o § 7º do artigo 165 da Constituição Federal. Destarte, pela derrubada do veto.

VI) o artigo 10 dispõe:

Art. 10. Os projetos e atividades constantes do programa de trabalho dos órgãos e unidades orçamentárias deverão, obrigatoriamente, ser identificados em conformidade com o disposto no § 8º do art. 137 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, admitindo-se o envio por anexo à proposta orçamentária do Município para 2009.

Afirma o Executivo que o “atual sistema de aferimento da execução orçamentária permite o cotejo das informações constantes dos vários demonstrativos e elementos disponíveis, cumprindo a finalidade dos sistemas de acompanhamento e controle, além de obedecer as Leis nº 13.949, de 2005, e nº 14.016, de 2005, com a conseqüente divulgação dos dados na página da Prefeitura na Internet.

De outra parte, cumpre assinalar que a regra expressa no § 8º do artigo 137 da Lei Orgânica do Município aplica-se somente à lei orçamentária anual e não à lei de diretrizes orçamentárias, como pretendo o artigo 10 do texto aprovado que, nesse ponto, padece de ilegalidade.

Acresça-se que, a par da Administração já demonstrar suficientemente o atendimento de suas metas, bem como a harmonia interna entre as leis financeiras que integram o sistema de planejamento e a boa administração, no sentido de conferir efetividade a seus fins, o sistema eletrônico específico não comporta a inclusão do nível de detalhamento de informações alvitrado pelo artigo 10 do texto aprovado, sob pena de comprometer seriamente a eficiência da gestão e execução orçamentária, em descompasso com o interesse público”.

A repetição de dispositivo já previsto na Lei Orgânica Municipal tem, no caso, o caráter de reafirmar sua importância e alertar que o atual sistema, se por um lado permite o cotejo acima mencionado, por outro não atingiu um nível de detalhamento ideal. Não há ilegalidade, eis que a LDO estabelece diretrizes e metas e, nesses termos, ressaltar a importância do disposto na LOMSP quanto à identificação das ações governamentais vem ao encontro do interesse público. Quanto a “comprometer seriamente a eficiência da gestão e execução orçamentária” do sistema eletrônico específico, não há essa possibilidade, pois a flexibilidade do sistema assim o permite.

Nesses termos, somos pela derrubada do veto.

VII) o parágrafo único do artigo 11 estabelece:

Parágrafo único. Os recursos previstos para serem destinados às entidades reconhecidas como organizações sociais e às entidades participantes de outras modalidades de parcerias efetuadas pelo Executivo serão discriminados separadamente em rubricas próprias, identificando as respectivas dotações.

Entende o Executivo que, “[n]ão obstante os termos ambíguos do parágrafo único do artigo 11, a especificação de dotação para cada contrato, convênio ou outro tipo de ajuste a que se refere o citado dispositivo constituiria verdadeiro embaraço ao exercício das prerrogativas institucionais da Administração. Efetivamente, o supracitado dispositivo não só impõe indiretamente a necessidade de autorização legislativa para a assunção dessas obrigações, como deixa, ainda, de considerar a ocorrência de situações como rescisões, interrupções ou celebrações de novas parcerias, para as quais não haveria solução adequada sob o ponto de vista da lei orçamentária.”

Novamente divergimos da posição do Executivo, eis que o dispositivo não determina a individualização dos convênios, mas apenas que estejam em rubricas próprias e separadas (portanto, específicas), facilitando seu acompanhamento e controle. Pela derrubada do veto, portanto.

VIII) parágrafo único do artigo 12:

Parágrafo único – Caso não seja necessária a utilização da reserva de contingência para a sua finalidade, no todo ou em parte, o saldo remanescente poderá ser utilizado para abertura de créditos adicionais vinculados aos Programas Sociais.

Considera o Executivo que, “[a]o autorizar a destinação dos valores relativos à reserva de contingência para a abertura de créditos adicionais vinculados a programas sociais, o dispositivo em questão contraria o artigo 5º, inciso III, alínea “b”, da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000, segundo o qual a reserva de contingência é destinada ao “atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos”, o que não se aplica à hipótese de que trata o parágrafo único do artigo 12, restando imperioso seu veto, ante a incontornável ilegalidade de que se reveste”. Entretanto, o dispositivo não pretende descumprir a Lei de Responsabilidade Fiscal. O que o parágrafo objetiva autorizar é que, na hipótese de que, após verificada a inexistência de passivos contingentes (claro está que num determinado momento de execução que assim o permita), a Administração poderia, então, destinar recursos adicionais para os Programas Sociais. Ou seja, dentro do que a legalidade, o bom senso e a boa gestão fiscal permitam. Portanto, pela derrubada do veto.

IX) o artigo 22 determina:

Art. 22. O Poder Executivo enviará à Câmara Municipal de São Paulo o projeto de lei orçamentária em meio eletrônico, inclusive na forma de banco de dados em formato a ser acordado entre os órgãos técnicos de cada Poder, concomitantemente com a apresentação usual.

Entende o Executivo que “[t]ambém não pode ser acolhida a determinação veiculada no artigo 22, que ordena o envio da proposta orçamentária à Câmara Municipal em meio eletrônico, inclusive na forma de banco de dados em formato a ser acordado entre os órgãos técnicos de cada Poder, concomitantemente com a apresentação usual. De fato, citada disposição configura delegação de poder aos órgãos técnicos subordinados, desprovida de previsão constitucional, bem como de conteúdo normativo específico, podendo tanto ser aplicada de forma arbitrária e subjetiva pelos respectivos destinatários, como não ser cumprida, em virtude de seus termos imprecisos, incidindo em ilegalidade e descompasso com o interesse público”. O dispositivo vetado pode ser interpretado como composto de dois comandos: o primeiro refere-se ao envio da proposta orçamentária em meio eletrônico, o que vem ocorrendo há vários anos. O segundo é relativo ao formato do banco de dados respectivo, que, pela sua natureza técnica, deve ser tratado pelos órgãos técnicos responsáveis. Destarte, não se trata de delegação alguma, eis que o documento oficial (em papel) em nada será afetado pelo tratamento a ser dado a essa base de dados. Contrário ao veto e, portanto, por sua derrubada.

X) o § 3º do artigo 26 estatui:

Art. 26 - ...

...

§ 2º - A criação ou ampliação de cargos deverá ser precedida da demonstração do atendimento aos requisitos da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000.

§ 3º - O demonstrativo relativo ao § 2º deste artigo deverá conter também a quantidade de cargos criados por unidade orçamentária, e o respectivo impacto financeiro de cada cargo.

Afirma o Executivo que “é imperativo o veto ao § 3º do artigo 26, haja vista que não procede, no âmbito do Município de São Paulo, a vinculação do impacto orçamentário-financeiro decorrente da criação ou ampliação do número de cargos públicos com as respectivas unidades orçamentárias, em razão da lotação de pessoal dar-se de acordo com as necessidades de serviço das Secretarias e unidades administrativas, que não correspondem necessariamente às unidades ou aos órgãos orçamentários, não se sujeitando, ademais, ao princípio da anualidade. A par disso, a matéria se acha disciplinada suficiente e adequadamente pela já mencionada Lei de Responsabilidade

Fiscal, que adota critério diverso no tocante ao controle das despesas de pessoal, evidenciando, assim, a ilegalidade que macula o § 3º do artigo 26 do texto vindo à sanção”.

A estruturação da lei orçamentária, na classificação institucional, é baseada na estrutura administrativa do Município. Desse modo, demonstrar-se o número de cargos e o impacto por unidade orçamentária faz sentido. Pela derrubada do veto, portanto. Destarte, contrário a todos os vetos parciais é o parecer.

Sala da Comissão de Finanças e Orçamento, em 20/08/08

Milton Leite – DEM – Relator

Aurélio Miguel – PR

Francisco Chagas – PT

José Police Neto – PSDB – com restrições

Paulo Fiorilo – PT

Roberto Trípoli - PV