

RAZÕES DE VETO

Projeto de Lei nº 156/08

OF. ATL nº 65, de 11 de fevereiro de 2009

Ref.: Ofício SGP-23 nº 00152/2009

Senhor Presidente

Por meio do ofício em epígrafe, Vossa Excelência encaminhou à sanção cópia autêntica da lei decretada por essa Egrégia Câmara, em sessão de 18 de dezembro de 2008, referente ao Projeto de Lei nº 156/08, de autoria da então Vereadora Soninha, que dispõe sobre a disponibilização do Sistema NOVOSEO no sítio eletrônico da Prefeitura, na rede mundial de computadores.

O projeto de lei determina que o sítio eletrônico da Prefeitura do Município de São Paulo proporcione acesso irrestrito ao Sistema NOVOSEO.

De acordo com a justificativa apresentada por sua autora, a propositura baseia-se em premissa segundo a qual o referido sistema "não foi criado com o intuito de dar transparência à execução orçamentária, mas agilidade aos órgãos da Administração na gestão de seus recursos, com integração das informações referentes às suas despesas e receitas. Tanto assim, que seu acesso é restrito a membros da Administração e do Legislativo Municipal". Por esse motivo, o projeto de lei objetiva ampliar o escopo da transparência da gestão fiscal e orçamentária, previsto no artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, propondo que se disponibilize à população não só o relatório resumido da execução orçamentária, mencionado no mesmo dispositivo, mas também o acompanhamento dos gastos efetuados por cada órgão da Administração Pública Direta e Indireta.

Em que pese seu nobre intuito, a propositura não reúne condições de ser convertida em lei, impondo-se seu veto total, na conformidade das razões que passo a expor.

Desde logo, cumpre esclarecer que o orçamento da Prefeitura do Município de São Paulo é executado por intermédio do Sistema de Execução Orçamentária - NOVOSEO, de acordo com o disposto no artigo 6º do Decreto nº 45.686, de 1º de janeiro de 2005, segundo o qual "a execução orçamentária, financeira e contábil dos órgãos da administração direta, das autarquias municipais e fundações que integram o orçamento fiscal será realizado por meio de sistema informatizado integrado de administração financeira a ser disponibilizado e mantido pela Secretaria Municipal de Finanças."

Com efeito, a matéria versada no projeto em apreço - atinente à disponibilização de informações referentes à execução orçamentária na rede mundial de computadores, na página da Prefeitura - acha-se devidamente disciplinada por legislação municipal específica, sendo regulada 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 execução orçamentária, bem como por normas contidas na Lei nº 14.820, de 18 de julho de 2008, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2009.

O primeiro diploma legal supracitado estabelece que o Executivo divulgará, pela Internet, o projeto de lei orçamentária e os dados relativos aos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária; o segundo determina a divulgação mensal, na página eletrônica da Prefeitura do Município de São Paulo, do boletim da receita orçamentária e dos Balancetes Municipais Orçamentário, Financeiro e Patrimonial, além do Balanço Anual, estipulando, ademais, que a base de dados dos orçamentos municipais e de sua execução orçamentária anual serão mantidos pelo Executivo para consulta pública, na página da Prefeitura na "Internet" por, pelo menos, quatro anos.

Acresça-se, ainda, que a mencionada Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2009, em seus artigos 3º e 4º, preceitua expressamente que a elaboração da lei orçamentária deverá pautar-se pelos princípios da transparência da gestão fiscal e da publicidade, devendo o Executivo utilizar-se de todos os meios disponíveis para garantir o efetivo acesso dos munícipes às informações atinentes ao orçamento. Ressalte-se, em especial, a disposição estampada no § 3º de seu artigo 4º que, reiterando a norma prevista no "caput" do artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, elege os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias, as prestações de contas e respectivos pareceres prévios, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal como instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive - frise-se - em meios eletrônicos de acesso público.

Além disso, no campo prático, conforme informado pela Empresa de Tecnologia da Informação e Comunicação do Município de São Paulo - PRODAM e pela Assessoria de Tecnologia de Informação e Modernização da Secretaria Municipal de Finanças, a página dessa Pasta no Portal da Prefeitura na Internet disponibiliza a qualquer usuário da rede mundial de computadores acesso total também a um conjunto de relatórios atualizados com dados relativos a operações (financeiras e de execução orçamentária) do Sistema NOVOSEO, no formato PDF, e de acordo com a legislação em vigor.

A título ilustrativo, cita-se algumas das dezenas de informações disponibilizadas a qualquer interessado no Portal da Prefeitura na Internet: mensalmente: Receita Arrecadada, Balancetes Financeiro, Orçamentário e Patrimonial e Adiantamentos Concedidos; bimestralmente: Balanço Orçamentário, Demonstrativo da Execução das Despesas por Função/Subfunção, Demonstrativo da Receita Corrente Líquida (Administração Direta), Demonstrativo da Receita Corrente Líquida (Consolidado), Demonstrativo dos Restos a Pagar e Demonstrativos dos Resultados Nominal e Primário; quadrimestralmente: Demonstrativos de Despesas com Pessoal (do Executivo e do Legislativo), Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida, Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores, Demonstrativos de Operações de Crédito e dos Limites; anualmente: Demonstração e Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais, Relatório Técnico do Balanço Geral, Adiantamentos e Subvenções, Demonstrativos Consolidados (Administração Direta e Indireta), Demonstrativos Analíticos das Contas do Balanço Patrimonial (Administração Direta), Demonstrativos da Execução Orçamentária (Administração Direta) e Demonstrativos Analíticos dos Restos a Pagar (Administração Direta), todos compostos por diversos outros itens.

Como se vê, a propositura fundamenta-se em premissa inteiramente equivocada, haja vista que a Prefeitura já disponibiliza à consulta na Internet não apenas o Relatório Resumido da Execução Orçamentária a que alude a supracitada justificativa, mas também todos os demais documentos a que se refere o artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, assim como inúmeras outras informações relativas à execução orçamentária, facultando seu acesso a qualquer interessado.

Por outro lado, no tocante aos aspectos técnicos e operacionais, releva destacar que o Sistema NOVOSEO, utilizado nas unidades orçamentárias das Secretarias e Autarquias, não foi projetado para atender a um número ilimitado de usuários da Internet, tendo arquitetura do tipo cliente-servidor.

Portanto, a disponibilidade de acesso sem limites a esse sistema exige o desenvolvimento de um módulo específico de consultas na rede mundial de computadores, providência, todavia, desaconselhada pelo fato de tal ambiente não dispor de segurança adequada para sistemas corporativos dessa natureza e porte, evidenciando o descompasso da medida com o interesse público, em virtude do risco de comprometimento à segurança, agilidade e eficiência do sobredito sistema, decorrentes de sua eventual aplicação.

Demais disso, a medida, se viável fosse, acarretaria acréscimo de despesas de elevado montante, sem contar, porém, com a imprescindível indicação dos recursos correspondentes, o que, além de envolver questão de natureza orçamentária, desatende a Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000.

Finalmente, resta patente que a propositura dispõe sobre assunto inserido no campo da organização administrativa e da matéria orçamentária, estabelecendo novas atribuições e respectivos encargos para os órgãos públicos a que destina, 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.

Outrossim, cabe ponderar que o não acolhimento da medida em nada afeta a transparência da gestão fiscal e o respeito ao princípio da publicidade, que já se encontram devidamente resguardados pelas normas gerais e específicas contidas na legislação financeira e nas mencionadas leis municipais.

Por todo o exposto, à vista das razões ora explicitadas, demonstrando os óbices que impedem a sanção do texto aprovado, em virtude de sua inconstitucionalidade, ilegalidade e contrariedade ao interesse público, vejo-me compelido a vetá-lo na íntegra, com fundamento no § 1º do artigo 42 da Lei Maior local.

Assim sendo, devolvo o assunto à apreciação 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

PUBLICAÇÃO 12/03/2009 PÁG. 67

PARECER Nº 0015/2009 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE O VETO TOTAL APOSTO PELO SR. PREFEITO AO PROJETO DE LEI Nº 156/08.

Trata-se de veto total, aposto pelo Sr. Prefeito, ao projeto de lei nº 156/08, de autoria da Nobre Vereadora Soninha, que determina seja proporcionado acesso irrestrito ao Sistema NOVOSEO.

De acordo com a justificativa tem a proposta por objetivo ampliar a transparência da gestão fiscal e orçamentária, prevista no art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, propondo que se disponibilize à população não só o relatório resumido da execução orçamentária, mencionado no mesmo dispositivo, mas também o acompanhamento dos gastos efetuados pelos órgãos da Administração Pública Direta e Indireta.

Aprovado em 18 de dezembro de 2008, em 2ª discussão e votação, na 254ª Sessão Extraordinária, foi o projeto encaminhado à sanção, tendo recebido veto total, por inconstitucionalidade e contrariedade ao interesse público.

Alega o Sr. Prefeito, que a matéria veiculada na proposta aprovada já se encontra convenientemente regulada na legislação municipal, conforme se vê da Lei nº 13.949/05, que estabelece que o Executivo divulgará, pela Internet, o projeto de lei orçamentária e os dados relativos aos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária; da Lei nº 14.016/05, que determina a divulgação mensal, na página eletrônica da Prefeitura, do boletim da receita orçamentária e dos Balancetes Municipais Orçamentário, Financeiro e Patrimonial, além do Balanço Anual,

estipulando, ademais, que a base de dados dos orçamentos municipais e de sua execução orçamentária anual serão mantidos pelo Executivo para consulta pública, na página da Prefeitura na Internet, pelo menos, 4 anos; e da Lei nº 14.820/08, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2009 e determina em seus arts. 3º e 4º que a elaboração da lei orçamentária deverá pautar-se pelos princípios da transparência da gestão fiscal e da publicidade, devendo o Executivo utilizar-se de todos os meios disponíveis para garantir o efetivo acesso dos munícipes às informações atinentes ao orçamento.

Esclarece ainda que no campo prático, conforme informado pela PRODAM e pela Assessoria de Tecnologia de Informação e Modernização da Secretaria Municipal de Finanças, a Prefeitura já disponibiliza à consulta na Internet não apenas o Relatório Resumido da Execução Orçamentária a que alude a justificativa, mas também todos os demais documentos a que se refere o art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, assim como inúmeras outras informações relativas à execução orçamentária, facultando seu acesso a qualquer interessado.

Por outro lado, argumenta o Sr. Prefeito que o Sistema NOVOSEO não foi projetado para atender a um número ilimitado de usuários da Internet, o que demandaria o desenvolvimento de um módulo específico de consultas na rede mundial de computadores, desaconselhado pelo fato de tal ambiente não dispor de segurança adequada para sistemas corporativos dessa natureza e porte, e que acarretaria o acréscimo de despesas de elevado montante, obrigando à obediência da Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Complementar Federal nº 101/00, com a indicação dos recursos correspondentes.

Por fim, assevera que a proposta trata de matéria de organização administrativa e orçamentária, assuntos cuja iniciativa legislativa é reservada à Prefeitura, nos termos do art. 37, § 2º, inciso IV c/c art. 70, inciso XIV, da Lei Orgânica, o que fere também o princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes.

Assiste razão em parte ao Sr. Prefeito, como veremos a seguir.

Com efeito, o fato de existir legislação regulamentando o tema não determina a ilegalidade da proposta, na medida em que o próprio Poder Executivo reconhece em suas razões de veto que a abrangência do projeto é maior do que aquilo que já é disponibilizado na Internet e que a sua implantação demandaria o desenvolvimento de um módulo específico de consultas.

Além disso, não cuida o projeto de matéria de organização administrativa e orçamentária, eis que não atribui função a nenhum órgão público específico, nem dispõe sobre as leis orçamentárias estrito senso, quais sejam a Lei de Diretrizes Orçamentárias, Orçamento e Plano Plurianual.

Todavia, quando esclarece o Poder Executivo que a implantação do sistema nos moldes propostos implica o surgimento de despesas de elevado montante, de fato faz surgir a necessidade de obediência à Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que por conter ação governamental que acarreta aumento de despesa, deveria estar acompanhado da estimativa prevista no inciso I do art. 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal (estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes), bem como de declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias (art. 16, inciso II), o que não ocorreu.

Pelo exposto, somos

PELA MANUTENÇÃO DO VETO.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, 11/3/09

Ítalo Cardoso – PT – Presidente

Celso Jatene – PTB - Relator

Abou Anni - PV

Agnaldo Timóteo – PR
Gabriel Chalita – PSDB
Gilberto Natalini – PSDB
João Antonio – PT
Kamia – DEM