

RAZÕES DE VETO

Projeto de Lei nº 508/04

Ofício ATL nº 194, de 18 de outubro de 2005

Ref.: Ofício SGP23 nº 4110/2005

Senhor Presidente

Nos termos do ofício em epígrafe, Vossa Excelência encaminhou a esta Chefia do Executivo cópia autêntica do Projeto de Lei nº 508/04, aprovado por essa Egrégia Câmara em sessão de 14 de setembro de 2005, de autoria dos Vereadores Tita Dias, José Américo e Nabil Bonduki, que institui o Programa Municipal de Fomento à Dança para a Cidade de São Paulo.

Ao criar, no âmbito da Secretaria Municipal de Cultura, o referido Programa, a propositura visa, em síntese, definir seus objetivos, estipular a correspondente dotação orçamentária mínima anual, estabelecer normas referentes a inscrição dos proponentes, julgamento dos projetos e contratação daqueles selecionados, além de fixar condições e limites para a concessão do apoio financeiro pela Prefeitura. Acolhendo a propositura, ante sua inegável importância no campo das artes, sou compelido, todavia, a apor-lhe veto parcial, nos termos das razões a seguir aduzidas, atingindo o inteiro teor dos seguintes dispositivos:

- o "caput" e os parágrafos do artigo 2º;
- os parágrafos 2º e 3º do artigo 4º;
- o artigo 6º;
- o inciso V do "caput" do artigo 7º e os parágrafos 1º e 2º do mesmo artigo;
- o artigo 8º;
- os parágrafos 2º, 3º e 4º do artigo 15;
- o parágrafo único do artigo 20;
- o parágrafo 4º do artigo 21;
- o parágrafo 2º do artigo 23;
- o artigo 24;
- o artigo 26; e
- o artigo 27.

Inicialmente, é de rigor o veto às disposições veiculadas no "caput" e parágrafos do artigo 2º; no artigo 6º e no artigo 27 da propositura. Com efeito, a obrigatoriedade anual de dotação orçamentária, no valor mínimo de R\$6.000.000,00, corrigido anualmente, caracteriza despesa de caráter continuado, sem previsão da origem dos recursos para seu custeio, em desacordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal. É de se apontar que, uma vez instituído o Programa em tela, caberá ao Executivo, a cada ano, estipular o montante da respectiva dotação, em conformidade com todos os elementos que compõem a Lei Orçamentária Anual, não cabendo, de modo prévio e sem a necessária análise técnica, que o texto aprovado venha a fazê-lo, se sobrepondo à peça orçamentária.

Nesse tópico, a norma veiculada pelo artigo 6º desatende frontalmente a referida Lei de Responsabilidade Fiscal, em razão de permitir, praticamente, o início do Programa sem que estejam assegurados os recursos correspondentes; por conseguinte, o artigo 27 também não pode subsistir, pelo mesmo motivo, já que inexistente a dotação orçamentária a que se refere.

Patente, pois, que tais dispositivos infringem flagrantemente a Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000 - LRF, haja vista que nem o Programa, nem a despesa por ele criada estão previstos na Lei Orçamentária Anual, afetando, pois, as metas propostas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Por outro lado, a determinação de efetivação, contida no § 2º do artigo 4º, das inscrições nos mesmos dias, tanto para o Programa de Fomento ao Teatro como para o de Fomento à Dança, ora instituído, impondo aos proponentes que optem por um deles, encontra óbices de natureza administrativa, relativos à capacidade de SMC de operacionalizar tal providência. Sob o aspecto artístico, a opção, no momento da inscrição, imposta aos interessados, não se justifica, tendo em vista que, atualmente, as linguagens do teatro e da dança, muitas vezes, se mesclam, sendo possível enquadrar-se um mesmo projeto nos dois Programas. Claro está

que, ao final, caberá à Comissão Julgadora decidir qual o incentivo a ser concedido. Em consequência, o § 3º do mesmo artigo também deve ser vetado.

De outra parte, as regras contidas no inciso V do "caput" do artigo 7º e nos §§ 1º e 2º do mesmo artigo, nos §§ 2º, 3º e 4º do artigo 15 e nos § 4º do artigo 21 veiculam normas inflexíveis e restritivas, seja quanto ao valor a ser concedido, seja quanto ao momento de sua liberação, aspectos esses inseridos intrinsecamente na avaliação e julgamento dos projetos apresentados, as quais poderão vir a inviabilizar iniciativas artísticas de evidente importância.

Inegável a impropriedade de estarem contidas na lei as disposições insertas no artigo 8º, no parágrafo único do artigo 20 e no artigo 24, eis que cuidam de matéria de natureza regulamentar, objeto de decreto do Executivo.

Também merece reparo o § 2º do artigo 23, que excetua as cooperativas e associações que representam juridicamente grupos de artistas sem personalidade jurídica da aplicação de penalidades por descumprimento do projeto, restringindo a sua incidência aos núcleos artísticos inadimplentes e aos respectivos membros.

Sem dúvida, tal dispositivo infringe princípio básico da responsabilização civil, inviabilizando a aplicação das sanções previstas no próprio artigo 23 a essas cooperativas e associações, desprovido de qualquer fundamento legal. Implica, inclusive, prejuízos à Administração Municipal, que sequer poderá pleitear a devolução das importâncias pagas à cooperativa ou associação que pessoalmente assumiu compromissos com o Poder Público, incorrendo em irremediável contrariedade ao interesse público.

Quanto ao artigo 26, o qual dispensa a regulamentação do texto aprovado, não há como deixar de consignar que resta por privar o Executivo do exercício de prerrogativa inerente a sua esfera de competência, assegurada no artigo 69, inciso III, da Lei Orgânica do Município de São Paulo, não podendo, evidentemente, prevalecer.

Concluindo, ante as razões expostas, sou compelido a vetar os dispositivos inicialmente arrolados, em seu inteiro teor, com fulcro no § 1º do artigo 42 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, devolvendo o assunto ao reexame dessa Egrégia Câmara.

Renovo a Vossa Excelência, ante a oportunidade, meus protestos de apreço e consideração.

JOSÉ SERRA, Prefeito

Ao Excelentíssimo Senhor

ROBERTO TRIPOLI

Digníssimo Presidente da Câmara Municipal de São Paulo

PUBLICADO DOC 17/06/2006

PARECER Nº 688/2006 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA SOBRE O VETO PARCIAL AO PROJETO DE LEI Nº 0508/04.

Trata-se de Projeto de Lei, de autoria dos Vereadores José Américo, Tita Dias e Nabil Bonduki, que institui o "Programa Municipal de Fomento à Dança para a Cidade de São Paulo".

Aprovado em 2ª discussão e votação na 27ª Sessão Extraordinária, realizada em 14 de setembro de 2005, foi o projeto encaminhado à sanção, recebendo veto parcial. Em suas razões, o Alcaide argumenta que o Projeto de Lei padece de vício de ilegalidade e contrariedade ao interesse público.

Assiste razão ao Exmo. Sr. Prefeito, como veremos.

A estrutura e atribuições das Secretarias e o orçamento são matérias de iniciativa legislativa privativa do Prefeito, nos termos dos artigos 37, § 2º, inciso IV; 69, X e XVI e 70, XIV da Lei Orgânica Paulistana, os quais conferem competência privativa ao Chefe do Executivo para a propositura de leis que disponham sobre esses temas.

Somente o Prefeito, na qualidade de administrador da máquina pública (art. 69, II da LOM), é quem poderá priorizar e optar pela implementação deste ou daquele serviço ou do tratamento adotado em determinada política pública, segundo seu próprio programa de governo.

Assim, o Poder Legislativo, ao dispor sobre a matéria de competência privativa do Prefeito, viola o princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes, previsto nos arts. 2º da Constituição Federal, 5º da Constituição do Estado e 6º da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

Saliente-se, ainda, que já é entendimento pacífico na doutrina e na jurisprudência, que nem a sanção pelo Prefeito tem o condão de sanar o vício de iniciativa.

A exclusão de penalidade de que trata o § 2º do art. 23 contraria o disposto no art. 87, III e IV da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), de observância obrigatória pelos Municípios.

No tocante à regulamentação da lei, dispõem os arts. 69, III, e 70, XIII, da Lei Orgânica:

“Art. 69. Compete privativamente ao Prefeito, além de outras atribuições previstas nesta Lei:

(...)III – sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução;

(...)

Art. 70. Compete ainda ao Prefeito:

(...) XIII – expedir decretos, portarias e outros atos administrativos, bem como determinar sua publicação” (grifo nosso).

Portanto, a competência regulamentar é efetivamente privativa do Prefeito, a quem também compete dispor sobre a organização e o funcionamento da administração municipal (art. 70, XIV da LOM).

Em outro aspecto, a criação, em caráter perene, do programa em comento caracteriza-se como criação de despesa obrigatória de caráter continuado para a Municipalidade, sem observância dos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal. Com efeito, segundo disposto no art. 17 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000:

“Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. § 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio”... (grifo nosso).

O inciso I do art. 16, por sua vez, reza o seguinte:

“Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhada de:

I – estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes” (grifo nosso).

Assim, o projeto, ao instituir referido programa, cria despesa obrigatória de caráter continuado sem apresentar a correspondente estimativa do impacto orçamentário-financeiro (arts. 16 e 17 da Lei Complementar 101/00), razão pela qual também por esse motivo resulta ilegal.

Pelo exposto, quanto aos aspectos estritamente jurídicos, somos
PELA MANUTENÇÃO DO VETO PARCIAL.

Sala da Comissão de Constituição e Justiça, 24/5/06

Ademir da Guia

Carlos A. Bezerra Jr.

Jooji Hato

Jorge Borges

Tião Farias

VOTO VENCIDO DA RELATORA VEREADORA SONINHA E DOS VEREADORES JOÃO ANTONIO E KAMIA DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA SOBRE O VETO PARCIAL AO PROJETO DE LEI Nº 0508/04.

Trata-se de projeto de lei de autoria dos Nobres Vereadores José Américo, Tita Dias e Nabil Bonduki, que instituiu o "Programa Municipal de Fomento à Dança para a Cidade de São Paulo", com o objetivo de apoiar a manutenção e desenvolvimento

de projetos de trabalho continuado em dança contemporânea, fortalecer e difundir a produção artística de dança independente, garantir melhor acesso da população à dança contemporânea e fortalecer ações que tenham o compromisso de promover a diversidade dos bens culturais.

Aprovado em 2ª discussão e votação na 27ª Sessão Extraordinária, realizada em 14 de setembro de 2005, foi o projeto encaminhado à sanção, recebendo veto parcial. Argumenta o Senhor Alcaide que a proposta é eivada de ilegalidade e contrariedade ao interesse público, em síntese, por destinar verba anual ao Programa, o que caracterizaria despesa de caráter continuado, em suposto desacordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal; e por desrespeitar o princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes, ao atribuir novas funções à Secretaria Municipal de Cultura.

Todavia, não assiste razão ao Senhor Prefeito, senão vejamos:

Dispõem o caput do artigo 215 e o § 3º do artigo 216, ambos da Carta Magna brasileira:

“Art. 215. O Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais”.

“Art. 216. (...)

§ 3º. A lei estabelecerá incentivos para a produção e o conhecimento de bens e valores culturais.”

De outra parte, o projeto em tela, tem evidente caráter local, encontrando amparo no artigo 30, I, da Constituição Federal, abaixo transcrito:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;”.

A Lei Orgânica do Município, por sua vez, abriga o dispositivo constitucional supra citado, conferindo à Câmara Municipal a competência para legislar sobre a matéria. De fato, dispõe o artigo 13, I, da Lei Maior do Município:

“Art. 13 - Cabe à Câmara, com sanção do Prefeito, não exigida esta para o especificado no artigo 14, dispor sobre as matérias de competência do Município, especialmente:

(Alterado pela Emenda 05/91)

I - legislar sobre assuntos de interesse local;”

Tanto a Constituição Federal quanto a Lei Orgânica do Município (art.13, I), são absolutamente claras quanto à delimitação da competência e atuação legislativa dos Municípios, podendo dispor sobre todas as matérias que dispuserem sobre interesse local. É nesse sentido que citamos Hely Lopes Meirelles, in “Direito Administrativo Brasileiro”, pg. 673 – 14ª edição:

“As leis locais são votadas pela Câmara de Vereadores, órgão colegiado, com função legislativa precípua para todos os assuntos de peculiar interesse do município, e funções complementares de fiscalização e controle da conduta político-administrativa do Prefeito, de assessoramento governamental, e de administração de seus serviços auxiliares”.(...).

Discorrendo sobre a atuação da Câmara Municipal, Hely Lopes Meirelles afirma, ainda, que a função legislativa resume-se à votação de leis e estende-se a todos os assuntos da competência do Município (CF, art. 30), desde que a Câmara respeite as reservas constitucionais da União (CF, arts. 22 e 24) e as do Estado-Membro (CF, arts. 24 e 25).

Ressalta o insigne jurista que tal competência do Município para legislar sobre assuntos de interesse local, bem como a de suplementar a legislação federal e estadual no que couber, ou seja, em assuntos em que predomine o interesse local, ampliam significativamente a atuação legislativa da Câmara de Vereadores, dando mais força ao legislativo municipal e caminhando no sentido do municipalismo.

De outra parte, ao prever a vinculação do "Programa Municipal de Fomento à Dança para a Cidade de São Paulo" à Secretaria Municipal de Cultura, o projeto de lei em análise acaba por atribuir função à mencionada Secretaria, sem contudo, ferir o princípio constitucional da independência e harmonia entre os Poderes, como alega o Senhor Alcaide, mas encontrando, nesse sentido, amparo no artigo 13, XVI, da Lei Orgânica, abaixo transcrito:

“Art. 13 - Cabe à Câmara, com sanção do Prefeito, não exigida esta para o especificado no artigo 14, dispor sobre as matérias de competência do Município, especialmente:

XVI - criar, estruturar e atribuir funções às Secretarias e aos órgãos da administração pública;

Finalmente, cabe salientar que, de fato, a proposta cria, como argumenta o Senhor Prefeito, despesa de caráter continuado, mas, ao contrário do que se afirma nas razões de veto, não está em desacordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

O artigo 16, I, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, - Lei de Responsabilidade Fiscal – dispõe o seguinte:

“Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;”

Nesse sentido, o texto aprovado por esta Casa está em pleno acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, pois define em seu artigo 2º, caput, o montante a ser gasto anualmente com o Programa, deixando expresso, assim, a estimativa exata do impacto orçamentário financeiro gerado:

“Art. 2º - O “Programa Municipal de Fomento à Dança para a Cidade de São Paulo”, no âmbito da Secretaria Municipal de Cultura terá dotação orçamentária própria anual, com valor nunca inferior a R\$ 6.000.000,00 (seis milhões de reais).”

De outra parte, a mesma Lei de Responsabilidade Fiscal, ao definir em seu artigo 17 o que são despesas de caráter continuado, determina que os atos que criarem ou aumentarem despesa deverão ser instruídos com a estimativa de impacto orçamentário e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

“Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. § 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.” (grifo nosso)”.

No tocante à estimativa de impacto orçamentário, esta já vem contemplada no próprio texto do artigo 2º vetado, como acima já se demonstrou.

Quanto à demonstração de origem dos recursos para custeio do Programa, cabe ressaltar que é atribuição do Parlamento legislar, apontando ou não para a criação de despesas, fixando “para o ente a obrigação legal de sua execução”. Quem deve demonstrar a origem dos recursos é quem pratica os atos administrativos que criem ou aumentem despesa, como preceitua expressamente o parágrafo primeiro acima transcrito.

A expedição de tais atos, contudo, é atribuição exclusiva do Poder Executivo.

Portanto, é a ele que compete apontar a origem dos recursos necessários para custeio do Programa, por meio de decreto regulamentador.

Pelo exposto, entendemos que o projeto de lei em tela encontra amplo amparo na Constituição Federal e na Lei Orgânica do Município, razão pela qual, manifestamos pela

REJEIÇÃO DO VETO PARCIAL

Sala da Comissão de Constituição e Justiça, 24/5/06

João Antonio – Presidente

Soninha – Relatora

Ademir da Guia (contrário)

Carlos A. Bezerra Jr. (contrário)

Jooji Hato (contrário)

Jorge Borges (contrário)

Kamia

Tião Farias (contrário)

PUBLICADO DOC 01/07/2006

PARECER Nº 752/2006 DA COMISSÃO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA SOBRE O
VETO PARCIAL AO PROJETO DE LEI Nº 508/04

No âmbito da competência desta Comissão de Administração Pública, entendemos que não cabe razão ao Executivo para vetar parcialmente o projeto em tela, que dispõe sobre a instituição do “Programa Municipal de Fomento à Dança para a Cidade de São Paulo”.

Tendo em vista que as atividades envolvendo a dança necessitam de programas com uma visão de longo prazo, e tendo em vista que essas atividades não têm muitos meios de competir nos programas de renúncia fiscal, justifica-se plenamente a propositura em tela, que vem ao encontro dos interesses dos cidadãos dessa municipalidade.

Dessa forma, manifestamo-nos pela REJEIÇÃO DO VETO.

Sala das Comissões Reunidas, em 28/06/06.

Wadih Mutran - Presidente

Lenice Lemos – Relatora

Aurélio Nomura

Gilson Barreto – contrário

José Américo

Marcos Zerbini