



JUSTIFICATIVA do Projeto de Emenda à Lei Orgânica

1. INTRODUÇÃO

O planejamento municipal resume-se a um enunciado genérico de objetivos, com indicação de algumas metas, também genéricas, e um orçamento que preenche, parcialmente, os requisitos exigidos pela Constituição Federal e pela Lei Federal 4320/64, satisfaz parcialmente as formalidades exigidas pela Lei Orgânica do Município de São Paulo, e não guarda relação direta com os objetivos e metas enunciados.

Este sistema de planejamento não atende às necessidades do Município. Os grandes e graves problemas do Município, face à escassez de recursos, exigem um sistema de planejamento que incorpore técnicas modernas de planejamento, que estabeleça relações adequadas entre os problemas existentes e os recursos alocados para seu enfrentamento.

É importante ressaltar que a apresentação da peça orçamentária e de sua execução, vista isoladamente, é muito bem elaborada tecnicamente. O que falta é estabelecer a adequada relação entre a identificação dos problemas, o estabelecimento dos objetivos e a alocação dos recursos orçamentários para resolvê-los, de um lado, e, de outro lado, incorporar dispositivos da Lei Orgânica, que não vêm sendo considerados no processo de planejamento, pelo Executivo.

2. OBJETIVOS DA EMENDA

A presente Emenda introduz um modelo de Planejamento Municipal, que cria as condições para satisfazer estas necessidades, ao:

- a) Instituir a obrigatoriedade de elaboração de diagnóstico dos problemas do Município;
- b) Estabelecer as relações adequadas entre os problemas do Município, a instituir a fixação dos Objetivos e Metas e a alocação de recursos orçamentários.
- c) Garantir a participação da comunidade no planejamento municipal;
- d) Garantir ampla divulgação dos documentos produzidos no processo de planejamento, tanto na fase de elaboração quanto nas fases de execução e avaliação.
- e) Individualizar o orçamento da seguridade Social do Município, como já estabelece a Constituição Federal, para que a questão possa ter um tratamento adequado.

Para consecução destes objetivos estamos introduzindo na LOM dispositivos que procuram:

- a) Ordenar, sistematizar e integrar as ações já previstas legalmente;
- b) Tornar mais claros e objetivos os conceitos e idéias implícitos e explícitos, contidos na LOM, sobre o tema;

mmr



- c) Estabelecer a integração dos Instrumentos de Planejamento já previstos na LOM, porém dispersos, com a Constituição Federal e o modelo de orçamento implantado pela Lei 4320/64;
- d) Formalizar a criação de um órgão de gestão do processo de planejamento, que possibilite: 1º - o efetivo gerenciamento do processo de planejamento, tanto na sua elaboração quanto na sua execução; 2º - facilitar a participação do legislativo e das entidades representativas da sociedade, conforme preceitua a LOM;
- e) Tornar obrigatório o envolvimento da comunidade na elaboração e execução do Planejamento, através do Conselho de Representantes.

O modelo introduzido por esta Emenda cria as condições para que as ações do Poder Público na cidade de São Paulo ganhem maior eficácia e eficiência.

Introduz maior eficácia, na medida em que obriga o executivo a estabelecer claramente uma relação adequada entre os problemas da Cidade, os instrumentos a utilizar no seu equacionamento e a alocação dos recursos orçamentários.

Introduz maior eficiência na medida em que obriga o executivo a dar maior transparência e divulgação do conjunto de suas ações.

A individualização do orçamento da Seguridade Social, já efetivada na Constituição Federal, é urgente e de fundamental importância. É preciso tomar consciência de que o problema do deficit previdenciário é extremamente grave. Toda a discussão do tema, mesmo no nível federal, vem sendo feita no conceito de deficit corrente. É intuitivo, e mesmo na ausência de cálculos atuariais precisos, é certo que o deficit crescerá explosivamente nos próximos anos, na ausência de providências eficazes. A providência que estamos propondo deve ser entendida como um primeiro passo para uma melhor visualização da questão previdenciária nos orçamentos.

3. COMPETÊNCIA

3.1 – Na Constituição Federal

O art. 30 estabelece:

“Compete ao Município:

- I – legislar sobre assuntos de interesse local;
- II – suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

.....

3.2 - Na Lei Orgânica do Município de São Paulo

O Art. 36 da LOM estabelece: “A lei Orgânica poderá ser emendada mediante proposta:

- I – de 1/3 (um terço), no mínimo dos membros da Câmara Municipal.

.....”



4. DO CABIMENTO DA EMENDA

Estão listadas a seguir alguns dispositivos legais, em leis federais e na Lei Orgânica, mostrando que a Emenda que estamos propondo representa, essencialmente, a uma reorganização da legislação já existente, na forma de um modelo de planejamento.

4.1 – Na Constituição Federal

O Art. 165 estabelece:

“Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I – o plano plurianual;
- II – as diretrizes orçamentárias;
- III – os orçamentos anuais.

§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º - A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

.....
§ 4º - Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional.

§ 5 – A lei orçamentária anual compreenderá:

- I – o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público;
- II – o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha maioria do capital social com direito a voto;
- III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público.

.....
§ 7º - Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional.”

4.2 - Na legislação Federal



É importante registrar o que representou a Lei 4320/64 como instrumento de disciplinamento da finanças públicas no País. Ela representou um grande salto neste disciplinamento, tendo sido inclusive reconhecido na Constituição Federal de 1988, que estabelece o vínculo entre os diversos instrumentos de planejamento (Plano Plurianual, Diretrizes Orçamentárias e Orçamentos Anuais).

Entretanto, como a Constituição, em seu art. 9º, deixa para lei complementar dispor sobre estas etapas do planejamento, o Poder Executivo não vêm cumprindo os dispositivos Constitucionais e da LOM citados nesta exposição de motivos, sob o argumento de inexistência desta lei complementar.

A Lei Federal 4320/64 "Institui Normas Gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, Estados e Municípios e do Distrito Federal". Ou seja, estabelece normas para elaboração das peças orçamentárias, sem aprofundar nos aspectos gerenciais do planejamento. Com efeito, a referida lei, embora remeta para lei complementar dispor sobre o assunto, pressupõe a existência de uma etapa anterior de planejamento.

Os art. 23 a 26 da Lei 4320/64 trata da elaboração das previsões plurianuais: "As receitas e despesas de capital serão objeto de um Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital, aprovado por decreto do Poder Executivo, abrangendo, no mínimo, um triênio

O Art. 25 da mesma lei estabelece: "Os programas constantes do Quadro de Recursos e Aplicação de Capital, sempre que possível, serão correlacionados às metas e objetivos em termos de realização de obras e de prestação de serviços.

§ único: Consideram-se metas os resultados que se pretendem obter com a realização de cada programa. Os art. 165 a 169 da Constituição Federal ao tratar dos orçamentos, estabelece que estes devem ser compatíveis com o Plano Plurianual e com as Diretrizes Orçamentárias."

Acrescenta-se, ainda, que os projetos de lei em tramitação no Legislativo Federal são compatíveis com esta Emenda. Estes projetos preocupam-se, principalmente, com o controle de endividamento global do País, enquanto a presente Emenda foca, principalmente, os aspectos da eficácia e eficiência dos orçamentos, como parte integrante do processo de planejamento

4.3 - Na Lei Orgânica do Município

O modelo proposto reorganiza as ações de planejamento, reordenando-as em uma sequência lógica, mais compatível com um modelo de planejamento, dispositivos já existentes na Lei Orgânica, como segue:

- a) O **Diagnóstico Sócio-econômico** está previsto no § 3º do art. 146 da LOM.
- b) O **Plano Diretor** é obrigatório, pelo § 1º do art. 182 da Constituição Federal e está previsto nos art. 144 a 159 da LOM.
- c) O **Plano Plurianual** está definido nos art. 165 a 169 da Constituição Federal, nos art. 23 a 26 da Lei Federal 4320/64, estando previsto, também, nos art. 137, 138 e 144 da LOM.



- d) As **Diretrizes Orçamentárias** estão previstas nos art. 165 a 169 da Constituição Federal, na Lei Federal 4320/64, nos art. 137, 138 e 144 da LOM.
- e) Os **Orçamentos Anuais** são aqueles estabelecidos na Constituição Federal, na Lei Federal 4320/64 e, também, nos art. 137 a 146 da LOM.
- f) O **Programa de Participação da Comunidade** objetiva garantir a participação da comunidade, atendendo ao que dispõe o art. 55 e o § 3º do Art. 143 da LOM.
- g) A **Avaliação da Execução do Planejamento** está fundamentada no 3º do Art. 146 da LOM.

Deste extrato dos dispositivos legais se pode deduzir que praticamente tudo que está sendo proposto está previsto em Lei. Entretanto, o Título que trata do planejamento (Art. 143 a 146) não estabelece a necessária ligação entre aos diversos dispositivos legais.

5. CONCLUINDO:

A aprovação da Emenda, face ao interesse evidente para o Município, se impõe, e se fundamenta, juridicamente, no artigo 13, alíneas I e XIV da LOM.

Acha-se, ainda, plenamente tipificada nos artigos 29 "caput", 30, alínea I, 31 "caput", 182 "caput" e § 1º, 165 e 169 da Constituição Federal, bem como nos art. 36, alínea I, 137, 138, 144 e 150 da LOM.

A introdução de um Modelo de Planejamento moderno na Administração Pública de São Paulo será um marco para modernização da Gestão Pública no País.

Ass.