



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

RAZÕES DE VETO

Projeto de Lei nº 239/17

Ofício ATL nº 086, de 31 de julho de 2017

Ref. OF SGP-23 nº 01064/2017

Senhor Presidente

Por meio do ofício acima referenciado, Vossa Excelência encaminhou à sanção cópia do Projeto de Lei nº 239/17, aprovado em sessão do dia 3 de julho corrente, que objetiva dispor sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2018.

De autoria do Executivo, a propositura em apreço, aprovada na forma do Substitutivo apresentado por esse Legislativo, não detém condições de ser integralmente sancionada, como a seguir restará demonstrado, impondo-se o veto às seguintes disposições:

1) § 3º do artigo 4º.

Prescreve que o Executivo orientará a participação popular no processo de elaboração do projeto de lei orçamentária a partir das propostas e discussões realizadas no âmbito do Conselho Municipal de Planejamento e Orçamento Participativo. Contudo, esse colegiado não mais existe, tendo sido extinto recentemente pelo Decreto nº 57.802, de 26 de julho de 2017, que disciplinou a participação popular na elaboração do Plano Plurianual - PPA 2018-2021 e da Lei Orçamentária Anual - LOA 2018, bem como no acompanhamento do Programa de Metas 2017-2020.

2) incisos I a XVIII do § 1º do artigo 6º.

Ao preconizar que os Planos Setoriais vigentes devem ser considerados para o estabelecimento das metas e prioridades da Administração para o exercício de 2018, o § 1º do artigo 6º já contém todo o necessário comando normativo. De outra forma, ao se enumerar taxativamente os programas por incisos, corre-se o risco de deixar de lado outros tantos projetos de grande relevância para a população, bem como de excluir os planos que venham a ser elaborados entre a edição desta lei e a elaboração da peça orçamentária, e as eventuais modificações a serem promovidas nos programas já existentes.

3) incisos I a IV, IX e X, XIII a XV, XVII, XIX a XXII, XXVI, XXIX e XXX, XXXII a XLII, XLIV a LXI e LXIX do § 2º do artigo 6º.

Ao buscar acrescentar prioridades e metas àquelas já descritas no Anexo I do texto aprovado, os dispositivos vetados trazem matéria em desacordo com o objeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias, veiculando comandos relativos a ações específicas e concretas da Administração Pública Municipal, algumas até em desacordo com as propostas em andamento no Executivo, tirando-lhe a possibilidade da pertinente avaliação político-administrativa quanto à implementação de determinada medida.

4) inciso VII do "caput" do artigo 8º.

De acordo com esse dispositivo, a proposta orçamentária do Município para 2018 deverá também ser integrada por um demonstrativo contendo o estoque da dívida ativa, apresentando, por tributo, a quantidade de devedores pelas faixas de valores que especifica.

A despeito de tecnicamente impossível a elaboração do demonstrativo com a individualização e organização reclamadas, as informações, por terem caráter gerencial, não guardam qualquer pertinência com a matéria reservada à lei orçamentária, que, como se sabe, deve se restringir à previsão da receita e à fixação da despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo.

5) parágrafo único do artigo 12.

A medida determina que o controle de custos referido no "caput" do artigo 12 será orientado para o estabelecimento da relação entre a despesa pública e o resultado obtido. Na conformidade da manifestação da Secretaria Municipal da Fazenda - SF, não se apresenta uma forma de viabilizar a obtenção da informação requerida pelo dispositivo em razão do atual estágio do sistema de informações da Prefeitura.

6) parágrafo único do artigo 16.

Nos termos da Lei nº 16.651, de 16 de maio de 2017, o Conselho Municipal de Desestatização e Parcerias, ao propor a destinação dos recursos provenientes da desestatização, deverá adotar diversos balizadores, referências e parâmetros, muitos deles reconhecíveis apenas na análise do caso concreto, e não só os índices de vulnerabilidade social, a despeito de sua importância, como determinado no dispositivo ora vetado.

7) artigo 20.

Esse artigo padece de anacronismo por prever obrigação cujo cumprimento, há muito, passou a ser exigível do Poder Judiciário. Desde a formal adesão do Município ao regime especial previsto no art. 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (Decreto nº 51.105/09), a obrigação da Prefeitura relativamente a precatórios se limita à destinação de percentual de sua receita corrente líquida à conta especial manejada pelo Judiciário, que assumiu isoladamente a incumbência de organizar os pagamentos, bem como divulgar os respectivos dados no seu sítio oficial.

8) artigo 21.

O dispositivo introduzido pelo Legislativo, ao prescrever exceções ao teto para abertura de créditos adicionais suplementares, está em desacordo com o parágrafo único do artigo 25 do texto aprovado, que estabelece a fixação pela própria LOA do limite percentual, bem como sua base de cálculo, relativos à autorização para o Executivo alterar a lei orçamentária, descabendo à lei de diretrizes esse papel.

9) artigo 37.

Na conformidade deste artigo, o Executivo deverá tornar obrigatório o preenchimento das observações de empenho nos sistemas de execução orçamentária, utilizando-se identificação pormenorizada, segundo a localização/unidade da destinação do recurso e a sua finalidade, de forma mais específica à já indicada pela codificação dos itens de despesa.

Ocorre que a abstração dos termos em que redigido o comando não permite aferir ao certo qual o grau de detalhamento pretendido, que, por outro lado, acabaria por impedir a inclusão de observações específicas do caso em questão, importante por permitir ao gestor identificar prontamente a situação tratada.

Ademais, a eventual necessidade de adequação de sistemas para seu atendimento impede o cumprimento imediato da norma, não havendo assim como sancioná-la.

10) inciso IV do § 2º do artigo 38.

Determina que o Executivo informe o valor do pagamento no mês a cada uma das Organizações Sociais que mantiverem vínculo com o Município, providência que, segundo SF, esbarra em dificuldade operacional para sua viabilização em periodicidade mensal.

11) artigo 40.

Por primeiro, sob o prisma eminentemente jurídico-legal, tem-se que a pretendida disposição é incompatível com a natureza meramente autorizativa do orçamento, em perfeita sintonia com entendimento nesse sentido firmado pelo Supremo Tribunal Federal, segundo o qual "a previsão de despesa, em lei orçamentária, não gera direito subjetivo a ser assegurado

por via judicial" (AR 929, Relator Min. Rodrigues Alckmin, Tribunal Pleno, julgado em 25.02.76, RTJ Vol. 78, pág. 339).

Em outras palavras, as leis de diretrizes orçamentárias não gozam de força normativa suficiente a ensejar o nascimento de direitos subjetivos a eventuais interessados na concretização das políticas públicas nela enunciadas. Nem poderia ser diferente, vez que constitui o orçamento plano de ação e planejamento estatal, cabendo ao administrador público, diante de situações concretas, sobretudo quando se deparar com escassez de recursos, dar prioridade a determinadas despesas, ajustando os gastos diante das necessidades ao longo do exercício, pelo que não se afigura consentânea, no caso, a pretendida previsão de obrigatoriedade de execução orçamentária e financeira das aludidas emendas parlamentares.

Demais disso, a existência de emendas de execução obrigatória, vale dizer, que extrapolam as vinculações legais e constitucionais já existentes, torna rígido o orçamento municipal em um momento de crise econômica que exige dos gestores capacidade de ação e responsabilidade fiscal. Dessa forma, as emendas parlamentares não devem se subtrair do disposto no artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, de observância compulsória pelos entes federativos, que expressamente prevê a obrigatoriedade de limitação de empenho e de movimentação financeira, por parte do Poder Executivo, em caso de risco de atingimento das metas de resultado fiscal.

12) artigo 46

O dispositivo impõe, de maneira geral, a todos os serviços prestados pelo Município, um teto de despesa, não considerando, contudo, a equação econômica de todos os casos individuais firmados ou em vias de contratação.

Ademais, importa ressaltar que as rubricas de despesas dessa ordem, bem como o limite de eventuais suplementações, são definidos pelo Legislativo no âmbito da lei orçamentária anual, diploma legal esse destinado efetivamente a estimar a receita e fixar a despesa do Município para o exercício ao qual se refira.

13) artigo 53.

A destinação de 1% da receita orçamentária à Secretaria Municipal de Esportes e Lazer se revela em desconformidade com a Constituição Federal, que, em seu artigo 167, inciso IV, veda expressamente a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvados os casos nele previstos, nos quais não se insere a situação em comento.

Com efeito, o dispositivo, 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.

14) artigo 54.

Segundo esse dispositivo, a contratação de qualquer empréstimo, ainda que anteriormente autorizada, dependerá de autorização legislativa específica, vedada a inclusão do pedido no projeto de lei orçamentária. Essa imposição está em desconformidade com o regramento constante do § 8º do artigo 165 da Constituição Federal, o qual expressamente excepciona da aplicação do princípio da exclusividade da lei orçamentária a autorização para a contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos definidos em lei.

Nessas condições, evidenciadas as razões que me conduzem a vetar parcialmente o texto aprovado, alcançando os dispositivos acima apontados, devolvo o assunto ao reexame dessa Colenda Casa de Leis.

Na oportunidade, renovo a Vossa Excelência os meus protestos de apreço e consideração.

JOÃO DORIA, Prefeito

Ao Excelentíssimo Senhor

VEREADOR MILTON LEITE

Digníssimo Presidente da Câmara Municipal de São Paulo

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 01/08/2017, p. 16

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.camara.sp.gov.br.

PARECER Nº 1404/2017 DA COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO SOBRE OS VETOS AO PROJETO DE LEI Nº 239/2017 (LDO/2018)

Trata dos vetos a diversos dispositivos da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2018.

A seguir, são apresentados os dispositivos vetados, as razões de veto do Executivo e o entendimento deste Relator:

1) § 3º do artigo 4º.

Art. 4º A elaboração da lei orçamentária deverá pautar-se pela transparência da gestão fiscal, observando-se o princípio da publicidade e permitindo-se o amplo acesso da sociedade a todas as informações relativas às suas diversas etapas.

....

§ 3º Caberá ao Poder Executivo estabelecer a metodologia que orientará os processos de participação popular, acompanhamento e monitoramento de que tratam os §§ 1º e 2º deste artigo, a partir das propostas e discussões realizadas no âmbito do Conselho Municipal de Planejamento e Orçamento Participativos – CPOP, da Secretaria do Governo Municipal - SGM.

Razões de veto:

Prescreve que o Executivo orientará a participação popular no processo de elaboração do projeto de lei orçamentária a partir das propostas e discussões realizadas no âmbito do Conselho Municipal de Planejamento e Orçamento Participativo. Contudo, esse colegiado não mais existe, tendo sido extinto recentemente pelo Decreto nº 57.802, de 26 de julho de 2017, que disciplinou a participação popular na elaboração do Plano Plurianual – PPA 2018-2021 e da Lei Orçamentária Anual – LOA 2018, bem como no acompanhamento do Programa de Metas 2017-2020.

Conclusão do Relator:

Tendo em vista que a aplicação do dispositivo ocorreria durante o processo de elaboração da proposta orçamentária, etapa já encerrada, e sem prejuízo da discussão de mérito em outra oportunidade, pela manutenção do veto.

2) incisos I a XVIII do § 1º do artigo 6º.

§ 1º Deverão ser considerados também os Planos Setoriais vigentes:

I - Plano Municipal da Educação – Lei nº 16.271/15;

II - Plano Municipal de Ações Articuladas para Pessoas com Deficiência – Decreto nº 54.655/13;

III - Plano Municipal para Erradicação do Trabalho Escravo – Decreto nº 56.110/15;

IV – PlanMob – Plano de Mobilidade Urbana - DECRETO Nº 56.834, DE 24 DE FEVEREIRO DE 2016;

V - Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional – Decreto 57.007/16;

VI - Plano Municipal de Cultura – Decreto nº 57.484/16;

VII - Plano Municipal de Educação em Direitos Humanos – Decreto nº 57.503/16;

VIII - Plano Municipal de Políticas para População em Situação de Rua - Portaria Intersecretarial SMDHC/SMADS/SMS/SEHAB/SDTE nº 005/2016;

IX - Plano Municipal de Promoção da Igualdade Racial, resultante da Conferência Municipal de Promoção da Igualdade Racial;

X – Plano Juventude Viva, iniciativa do Governo Federal a que a cidade de São Paulo aderiu em 2013;

XI – Plano de Gestão Integrada de resíduos Sólidos, elaborado pelo COMITÊ INTERSECRETARIAL PARA A POLÍTICA MUNICIPAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS em atendimento à Política Nacional de Resíduos Sólidos, definida pela Lei Federal 12.305/2010;

XII – Plano Municipal de Habitação;

XIII – Plano Municipal de Habitação Social, publicado em 2010;

XIV – Plano Decenal da Assistência Social;

XV – Plano Decenal Municipal de Atendimento Socioeducativo;

XVI – Plano Municipal de Desenvolvimento Rural Sustentável conforme os artigos 189 a 191 do Plano Diretor Estratégico;

XVII – Programa Municipal de Agricultura Urbana e Periurbana – Lei 13.727/04.

XVIII – Plano Municipal de Assistência Social, resultante da Conferência Municipal de Assistência Social;

Razões de veto:

Ao preconizar que os Planos Setoriais vigentes devem ser considerados para o estabelecimento das metas e prioridades da Administração para o exercício de 2018, o § 1º do artigo 6º já contém todo o necessário comando normativo. De outra forma, ao se enumerar taxativamente os programas por incisos, corre-se o risco de deixar de lado outros tantos projetos de grande relevância para a população, bem como de excluir os planos que venham a ser elaborados entre a edição desta lei e a elaboração da peça orçamentária, e as eventuais modificações a serem promovidas nos programas já existentes.

Conclusão do Relator:

Como o texto diz “Deverão ser considerados também [grifo nosso] os Planos Setoriais vigentes”, entendemos que fica claro que o rol mínimo de planos setoriais, tratados nos incisos vetados, em nada prejudica a programação da despesa, ficando desde já estabelecidos tais planos como prioridades. Pela rejeição do veto.

3) incisos I a IV, IX e X, XIII a XV, XVII, XIX a XXII, XXVI, XXIX e XXX, XXXII a XLII, XLIV a LXI e LXIX do § 2º do artigo 6º.

§ 2º Sem prejuízo do disposto no “caput” deste artigo, são prioridades e metas da Administração Municipal para o exercício de 2018:

I – valorização salarial dos servidores admitidos pela Lei nº 9.160/1980;

II – Sistema de Transporte Público Hidroviário – STPHSP, conforme Lei nº 16.010, 09 de junho de 2014;

III – instituição de incentivos fiscais para a instalação e permanência de empresas na Zona Sul e extremo Sul da Cidade de São Paulo, conforme Lei nº 16.359, de 13 de janeiro de 2016;

IV – ampliar as unidades de CCAs – Centro para Crianças e Adolescentes;

...

IX – ampliação do Programa Permanente de Controle Reprodutivo de Cães e Gatos da Prefeitura de São Paulo por meio do aumento do número de castrações;

X – ampliação do Programa de Registro e Identificação de Cães e Gatos (RGA), com microchipagem, para reduzir abandono e estimular a guarda responsável;

...

XIII – implantação do Polo Cultural Parelheiros;

XIV – duplicação da ponte de ligação entre a praça João Beizola e a Praça do Condestável, sobre a linha férrea da CPTM – Jardim Primavera – Prefeitura Regional de Capela do Socorro;

- XV – implantação da Casa de Cultura de Parelheiros;
-
- XVII – criação de Hospital Veterinário na Zona Sul do município;
-
- XIX – inclusão da DRE de Santo Amaro na ampliação da rede conveniada para expandir a oferta de vagas para a Educação Infantil;
- XX - inclusão da DRE de Capela do Socorro na ampliação da rede conveniada para expandir a oferta de vagas para a Educação Infantil;
- XXI - inclusão da DRE de Campo Limpo na ampliação da rede conveniada para expandir a oferta de vagas para a Educação Infantil;
- XXII – duplicação da Ponte Jurubatuba;
- ...
- XXVI – integrar 10.000 (dez mil) câmaras de videomonitoramento na cidade (“City Câmeras”) de forma a expandir o monitoramento de segurança urbana;
- ...
- XXIX – recapeamento asfáltico nas Prefeituras Regionais: Mooca, Vila Maria/Vila Guilherme, São Miguel Paulista, Itaim Paulista e Vila Prudente;
- XXX – implantação de um Centro de Referência do Idoso;
- XXXII – implantar e realizar eleições para o Conselho Gestor do parque Minhocão;
- XXXIII – implantação do Parque Verde do São Lucas para cumprimento da Lei Municipal n. 16.663 de 17 de maio de 2017;
- XXXIV – execução do projeto de construção do piscinão do Córrego Mooca sob as instalações do futuro CEU Vila Prudente;
- XXXV – obras de reforço das galerias de águas da região de Vila Prudente;
- XXXVI – remodelação de 100% da rede de iluminação pública do Distrito de Vila Prudente através da troca das luminárias por lâmpadas de “Led”;
- XXXVII – remodelação de 100% da rede de iluminação pública da região da Prefeitura Regional da Mooca através da troca das luminárias por lâmpadas “Led”;
- XXXVIII – ampliação do cumprimento da Lei Municipal nº 16.165/2015 – Ronda Maria da Penha – através da aquisição de novos dispositivos “botão do pânico”, dentre outras medidas de proteção à mulher previstas na legislação vigente;
- XXXIX – implantação de programa de Castração Móvel destinado ao controle populacional de cães e gatos no município de São Paulo;
- XL – viabilizar a colocação dos profissionais aprovados em concurso público já realizados pela Prefeitura;
- XLI – realização do Festival de Inverno do Polo de Ecoturismo de São Paulo;
- XLII – construção de Espaço Cultural na Região de Vila Livieiro, Jardim Santa Cruz, Jardim Celeste e Heliópolis;
- ...
- XLIV – criação de um crematório para animais domésticos;
- XLV – construção da sede própria da Prefeitura Regional de Itaquera em área municipal localizada onde funcionava a antiga unidade no centro do bairro;
- XLVI – construção do Piscinão em Itaquera para contenção de enchentes no bairro;
- XLVII – construção do Terminal de ônibus na Brasilândia;
- XLVIII – construção do Crematório no Cemitério de Vila Nova Cachoeirinha;

XLIX – construção da Casa de Cultura em Perus;

L – reforma, construção e adequação das sedes das inspetorias regionais da Guarda Civil Municipal;

LI – construção do Hospital Butantã;

LII – construção do Polo Cultural Pedreira;

LIII – implantação da Casa de Cultura na Vila Matilde;

LIV – implantação do Parque Santa Adélia;

LV – intensificar ações de alfabetização de jovens e adultos;

LVI – ampliar o projeto “FABLAB”, com instalação de polos tecnológicos em regiões de baixa renda, com oferecimento de cursos de capacitação à população local;

LVII – alcançar 100 (cem) empresas agraciadas com o Selo da Igualdade Racial;

LVIII – regularização urbana e fundiária do Jardim Vitória, Cidade Tiradentes;

LIX – duplicação do viaduto Eng. Alberto Badra (Elevado Aricanduva);

LX – implantação de paisagismo e áreas de lazer nas proximidades do reservatório de retenção de sedimentos e amortecimento das cheias da bacia do Córrego Aricanduva – Reservatório Rincão II (PR/PE);

LXI – aprovar, regulamentar e implementar o Conselho Municipal de Política Cultural;

...

LXIX – implantação do corredor BRT (Bus Rapid Transit) ligando o Terminal Parque Dom Pedro II até Itaquera.

Razões de veto:

Ao buscar acrescentar prioridades e metas àquelas já descritas no Anexo I do texto aprovado, os dispositivos vetados trazem matéria em desacordo com o objeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias, veiculando comandos relativos a ações específicas e concretas da Administração Pública Municipal, algumas até em desacordo com as propostas em andamento no Executivo, tirando-lhe a possibilidade da pertinente avaliação político-administrativa quanto à implementação de determinada medida.

Conclusão do Relator:

Não é o caso; conforme a Lei Orgânica, a “... lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública municipal...”. Ora, metas e prioridades são aquelas definidas pela vontade legislativa; se tal e qual meta e prioridade for, eventualmente, considerada como “comandos relativos a ações específicas e concretas”, isso em nada as desqualifica como não merecedoras de constarem do texto legal. Ademais, como é sabido, a lei complementar de que trata o § 9º do art. 165 da Constituição Federal, que irá tratar inclusive do conteúdo da LDO, ainda não foi votada pelo Congresso Nacional, ficando em aberto, portanto, o seu conteúdo ao ditames gerais da própria Constituição Federal e às peculiaridades de cada ente federativo. Pela rejeição do veto, portanto.

4) inciso VII do “caput” do artigo 8º.

Art. 8º Integração a proposta orçamentária do Município para 2018:

...

VII – demonstrativo com a situação do estoque da dívida ativa, apresentando, por tributo e outros tipos de dívida, a quantidade de devedores pelas seguintes faixas de montante de dívida: 1) até R\$ 10.000,00 (dez mil reais); 2) acima de R\$ 10.000 (dez mil reais) e até R\$ 100.000 (cem mil reais); 3) acima de R\$ 100.000 (cem mil reais) e até R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais); 4) acima de R\$ 1.000.000,00 (um milhão de reais).

Razões de veto:

De acordo com esse dispositivo, a proposta orçamentária do Município para 2018 deverá também ser integrada por um demonstrativo contendo o estoque da dívida ativa,

apresentando, por tributo, a quantidade de devedores pelas faixas de valores que especifica. A despeito de tecnicamente impossível a elaboração do demonstrativo com a individualização e organização reclamadas, as informações, por terem caráter gerencial, não guardam qualquer pertinência com a matéria reservada à lei orçamentária, que, como se sabe, deve se restringir à previsão da receita e à fixação da despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo.

Conclusão do Relator:

Nada há de tecnicamente impossível no dispositivo, já que todos os dados necessários são da própria Prefeitura Municipal. Além disso, as informações guardam total pertinência com a proposta orçamentária, eis que a receita com a dívida ativa é parte integrante do projeto. Tendo em vista o volume assombroso da dívida ativa municipal (R\$ 58,3 bilhões, já com ajuste de perdas – dados do Balanço Patrimonial de 31.12.2016), informações a respeito são necessárias para exame da matéria. Pela rejeição do veto ao inciso VII do “caput” do art. 8º.

5) parágrafo único do artigo 12.

Art. 12. Em cumprimento ao disposto no “caput” e na alínea “e” do inciso I do art. 4º da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000, a alocação dos recursos na lei orçamentária será feita de forma a propiciar o controle de custos das ações e a avaliação dos resultados dos programas de governo.

Parágrafo único. O controle de custos de que trata o caput será orientado para o estabelecimento da relação entre a despesa pública e o resultado obtido, de forma a priorizar a análise da eficiência dos recursos, de maneira a permitir o acompanhamento das gestões orçamentária, financeira e patrimonial.

Razões de veto:

A medida determina que o controle de custos referido no “caput” do artigo 12 será orientado para o estabelecimento da relação entre a despesa pública e o resultado obtido. Na conformidade da manifestação da Secretaria Municipal da Fazenda - SF, não se apresenta uma forma de viabilizar a obtenção da informação requerida pelo dispositivo em razão do atual estágio do sistema de informações da Prefeitura.

Conclusão do Relator:

O texto do dispositivo dá ampla margem para sua interpretação e implantação, propiciando que se instalem, ainda que de forma inicial e gradual, e não abrangente e/ou conclusiva, mecanismos para o controle de custos. Pela derrubada do veto.

6) parágrafo único do artigo 16.

Art. 16. No projeto de lei orçamentária para 2018, os recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento, instituído pela Lei nº 16.651, de 16 de maio de 2017, que cria o Conselho Municipal de Desestatização e Parcerias e o Fundo Municipal de Desenvolvimento, priorizarão a funcionalidade e a efetividade da infraestrutura instalada.

Parágrafo único. Em caso de investimentos voltados à implantação de novas unidades de Saúde, Educação, Segurança, Habitação, Transporte, Mobilidade Urbana e Assistência Social serão observados os maiores índices de vulnerabilidade social.

Razões de veto:

Nos termos da Lei nº 16.651, de 16 de maio de 2017, o Conselho Municipal de Desestatização e Parcerias, ao propor a destinação dos recursos provenientes da desestatização, deverá adotar diversos balizadores, referências e parâmetros, muitos deles reconhecíveis apenas na análise do caso concreto, e não só os índices de vulnerabilidade social, a despeito de sua importância, como determinado no dispositivo ora vetado.

Conclusão do Relator:

O texto não exclui outros índices; apenas estabelece que a vulnerabilidade social deva ser observada. Pela rejeição do veto.

7) artigo 20.

Art. 20. Até a mesma data estabelecida para a entrega do Projeto de Lei Orçamentária Anual, será disponibilizada, no sítio eletrônico do Poder Executivo, a relação dos precatórios judiciais incluídos no projeto orçamentário, com detalhamento a respeito de:

I - respectivo valor considerado para pagamento;

II – natureza do precatório, discriminando se trata-se de crédito de natureza alimentar ou de outras espécies e se enquadra-se como de pequeno valor conforme disposto no § 3º do art. 100 da Constituição Federal;

III - ano da ação;

IV – ano de apresentação do precatório conforme determinado pelo § 5º do art. 100 da Constituição Federal.

Parágrafo único. A mensagem de encaminhamento do Projeto de Lei Orçamentária indicará o endereço do site de que trata este artigo.

Razões de veto:

Esse artigo padece de anacronismo por prever obrigação cujo cumprimento, há muito, passou a ser exigível do Poder Judiciário. Desde a formal adesão do Município ao regime especial previsto no art. 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (Decreto nº 51.105/09), a obrigação da Prefeitura relativamente a precatórios se limita à destinação de percentual de sua receita corrente líquida à conta especial manejada pelo Judiciário, que assumiu isoladamente a incumbência de organizar os pagamentos, bem como divulgar os respectivos dados no seu sítio oficial.

Conclusão do Relator:

Infelizmente, há um profundo equívoco a respeito do assunto. A Emenda Constitucional nº 94, de 15 de dezembro de 2016, acresceu o ADCT com o art. 101:

Art. 101. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, em 25 de março de 2015, estiverem em mora com o pagamento de seus precatórios quitarão até 31 de dezembro de 2020 seus débitos vencidos e os que vencerão dentro desse período, depositando, mensalmente, em conta especial do Tribunal de Justiça local, sob única e exclusiva administração desse, 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre as respectivas receitas correntes líquidas, apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, em percentual suficiente para a quitação de seus débitos e, ainda que variável, nunca inferior, em cada exercício, à média do comprometimento percentual da receita corrente líquida no período de 2012 a 2014, em conformidade com plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao Tribunal de Justiça local.

Ou seja, em pouco tempo (menos de 3 anos e meio) chegaremos ao prazo para quitação dos precatórios (31 de dezembro de 2020). O acompanhamento desse assunto, desnecessário dizer, é de fundamental importância para todos os que têm o dever de acompanhar as finanças municipais. Com efeito, reportagem de março deste ano (<www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2017/03/1864203-divida-de-r-18-bi-pressiona-doria-e-ameacainvestimentos-ate-2020.shtml>) mostra que:

- no nível atual de pagamento dos precatórios, a quitação do estoque não ocorrerá na data-limite de 31/12/2020;

- para cumprir a data-limite, seria necessário praticamente triplicar o pagamento de precatórios;

- haveria medidas sendo estudadas (tramitação de PEC, estudo de empréstimo), com variadas consequências para as finanças municipais.

Ou seja, os dados de que trata o artigo 20 são, sim, muito importantes no atual contexto e o artigo não “padece de anacronismo”, sendo assunto vivíssimo, da ordem do dia. Pela rejeição do veto.

8) artigo 21.

Art. 21. No projeto de lei orçamentária, estarão excluídos do limite referente à autorização para abertura de créditos adicionais suplementares os créditos abertos:

I - com recursos provenientes de emendas parlamentares estaduais ou federais;

II - com recursos provenientes do Orçamento do Estado de São Paulo para cobertura de quaisquer despesas, em especial na área de mananciais.

Razões de veto:

O dispositivo introduzido pelo Legislativo, ao prescrever exceções ao teto para abertura de créditos adicionais suplementares, está em desacordo com o parágrafo único do artigo 25 do texto aprovado, que estabelece a fixação pela própria LOA do limite percentual, bem como sua base de cálculo, relativos à autorização para o Executivo alterar a lei orçamentária, descabendo à lei de diretrizes esse papel.

Conclusão do Relator:

O disposto no art. 21 não conflita com o parágrafo único do art. 25; estabelece, apenas, uma exceção clara e totalmente justificável, já que são recursos vinculados. Pela rejeição do veto.

9) artigo 37.

Art. 37. Para fins de aperfeiçoamento da transparência e controle da execução orçamentária, o Poder Executivo deverá tornar obrigatório o preenchimento das observações de empenho nos sistemas de execução orçamentária utilizados pela Administração Pública Municipal, seguindo padronização a ser elaborada pelos setores competentes, visando facilitar o controle e pesquisa em grandes volumes de dados.

Parágrafo único. As observações de empenho deverão conter, quando cabível, a localização/unidade da destinação do recurso e a finalidade do mesmo, de forma mais específica a já indicada pela codificação dos itens de despesa;

Razões de veto:

Na conformidade deste artigo, o Executivo deverá tornar obrigatório o preenchimento das observações de empenho nos sistemas de execução orçamentária, utilizando-se identificação pormenorizada, segundo a localização/unidade da destinação do recurso e a sua finalidade, de forma mais específica à já indicada pela codificação dos itens de despesa. Ocorre que a abstração dos termos em que redigido o comando não permite aferir ao certo qual o grau de detalhamento pretendido, que, por outro lado, acabaria por impedir a inclusão de observações específicas do caso em questão, importante por permitir ao gestor identificar prontamente a situação tratada. Ademais, a eventual necessidade de adequação de sistemas para seu atendimento impede o cumprimento imediato da norma, não havendo assim como sancioná-la.

Conclusão do Relator:

Justamente pela “abstração dos termos em que redigido o comando”, o artigo pode, sim, ser rapidamente implementado. Uma vez em funcionamento, ajustes posteriores irão refinando e complementando tal ferramenta, que muito ajudará no acompanhamento da execução orçamentária. Pela rejeição do veto.

10) inciso IV do § 2º do artigo 38.

§ 2º Sem prejuízo do disposto no caput e § 1º deste artigo, o Poder Executivo publicará, mensalmente, relatório, para cada Organização Social, em sítio da internet, com as informações de execução orçamentária com, no mínimo;

...

IV – valor do pagamento no mês.

Razões de veto:

Determina que o Executivo informe o valor do pagamento no mês a cada uma das Organizações Sociais que mantiverem vínculo com o Município, providência que, segundo SF, esbarra em dificuldade operacional para sua viabilização em periodicidade mensal.

Conclusão do Relator:

Veto injustificável, eis que todo o processamento da despesa (reserva, empenho, liquidação e pagamento) é realizado pelo Sistema de Orçamento e Finanças - SOF; trata-se, simplesmente, de relatório a ser gerado pelo sistema. Pela rejeição do veto.

11) artigo 40.

Art. 40. É obrigatória a execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares, conforme critérios para execução equitativa, em montante correspondente a 0,6 % da receita corrente líquida realizada no exercício de 2017, sendo que a lei orçamentária definirá percentuais mínimos a serem destinados para ações e serviços públicos de saúde e para outros investimentos.

§ 1º As programações orçamentárias previstas no caput deste artigo não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos de ordem técnica ou legal;

§ 2º No caso de impedimento de ordem técnica ou legal, no empenho de despesas que integre a programação, na forma do caput deste artigo, o Poder Executivo enviará ao Poder Legislativo as justificativas do referido impedimento em até 120 (cento e vinte) dias após a publicação da lei orçamentária;

§ 3º Aplica-se a execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares o disposto no artigo 37.

Razões de veto:

Por primeiro, sob o prisma eminentemente jurídico-legal, tem-se que a pretendida disposição é incompatível com a natureza meramente autorizativa do orçamento, em perfeita sintonia com entendimento nesse sentido firmado pelo Supremo Tribunal Federal, segundo o qual “a previsão de despesa, em lei orçamentária, não gera direito subjetivo a ser assegurado por via judicial” (AR 929, Relator Min. Rodrigues Alckmin, Tribunal Pleno, julgado em 25.02.76, RTJ Vol. 78, pág. 339). Em outras palavras, as leis de diretrizes orçamentárias não gozam de força normativa suficiente a ensejar o nascimento de direitos subjetivos a eventuais interessados na concretização das políticas públicas nela enunciadas. Nem poderia ser diferente, vez que constitui o orçamento plano de ação e planejamento estatal, cabendo ao administrador público, diante de situações concretas, sobretudo quando se deparar com escassez de recursos, dar prioridade a determinadas despesas, ajustando os gastos diante das necessidades ao longo do exercício, pelo que não se afigura consentânea, no caso, a pretendida previsão de obrigatoriedade de execução orçamentária e financeira das aludidas emendas parlamentares. Demais disso, a existência de emendas de execução obrigatória, vale dizer, que extrapolam as vinculações legais e constitucionais já existentes, torna rígido o orçamento municipal em um momento de crise econômica que exige dos gestores capacidade de ação e responsabilidade fiscal. Dessa forma, as emendas parlamentares não devem se subtrair do disposto no artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, de observância compulsória pelos entes federativos, que expressamente prevê a obrigatoriedade de limitação de empenho e de movimentação financeira, por parte do Poder Executivo, em caso de risco de atingimento das metas de resultado fiscal.

Conclusão do Relator:

A Emenda Constitucional nº 86/2015 acrescentou à Constituição Federal dispositivo a respeito de emendas parlamentares. Nessa linha, o art. 40 estabelece sua aplicação no Município; aliás, o percentual destinado às emendas (0,6% da Receita Corrente Líquida) é metade do estabelecido pela Emenda 86, tendo em vista as peculiaridades municipais. Pela rejeição do veto.

12) artigo 46.

Art. 46. O valor das despesas empenhadas pela administração direta ou repassadas para as empresas municipais a título de subsídio ao preço de serviços prestados pelo município ou transferidos na forma de concessão e permissão a terceiros não será maior do que o valor empenhado no exercício 2017 corrigido pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA/IBGE.

Razões de veto:

O dispositivo impõe, de maneira geral, a todos os serviços prestados pelo Município, um teto de despesa, não considerando, contudo, a equação econômica de todos os casos

individuais firmados ou em vias de contratação. Ademais, importa ressaltar que as rubricas de despesas dessa ordem, bem como o limite de eventuais suplementações, são definidos pelo Legislativo no âmbito da lei orçamentária anual, diploma legal esse destinado efetivamente a estimar a receita e fixar a despesa do Município para o exercício ao qual se refira.

Conclusão do Relator:

Apesar de se tratar de artigo de caráter saneador, tendo em vista a situação da arrecadação municipal, é preciso, efetivamente, compreender que a atual gestão está realizando profundos processos de alterações na gerência dos recursos municipais, incluindo privatizações e concessões; vale dizer, o momento exige uma maior (e não menor) latitude para a administração. Diante desse contexto, e sem prejuízo de, em nova oportunidade, ser retomada tal discussão, pela manutenção do veto, portanto.

13) artigo 53.

Art. 53. O projeto de lei orçamentária destinará 1% (um por cento) da receita orçamentária à Secretaria Municipal de Esportes e Lazer.

Razões de veto:

A destinação de 1% da receita orçamentária à Secretaria Municipal de Esportes e Lazer se revela em desconformidade com a Constituição Federal, que, em seu artigo 167, inciso IV, veda expressamente a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvados os casos nele previstos, nos quais não se insere a situação em comento. Com efeito, o dispositivo, 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.

Conclusão do Relator:

Cabe ressaltar que os recursos de que trata o artigo vetado, em tese, poderiam ser provenientes de outras fontes que não impostos, já que o dispositivo menciona “receita orçamentária”. Contudo, pela imprecisão terminológica, pela manutenção do veto.

14) artigo 54.

Art. 54. A contratação de qualquer empréstimo, ainda que anteriormente autorizada, dependerá de autorização legislativa específica, vedada a inclusão do pedido no projeto de lei orçamentária.

Razões de veto:

Segundo esse dispositivo, a contratação de qualquer empréstimo, ainda que anteriormente autorizada, dependerá de autorização legislativa específica, vedada a inclusão do pedido no projeto de lei orçamentária. Essa imposição está em desconformidade com o regramento constante do § 8º do artigo 165 da Constituição Federal, o qual expressamente excepciona da aplicação do princípio da exclusividade da lei orçamentária a autorização para a contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos definidos em lei.

Conclusão do Relator:

O § 8º do art. 165 da Constituição trata de autorização. É preciso compaginar tal dispositivo com o âmbito da LDO, que “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” (§ 2º do art. 165 da CF). Destarte, é papel da LDO orientar a elaboração da lei orçamentária; no caso em tela, o artigo disciplina a receita estimada com operações de crédito, estabelecendo parâmetros para sua inclusão e arrecadação. Contudo, pelas mesmas razões aludidas na conclusão referente ao art. 46, pela manutenção do veto.

Pela rejeição de todos os vetos, portanto, exceto no que tange ao § 3º do art. 4º e aos artigos 46, 53 e 54, sendo este parecer pela manutenção desses vetos.

Sala da Comissão de Finanças e Orçamento, em 04/10/2017.

Jair Tatto – PT – Presidente

Ricardo Nunes – PMDB – Relator

Atílio Francisco – PRB

Aurélio Nomura – PSDB

Ota – PSB

Rodrigo Goulart – PSD

Zé Turin – PHS

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 05/10/2017, p. 90

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.camara.sp.gov.br.