



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

De acordo com o disposto no artigo 46, inciso X, e artigo 82, da Resolução n.º 2, de 26 de abril de 1991 (Regimento Interno), comunicamos que está aberto o prazo de recurso por 5 (cinco) sessões ordinárias, a partir desta data, para o projeto abaixo relacionado, na forma do texto original ou do último substitutivo apresentado:

1) PL 159/2012 – Autor: Ver. Alfredinho

PARECER Nº 1843/2012 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA, PUBLICADO NO DIÁRIO OFICIAL DA CIDADE DE SÃO PAULO EM 30/11/2012, PÁGINA 90, COLUNA 04.

PARECER Nº 200/2016 DA COMISSÃO DE POLÍTICA URBANA, METROPOLITANA E MEIO AMBIENTE, PUBLICADO NO DIÁRIO OFICIAL DA CIDADE DE SÃO PAULO EM 10/03/2016, PÁGINA 94, COLUNA 04.

PARECER Nº 1054/2016 DA COMISSÃO DE EDUCAÇÃO, CULTURA E ESPORTES, PUBLICADO NO DIÁRIO OFICIAL DA CIDADE DE SÃO PAULO EM 17/06/2016, PÁGINA 70, COLUNA 03.

PARECER Nº 1307/2016 DA COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO SOBRE O VETO PARCIAL AO PROJETO DE LEI Nº 178/2016 (PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA 2017)

Encaminhado à sanção, o projeto de lei referente às diretrizes orçamentárias para 2017 teve vetados: § 4º do art. 4º; parágrafo único do art. 6º; alínea “b” do inciso VI do “caput” e parágrafo único, ambos do art. 8º; art. 10; parágrafo 3º do art. 16; art. 17; inciso III do art. 20; art. 25; art. 32; art. 37; art. 39; art. 41 e art. 42.

No ofício encaminhado a respeito das razões de veto, o Poder Executivo afirma que “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 apor veto” aos mencionados dispositivos.

O texto do § 4º do artigo 4º é o seguinte:

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.

“§ 4º Fica o Executivo obrigado a conceder toda estrutura básica necessária para funcionamento dos conselhos participativos de cada distrito ou temáticos, considerando essa estrutura como cessão de espaço físico, mobiliário, custeio de deslocamento e serviços de telefonia fixa e móvel e um servidor de carreira destacado para auxílio do conselho.

....”

Quanto a esse dispositivo, sustenta o Senhor Prefeito que “A medida visa obrigar o Executivo a fornecer toda a estrutura básica necessária para o funcionamento dos conselhos participativos municipais de cada distrito ou temáticos, abrangendo a cessão dos espaços físicos, o mobiliário, o custeio dos deslocamentos dos conselheiros, os serviços de telefonia fixa e móvel, bem como a disponibilização de servidor de carreira para auxiliar cada um desses colegiados. Ocorre que essa estrutura básica, compreendendo todos os recursos materiais e humanos imprescindíveis ao funcionamento dos Conselhos Participativos Municipais, já é

garantida pelo Executivo em obediência ao disposto no artigo 34 do Decreto nº 56.208, de 30 de junho de 2015, que regulamentou os artigos 34 e 35 da Lei nº 15.764, de 27 de maio de 2013, pelo que se torna dispensável a sua previsão, mais uma vez, em outro diploma normativo. De outra parte, cuidando-se o dispositivo em apreço de comando voltado a disciplinar concretamente determinada ação governamental, não se afigura correta a sua inserção na lei de diretrizes orçamentárias, seja por força do princípio constitucional da exclusividade do orçamento (Constituição Federal, artigo 165, § 8º), seja em virtude do disposto no inciso II do artigo 7º da Lei Complementar Federal nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, segundo o qual a lei não conterà matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão”.

Porém, tal argumentação é equivocada, eis que o escopo da LDO é, justamente, o de estabelecer diretrizes e, no caso, o parágrafo define clara diretriz a ser cumprida. Pela rejeição do veto ao parágrafo 4º do art. 4º, portanto.

Determina parágrafo único do art. 6º:

“Art. 6º As metas e prioridades da Administração Municipal para o exercício de 2017 são aquelas especificadas no Anexo de Prioridades e Metas.

Parágrafo único. Sem prejuízo do disposto no “caput” deste artigo, são prioridades e metas da Administração Municipal para o exercício de 2017:

I – programa de recuperação salarial para funcionários admitidos;

II – nomeação dos candidatos aprovados em concursos públicos;

III – criação do Museu do Rádio, da Televisão e novas Mídias da Cidade de São Paulo, conforme a Lei nº 14.756, de 29 de maio de 2008;

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

V – 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.

VI - instituição de medidas de recuperação salarial para servidores públicos municipais efetivos e aposentados com e sem paridade;

VII - criação da Subprefeitura Brás/Pari, abrangendo as áreas dos distritos Brás e Pari, definidas pela Lei 11.220/92;

VIII - qualificação dos indicadores de desempenho relativos à qualidade dos serviços públicos no Município de São Paulo, de acordo com a Lei nº 14.173, de 26 de junho de 2006;

IX - proteção e defesa do usuário do serviço público, de acordo com a Lei nº 14.029, de 13 de julho de 2005;

X - reforço do orçamento das Subprefeituras considerando na divisão os índices de vulnerabilidade social;

XI - implantação de 10 equipamentos destinados à recuperação de dependentes químicos e apoio aos familiares;

XII - prevenção sócio-educativa e defesa da criança, adolescente e do jovem;

XIII - implementação do Projeto Luz - Projeto de Prevenção ao uso Indevido de Drogas;

XIV - reestruturação do CMDCA - Conselho Municipal da Criança e do Adolescente, bem como divulgação das ações e captação de recursos do FUMCAD - Fundo Municipal da Criança e do Adolescente;

XV - fomento às linguagens artísticas e curso de formação para jovens entre 14 a 24 anos;

XVI - instituição de programas voltados ao fomento das artes em suas diversas linguagens na periferia da cidade;

XVII - implantação de programas, ações e projetos do Plano Municipal do Livro, Leitura, Literatura e Biblioteca;

XXVIII - ampliação da rede conveniada para expandir a oferta de vagas para a Educação Infantil;

XIX - reforma geral das inspetorias da Guarda Civil Metropolitana de São Paulo;

XX - ampliação e priorização de ações fiscalizatórias da Guarda Civil Metropolitana - GCM Ambiental no território que compreende as unidades de conservação municipais;

XXI - reforma das bases da Guarda Civil Metropolitana na Capital – GCM;

XXII - programa de regularização fundiária de interesse social de acordo com a Lei nº 15.720, de 24 de abril de 2013;

XXIII - projeto de estudos hidrológicos e hidráulicos relativos ao lago do Parque do Lagunho – Jacques Costeau para solução de alagamentos e execução de obras de desvios das galerias pluviais;

XXIV - instituição de incentivos fiscais para a instalação e permanência de empresas nas periferias da cidade de São Paulo;

XXV - criação de crematório para animais domésticos;

XXVI - promoção da Marcha para Jesus;

XXVII - implantação de um sistema de manutenção de áreas verdes;

XXVIII - continuação das obras do Hospital Municipal da Brasilândia;

XXIX - execução do Programa de Atendimento a Pessoas com Distúrbios Respiratórios do Sono no Município de São Paulo, conforme estabelecido pela Lei nº 16.342/2015;

XXX - reestruturação administrativa do SAMU;

XXXI - incentivos fiscais às clínicas de hemodiálise e diálise peritoneal que atendam preponderantemente pacientes oriundos do Sistema Único de Saúde - SUS;

XXXII - incentivos e melhorias nas condições de serviço do Transporte Público Individual Remunerado de Passageiros (táxi), conforme a Lei Federal nº 12.468, de 26 de agosto de 2011;

XXXIII - recuperação da remuneração do serviço do Transporte Escolar Gratuito - TEG;

XXXIV - aplicação dos recursos arrecadados com a cobrança das multas de trânsito, exclusivamente, em sinalização, engenharia de tráfego, de campo, policiamento, fiscalização e educação de trânsito;

XXXV - garantia da implantação dos mecanismos previstos na Lei Brasileira de Inclusão;

XXXVI - implantação de um sistema de manutenção da rede cicloviária;

XXXVII – obras de drenagem e ampliação e ampliação de galerias pluviais;

XXXVIII – construção de Centro de Referência do Idoso – CRI;

XXXIX – implantação de parques conforme a Lei nº 16.050 de 31 de julho de 2014 – PDE, (quadro 7).

A respeito desses dispositivos, afirma o Executivo que “Por intermédio desse dispositivo, pretende-se a ampliação das metas e prioridades da Administração Municipal para o exercício de 2017, mediante o acréscimo de mais 39 (trinta e nove) ações governamentais, além daquelas já consignadas no Anexo I do texto aprovado. No entanto, conforme evidencia o conteúdo do aludido Anexo I, que acompanhou a mensagem legislativa originalmente encaminhada pelo Executivo, a previsão das metas e prioridades, além de discriminar cada ação governamental, deve igualmente conter, também de forma individualizada, a estimativa dos respectivos valores financeiros, sob pena de inviabilidade de sua implementação por absoluta carência de recursos. Com efeito, considerando que a lei de diretrizes orçamentárias orienta a elaboração da lei orçamentária anual, deve ela contemplar o dimensionamento

financeiro de todas as metas e prioridades para o exercício ao qual se refere, daí a impropriedade orçamentária dos indigitados acréscimos. Demais disso, algumas das novas metas e prioridades são, na verdade, redundantes em relação à lista constante do Anexo I, a exemplo das atinentes ao funcionalismo municipal, e outras só podem ser concretizadas mediante prévia edição de leis, como é o caso da criação da Subprefeitura do Brás/Pari e da instituição de incentivos fiscais para a instalação e permanência de empresas em determinada área periférica da cidade”.

Entretanto, de acordo com o parágrafo 2º do art. 165 da Constituição Federal, “A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente (...)”. Dessa forma, somos pela rejeição do veto ao parágrafo único do art. 6º.

A alínea “b” do inciso VI do “caput” e parágrafo único, ambos do art. 8º estabelecem:

Art. 8º Integram a proposta orçamentária do Município para 2017:

...

VI – demonstrativo a respeito da dívida ativa, contendo:

...

b) situação do valor da dívida ativa em 30/06/2016, apresentando, por tributo, 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).

Parágrafo único. No caso do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS, o disposto na alínea b do inciso VI deste artigo apresentará a quantidade de devedores discriminada por item de serviço.

Esse dispositivo foi vetado eis que, “De acordo com esses dispositivos, a proposta orçamentária do Município para 2017 deverá também contemplar um demonstrativo da dívida ativa, contendo, além de outras especificações, a situação do montante dessa dívida em 30 de junho de 2016, apresentando, por tributo, a quantidade de devedores pelas faixas de valores que especifica e, no caso do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISS, a quantidade de devedores discriminada por item de serviço. Ocorre que a matéria sobre a qual versa essas inovações acrescentadas pelo Legislativo é estranha à lei orçamentária anual, que, como se sabe, não contera dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo. Em outras palavras, igualmente na presente hipótese, não se afigura correta a sua inserção na LDO em razão do já supramencionado princípio constitucional da exclusividade do orçamento, isso sem falar da incidência, do mesmo modo, do disposto no artigo 7º, inciso II, da Lei Complementar Federal nº 95, de 1998. De outra banda, sob o prisma operacional, consoante informado pelo Departamento Fiscal – FISC, da Procuradoria Geral do Município, há inviabilidade de produção do indigitado demonstrativo com esse nível de detalhamento, considerando ser tecnicamente inexecutável a recomposição do cenário da massa da dívida ativa para 30 de junho de 2016, visto que o Sistema da Dívida Ativa interage com dezenas de outros sistemas de diversas Secretarias Municipais e entidades, cada qual com suas peculiaridades técnicas e operacionais.”.

No entanto, de acordo art. 4º da LDO, 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. Neste sentido, é importante incluir entre os instrumentos de transparência da gestão fiscal um demonstrativo a respeito da dívida ativa mostrando a situação do valor da dívida em 30/06/2016 e apresentando, por tributo, a quantidade de devedores por faixas de montante de dívida. Pela rejeição do veto à alínea “b” do inciso VI do “caput” e parágrafo único, ambos do art. 8º, portanto.

O artigo 10 determina:

Art. 10. Os projetos e atividades constantes do programa de trabalho dos órgãos e unidades orçamentárias deverão ser identificados pormenorizadamente, segundo a sua localização, dimensão, características principais e custo, em conformidade com o disposto no § 8º do artigo 137 da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

Também vetado, afirma o Executivo, a respeito desse artigo, que “Na conformidade do disposto neste artigo, os projetos e atividades constantes do programa de trabalho dos órgãos e unidades orçamentárias deverão ser identificados pormenorizadamente, segundo a sua localização, dimensão, características principais e custo, nos termos do § 8º do artigo 137 da Lei Orgânica do Município. A inovação que compromete a aplicação imediata do dispositivo como um todo diz respeito à obrigatoriedade da inclusão do georreferenciamento na identificação dos projetos e atividades dos programas de trabalho, mormente sem a identificação de prazo para a adequação de sistemas que possibilitem o seu atendimento, cabendo destacar que da redação original encaminhada pelo Executivo foi excluída a expressão “dentro do possível”. Por conseguinte, ante a impossibilidade de seu cumprimento imediato, não há como sancionar o mencionado comando”

Entretanto, este dispositivo já está previsto no parágrafo 8º do art. 137 da Lei Orgânica do Município que diz que “a lei orçamentária anual identificará, individualizando-os, os projetos e atividades, segundo sua localização, dimensão, características principais e custo”. Logo, pela rejeição do veto ao art. 10.

O parágrafo 3º do artigo 16 tem a seguinte redação:

Art. 16. O projeto de lei orçamentária poderá computar na receita:

§ 3º A renúncia decorrente de incentivos fiscais aos que instalarem e permanecerem com empresas na Zona Sul e Extremo Sul da Cidade de São Paulo, conforme previsto na Lei Municipal nº 16.359/2016, será considerada na estimativa da lei orçamentária, não afetando as metas de resultados fiscais previstas nos anexos próprios desta lei.

Esse artigo, também vetado, conforme o Executivo “Prevê que a renúncia decorrente da concessão de incentivos fiscais aos que instalarem empresas na zona sul e no extremo sul da cidade e lá permanecerem, conforme previsto na Lei nº 16.359, de 13 de janeiro de 2016, será considerada na estimativa da lei orçamentária, não afetando as metas de resultados fiscais previstas nos anexos próprios dessa lei. Essa disposição não é clara, mas parece significar uma autorização para que seja descontado da meta de superávit o montante relativo à renúncia da receita desses incentivos fiscais, assemelhando-se ao que a União fazia com as despesas oriundas da implementação do Plano de Aceleração do Crescimento – PAC. Contudo, a área técnica da Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico entende não ser conveniente e nem necessário comprometer a meta com artifícios contábeis dessa natureza.”.

Contudo, estes benefícios fiscais visam fomentar e fortalecer as iniciativas empreendedoras na região Sul e Extremo Sul da Cidade de São Paulo, tendo como foco a geração de empregos e o aumento do consumo perto das residências, evitando-se assim deslocamentos para outras regiões da Cidade. Ademais, cabe ressaltar que o extremo Sul da Cidade de São Paulo possui os piores índices de ofertas de emprego do município, sendo necessária uma ação de extrafiscalidade para alterar este quadro. Portanto, pela rejeição do veto ao parágrafo 3º do artigo 16.

Estabelece o art. 17:

Art. 17. A contratação de qualquer empréstimo, ainda que anteriormente autorizada, dependerá de autorização legislativa específica, vedada a inclusão do pedido no projeto de lei orçamentária.

Também vetado, o Executivo pondera que “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. Dessa forma, o veto a esse artigo afigura-se inafastável.”.

Entretanto, tal dispositivo tem como objetivo evitar que a dívida consolidada novamente volte a ultrapassar o limite de 1,2 vezes a Receita Corrente Líquida (conforme as Resoluções de números 40 e 43, de 20 e 21 de dezembro de 2001, respectivamente, que estabeleceram limites globais de endividamento e sobre operações de crédito para os Estados, Distrito Federal e Municípios) como era antes da renegociação da dívida com a União, tornado, assim, mais prudente as contratações de operações de crédito. Assim, somos pela rejeição do veto ao art. 17.

O inciso III do art. 20 determina:

Art. 20. O orçamento de cada um dos órgãos da Administração Direta e seus fundos, bem como o das entidades autárquicas, fundacionais e empresas estatais dependentes, discriminará suas despesas, no mínimo, com os seguintes níveis de detalhamento:

...

III - despesa por unidade orçamentária, evidenciando as classificações institucional, funcional e programática, detalhando os programas segundo projetos, atividades e operações especiais, e especificando as dotações por, no mínimo, categoria econômica, grupo de natureza de despesa e modalidade de aplicação, e no caso dos projetos, por sua localização, dimensão, características principais e custo, em conformidade com o disposto no § 8º do artigo 137 da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

Esse dispositivo também foi vetado uma vez que, segundo o Executivo, “O disposto nesse inciso acresce mais um item a ser discriminado no orçamento de investimentos das empresas, consistente na apresentação da despesa por unidade orçamentária, evidenciando as classificações institucional, funcional e programática, detalhando os programas segundo os projetos, atividades e operações especiais, bem com especificando as dotações por, no mínimo, categoria econômica, grupo de natureza de despesa e modalidade de aplicação e, no caso dos projetos, por sua localização, dimensão, características principais e custo, em conformidade com o disposto no § 8º do artigo 137 da Lei Orgânica do Município. Nessa hipótese, também em virtude da inovação do Legislativo ter incluído o georreferenciamento na identificação dos projetos e atividades dos programas de trabalho, mormente sem a identificação de prazo para a adequação de sistemas que possibilitem o seu atendimento, o veto se impõe pelas mesmas razões explicitadas no item “4”, supra, para afastar a sanção do artigo 10.”.

Porém, novamente, este dispositivo já está previsto no parágrafo 8º do art. 137 da Lei Orgânica do Município que diz que “a lei orçamentária anual identificará, individualizando-os, os projetos e atividades, segundo sua localização, dimensão, características principais e custo”. Logo, pela rejeição do veto ao inciso III do art. 20.

Estabelece o art. 25:

Art. 25. A variação do valor das despesas com pessoal e encargos no exercício de 2017, em relação ao total das mesmas despesas realizadas em 2016, não será inferior à variação em 2016 com relação a 2015 do valor da Receita Corrente Líquida, definida no artigo 2º da Lei Complementar nº 101, de 2000.

O Executivo vetou esse artigo com a seguinte argumentação: “Conforme reza esse dispositivo, a variação do valor das despesas com pessoal e encargos no exercício de 2017, em relação ao total das mesmas despesas realizadas em 2016, não será inferior à variação em 2016 com relação a 2015 do valor da Receita Corrente Líquida definida no artigo 2º da Lei Complementar nº 101, de 2000. Contudo, o veto se impõe. Na conformidade da manifestação da Secretaria Municipal de Finanças e Desenvolvimento Econômico, não se afigura conveniente, neste momento, a estipulação desse limite de comprometimento da receita com as despesas de pessoal e encargos em relação ao exercício de 2017, porquanto os dados para a sua mensuração e avaliação ainda não serão conhecidos por ocasião da elaboração da proposta orçamentária anual. Não se saberá, também, entre agosto e setembro de 2016, o montante da Receita Corrente Líquida ou das despesas de pessoal do exercício em curso, circunstância que inviabiliza a utilização desses dados para o encaminhamento da proposição de despesa de pessoal para 2017. Ademais, a adoção da medida aprovada desarticulária a política de pessoal, vez que criaria uma necessidade perniciosa de ampliação de despesas permanentes. Se tal regra fosse implementada, a tendência seria ampliar, a cada ano, o percentual da Receita Corrente Líquida comprometido com as despesas de pessoal, com isso

prejudicando a realização de outras despesas, sobretudo as de investimento, caminhando na contramão dos anseios da população paulistana de maior eficiência na prestação dos serviços públicos municipais.”.

Entretanto, de acordo com o Relatório de Gestão Fiscal do 1º Quadrimestre de 2016, os gastos totais com pessoal estão em 35,44% da Receita Corrente Líquida, bem inferior ao limite prudencial que é de 57%. Ademais, segundo o dispositivo, não necessariamente se ampliaria o percentual da Receita Corrente Líquida comprometido com as despesas com pessoal. Pela rejeição do veto ao art. 25, portanto.

O art. 32 estabelece:

Art. 32. 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 2016, sendo que a lei orçamentária definirá percentuais mínimos a serem destinados para ações e serviços públicos de saúde e para 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, serão adotadas as seguintes medidas:

I - até 120 (cento e vinte) dias após a publicação da lei orçamentária, o Poder Executivo enviará ao Poder Legislativo as justificativas do impedimento;

II - até 30 (trinta) dias após o término do prazo previsto no inciso I, o Poder Legislativo indicará ao Poder Executivo o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável;

III - até 30 (trinta) dias após prazo previsto no inciso II, o Poder Executivo encaminhará projeto de lei sobre o remanejamento da programação cujo impedimento seja insuperável;

IV - se, até 30 (trinta) dias após o término do prazo previsto no inciso III, a Câmara Municipal não deliberar sobre o projeto, o remanejamento será implementado por ato do Poder Executivo, nos termos previstos na lei orçamentária.

§ 3º Após o prazo previsto no inciso IV do § 2º, as programações orçamentárias previstas no caput não serão de execução obrigatória nos casos dos impedimentos justificados na notificação prevista no inciso I do § 2º.

§ 4º Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, o montante previsto no caput deste artigo, poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias.

§ 5º Considera-se equitativa a execução das programações de caráter obrigatório que atenda de forma igualitária e impessoal às emendas apresentadas, independentemente da autoria.

Esse artigo também foi vetado uma vez que, segundo o Executivo, “Com a aprovação desse dispositivo, intenta-se tornar obrigatória, nas condições e formas que especifica, 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 2016, devendo a lei orçamentária definir percentuais mínimos a serem destinados para ações e serviços públicos de saúde e para investimentos. Todavia, aqui o veto igualmente deve prevalecer. 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, tornam 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.”.

A menção da decisão judicial de 1976 não faz sentido, pois vigorava outra Constituição que nem sequer contemplava a Lei de Diretrizes Orçamentárias, norma trazida pela Constituição de 1988. A argumentação não se sustenta, já que a Emenda Constitucional 86 está em pleno vigor, estabelecendo a obrigatoriedade de execução das emendas parlamentares. Pela derrubada do veto ao art. 32, portanto.

Determina o art. 37:

Art. 37. Fica o Poder Executivo obrigado a descongelar os recursos para as despesas de capital das Subprefeituras, se houver, em razão igual ou superior a 80% (oitenta por cento) dos descongelamentos dos recursos destinados às despesas correntes das Subprefeituras.

A respeito deste dispositivo vetado, o Executivo afirma que “Preconiza esse artigo a obrigatoriedade de o Executivo descongelar os recursos para as despesas de capital das Subprefeituras, se houver, em razão igual ou superior a 80% (oitenta por cento) dos descongelamentos dos recursos destinados às despesas correntes desses órgãos. O veto aqui também é inafastável. Com efeito, o descongelamento automático de despesas de capital resultaria em desestímulo ao descongelamento de qualquer despesa nas Subprefeituras, na hipótese de necessidade de contingenciamento de despesas para o alcance das metas fiscais do exercício. Portanto, a nova regra afigura-se inconveniente e prejudicial ao interesse e princípio da descentralização da despesa orçamentária. De outra parte, a observância do cogitado preceito estaria em desconformidade com o disposto no artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, segundo o qual, na ocorrência de frustração de receita ao final de um bimestre, que venha a comprometer o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal, é impositiva e determinante a limitação de empenho e movimentação financeira.”.

Entretanto, tal dispositivo, que obriga o Executivo a descongelar os recursos para as despesas de capital das Subprefeituras em razão igual ou superior a 80% dos descongelamentos dos recursos destinados às despesas correntes das Subprefeituras, não está em desconformidade com o disposto no art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal uma vez que o Executivo pode limitar o empenho e a movimentação financeira de diversos outros órgãos ou dotações. Assim, pela rejeição do veto ao art. 37.

O art. 39 estabelece:

Art. 39. 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 2016 corrigido pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA/IBGE.

O executivo também vetou esse artigo, argumentando que: “Prescreve esse artigo que 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 de 2016 corrigido pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, medido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Como se depreende, 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 este destinado efetivamente a estimar a receita e fixar a

despesa do Município para o exercício ao qual se refira. Enfim, de uma forma ou de outra, não há como sancionar o mencionado dispositivo.”.

Entretanto, diferentemente, do que o executivo argumentou, o artigo 39 vetado não impõe um teto de despesa a todos os serviços prestados pelo Município. O artigo, claramente, enquadra apenas os serviços que necessitam de subsídios municipais, que poderão ter o seu valor aumentado em até a variação do índice de preços oficial (IPCA/IBGE). Num momento em que o país enfrenta uma histórica crise econômica, seria importante o comprometimento do gestor público em promover controle de custos dos serviços que envolvam subsídios públicos, de forma a alcançar necessários ganhos de eficiência na prestação desses serviços. Pela rejeição do veto ao art. 39, portanto.

Determina o art. 41:

Art. 41. Em atendimento ao disposto no art. 4º, inciso I, alínea “e” da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000, o Poder Executivo desenvolverá um mecanismo de consulta pública, incorporando todas as Atas de Registro de Preço em um único sistema integrado, o qual estará disponível na página oficial da Prefeitura na internet, com vistas à melhor gestão de custos da administração pública municipal.

Parágrafo único. Havendo diferença de preços para o mesmo objeto entre diferentes Atas de Registro de Preço, o referido sistema colocará em destaque a Ata que tiver o menor preço para o mesmo objeto.

Esse artigo também foi vetado. De acordo com o Executivo esse artigo “Determina que o Executivo desenvolva mecanismo de consulta pública, incorporando todas as atas de registro de preço em um único sistema integrado, disponibilizando-o na página oficial da Prefeitura na internet, visando a melhor gestão de custos da Administração Pública Municipal, sendo certo que, havendo diferença de preços para o mesmo objeto entre diferentes atas, o cogitado sistema integrado colocará em destaque a ata que tiver o menor preço para o mesmo objeto. No entanto, embora reconhecendo o mérito da proposta de pretender reduzir custos, o mecanismo escolhido para tal finalidade não se coaduna com os instrumentos legais atualmente em vigor para a aquisição de bens e serviços pela Administração Pública, daí o veto que ora se apõe a esse dispositivo. De fato, a implementação da aludida norma desvirtuaria o conceito de Sistema de Registro de Preços previsto na Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, regulamentada no âmbito do Município de São Paulo pela Lei nº 13.278, de 7 de janeiro de 2002, que prevê a utilização da sistemática em vigor para a aquisição de materiais e serviços habituais ou rotineiros, a qual, por definição, já não admite a existência de mais de uma ata de registro de preço para um mesmo material ou serviço, havendo inclusive regramento próprio para a sua não utilização, ou seja, nos casos em que se mostrar antieconômica ou quando houver necessidade específica devidamente justificada. De se registrar ainda que a sanção do pretendido dispositivo afastaria a aplicação de diversos dispositivos previstos nos diplomas legais, federal (Lei nº 8.666, de 1993, artigo 15) e municipal (Lei nº 13.278, de 2002), artigos 3º e 6º) supramencionados, perspectiva essa inconcebível em face da necessidade de prévia readequação, em âmbito nacional e local, de toda regulação legal do Sistema de Registro de Preços.”.

Ao nosso entendimento, o art. 6º da Lei nº 13.278, que dispõe sobre normas específicas em matéria de licitação e contratos administrativos no âmbito do Município de São Paulo, abre a possibilidade de existência de mais de uma ata de registro de preço para um mesmo material ou serviço, quando a “contratação revelar-se antieconômica ou quando houver necessidade específica devidamente justificada”. Em face disto, concordamos com a necessidade de um mecanismo de consulta pública, incorporando todas as atas de registro de preços em um único sistema integrado, como proposto pelo art. 41 vetado pelo Executivo. Portanto, somos pela rejeição do veto ao art. 41.

Por fim, o art. 42 estabelece:

Art. 42. O Poder Executivo do Município de São Paulo, inclusive autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pelo Município, nas aquisições ou contratações que ultrapassem o valor de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), deverá realizar procedimento licitatório específico, ainda que exista Ata de Registro de Preços em vigor.

Parágrafo único. Realizado novo procedimento licitatório e constatado que as condições apuradas são menos vantajosas para a administração pública, será utilizada a Ata de Registro de Preços em vigor para o mesmo objeto.

Esse dispositivo também foi vetado, de acordo com argumentação do Executivo: “Conforme se infere da inovação legal proposta, o Executivo, inclusive as autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta e indiretamente pelo Município, nas aquisições ou contratações que ultrapassem o valor de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), deverá realizar procedimento licitatório específico, ainda que exista ata de registro de preços em vigor, sendo certo ainda que, em sendo realizada nova licitação e constatado que as condições daí resultantes sejam menos vantajosas, será utilizada a ata de registro de preços em vigor para o mesmo objeto. É também hipótese de negativa de sanção. Por primeiro, cabe destacar que a não definição do que seja “procedimento licitatório específico” causa confusão jurídica, porquanto a Lei Federal nº 8.666, de 1993, que estabelece as normas gerais acerca da matéria em âmbito nacional, fixa valores-limites para as diferentes modalidades licitatórias. Essa circunstância acarretaria tumulto na interpretação e aplicação das normas legais em vigor, com evidente prejuízo para o bom andamento dos procedimentos voltados à aquisição de bens e serviços pela Administração Pública, na medida em que o novo regramento proposto não esclarece se os limites fixados na legislação federal permanecem válidos, bem como se se trata de instituição de nova modalidade licitatória, o que seria defeso, ou, ainda, se as contratações por dispensa ou inexigibilidade estão nele compreendidas. Por fim, sob a ótica de sua utilidade e aproveitamento, a obrigatoriedade de realização de novo procedimento licitatório para, na prática, aferir a vantajosidade ou não de um registro de preços anteriormente realizado e em vigor, não se apresenta consentânea com a eficiência que se espera da atuação estatal, mormente em virtude de todo procedimento licitatório para registro de preços pressupor a prévia realização de pesquisa de mercado, bem assim em razão de, nos termos da legislação em vigor, a contratação não vir a ser efetivada quando se revelar antieconômica ou quando houver necessidade específica devidamente justificada.”.

Diferente do que foi ressaltado pelo Executivo, ao nosso entendimento, o termo “procedimento licitatório específico” não enseja nenhuma confusão jurídica, uma vez que a redação do art. 42 deixa claro que se trata de uma nova licitação para aquisições ou contratações que ultrapassem o valor de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais). Se houver uma ata de registro de preços disponível, o referido procedimento licitatório será feito mediante concorrência, de acordo com o art. 15, § 3º, inciso I da Lei Federal nº 8.666, de 1993, que institui norma para licitações e contratos da Administração Pública. Além disso, um novo procedimento licitatório como o proposto pelo art. 42 vetado é adequado neste contexto, tendo em vista que as condições de mercado variam continuamente. Portanto, somos pela rejeição do veto ao art. 42.

Destarte, pela rejeição ao veto de todos os dispositivos mencionados.

Sala da Comissão de Finanças e Orçamento em 10/08/2016.

Jonas Camisa Nova – DEM - Presidente

Ricardo Nunes – PMDB – Relator

Abou Anni – PV

Adolfo Quintas – PSD

Aurélio Nomura – PSDB

Edir Sales – PSD

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 11/08/2016, p. 86

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