



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

PARECER Nº 717/2019 DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA SOBRE PROJETO DE LEI Nº 0574/18.

Trata-se de projeto de lei de autoria do Nobre Vereador Fernando Holiday, que regulamenta o art. 137, §3º, da Lei Orgânica do Município, estabelecendo o modo de divulgação da execução orçamentária.

O projeto prevê que o Poder Executivo Municipal publicará em até 30 (trinta) dias após o encerramento de cada bimestre relatório resumido da execução orçamentária - RREO.

De acordo com a proposta, serão divulgadas na internet, com acesso público, as seguintes informações no referido relatório: o total das dotações gastas no período; a porcentagem das despesas com custeio de pessoal ativo, inativo e pensionista; a porcentagem gasta com obras e contratos administrativos de obras; o percentual orçamentário consumido por cada Secretaria e Prefeitura Regional; os repasses a entidades privadas, de qualquer natureza, com a identificação do número na inscrição do CNPJ e valores recebidos; a quantidade de recursos consumidos pela Câmara dos Vereadores e seu percentual no orçamento.

O Relatório Resumido de Execução Orçamentária - RREO conterá também estimativa da receita que se esperava arrecadar no ano de acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e quantidade arrecadada no bimestre e anualmente, até aquele momento, com percentuais; impacto dos impostos municipais na economia paulistana, considerados o custo médio dos impostos municipais nos bens e serviços; quantidade de horas que o trabalhador paulistano médio trabalhou, naquele bimestre, para pagar a tributação municipal; quantidade de horas que o trabalhador paulistano médio trabalhou, naquele bimestre, para pagar as despesas municipais com o funcionalismo, seja de pessoal ativo, inativo ou pensionistas; estimativa de execução orçamentária anual, comparadas às projeções do Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias, se as condições de gasto e arrecadação para aquele bimestre se mantiverem intactas; estimativa do percentual dos tributos que serão destinadas ao pagamento do funcionalismo, seja com pessoal ativo, inativo ou pensionista, nos próximos bimestres e anos, considerando a expectativa de aposentadorias e pensões; comparativo de gastos da Câmara dos Vereadores com outras Casas Legislativas do Brasil e dos países desenvolvidos e quantidade de títulos precatórios municipais não quitados, o valor desses títulos e o valor e porcentagem de quitações ocorridas no bimestre.

Sob o aspecto jurídico, a propositura reúne condições para prosseguir em tramitação, na forma do Substitutivo apresentado abaixo, eis que elaborada no regular exercício da competência legislativa desta Casa.

Com efeito, o artigo 24, inciso I, da Carta Magna permite que tanto a União, quanto os Estados, o Distrito Federal e os Municípios legislem sobre direito financeiro.

Assim, a matéria não encontra óbices legais, estando amparada no art. 13, incisos I e II, e art. 37, caput, ambos da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

O projeto visa regulamentar o artigo 137, §3º, da Lei Orgânica do Município, que trata do relatório resumido de execução orçamentária, dispondo e esmiuçando os dados que deverão constar do referido relatório.

O Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) possui previsão constitucional:

Art. 165.

§ 3º O Poder Executivo publicará, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária.

Tal norma fora reproduzida pelo art. 137, §3º, da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

A Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, regulamenta o mencionado relatório nos artigos 52 e 53, sendo de todo oportuna a sua transcrição:

Art. 52. O relatório a que se refere o § 3º do art. 165 da Constituição abrangerá todos os Poderes e o Ministério Público, será publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre e composto de:

I - balanço orçamentário, que especificará, por categoria econômica, as:

a) receitas por fonte, informando as realizadas e a realizar, bem como a previsão atualizada;

b) despesas por grupo de natureza, discriminando a dotação para o exercício, a despesa liquidada e o saldo;

II - demonstrativos da execução das:

a) receitas, por categoria econômica e fonte, especificando a previsão inicial, a previsão atualizada para o exercício, a receita realizada no bimestre, a realizada no exercício e a previsão a realizar;

b) despesas, por categoria econômica e grupo de natureza da despesa, discriminando dotação inicial, dotação para o exercício, despesas empenhada e liquidada, no bimestre e no exercício;

c) despesas, por função e subfunção.

§ 1º Os valores referentes ao refinanciamento da dívida mobiliária constarão destacadamente nas receitas de operações de crédito e nas despesas com amortização da dívida.

§ 2º O descumprimento do prazo previsto neste artigo sujeita o ente às sanções previstas no § 2º do art. 51.

Art. 53. Acompanharão o Relatório Resumido demonstrativos relativos a:

I - apuração da receita corrente líquida, na forma definida no inciso IV do art. 2o, sua evolução, assim como a previsão de seu desempenho até o final do exercício;

II - receitas e despesas previdenciárias a que se refere o inciso IV do art. 50;

III - resultados nominal e primário;

IV - despesas com juros, na forma do inciso II do art. 4º;

V - Restos a Pagar, detalhando, por Poder e órgão referido no art. 20, os valores inscritos, os pagamentos realizados e o montante a pagar.

§ 1º O relatório referente ao último bimestre do exercício será acompanhado também de demonstrativos:

I - do atendimento do disposto no inciso III do art. 167 da Constituição, conforme o § 3º do art. 32;

II - das projeções atuariais dos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos;

III - da variação patrimonial, evidenciando a alienação de ativos e a aplicação dos recursos dela decorrentes.

§ 2º Quando for o caso, serão apresentadas justificativas:

I - da limitação de empenho;

II - da frustração de receitas, especificando as medidas de combate à sonegação e à evasão fiscal, adotadas e a adotar, e as ações de fiscalização e cobrança.

O relatório bimestral de execução orçamentária, que, pela previsão constitucional era dirigido somente ao Poder Executivo, passou a ser obrigação de todos os Poderes, com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal. Sendo assim, o Poder Legislativo deve, do mesmo modo, elaborar, ao final de cada bimestre o seu relatório, publicando-o em até 30 (trinta) dias.

Não é despropositada a menção à natureza nacional da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000):

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 2º As disposições desta Lei Complementar obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios.

Em face disso, convém pontuar que o projeto traz requisitos do relatório que, entretanto, já se encontram, em sua maioria, disciplinados na legislação federal. Como exemplo, pode-se citar a exigência de que o relatório mencione o total de dinheiro gasto durante o bimestre, incluindo o gasto com custeio de pessoal ativo, inativo e pensionista. É fato que esta exigência não difere da exigência federal de que constem as despesas, por categoria e grupo, empenhadas e liquidadas, inclusive despesas previdenciárias, no bimestre e no exercício.

Outro requisito que cabe mencionar refere-se a "qualquer repasse a entidades privadas de qualquer natureza". Trata-se da definição de subvenções sociais e econômicas, nos termos do §3º do art. 12, da Lei 4.320, de 17 de março de 1964, as quais constituem transferências correntes, que por sua vez, são despesas correntes e já integram o orçamento e o relatório de execução orçamentária.

Do mesmo modo, a propositura exige a menção à "quantidade de dinheiro que se esperava arrecadar no ano de acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e quantidade arrecadada no bimestre e anualmente, até aquele momento, com percentuais", o que, como é sabido, constitui a definição de receita, a qual se conceitua em direito financeiro, como a entrada definitiva de dinheiro aos cofres públicos. E como se observou, além de ser um requisito do relatório de execução orçamentária, a receita já vem encartada no orçamento, apenas como uma previsão (art. 165, § 8º, CF), ou seja, como aquilo que se espera arrecadar, por óbvio.

Assim cumpre esclarecer que não seria inovação a sua repetição e nem seria razoável a sua manutenção no ordenamento jurídico, nem mesmo adotando-se a linha atual da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, pois como se apontou, a Lei de Responsabilidade Fiscal é norma nacional, e não meramente, federal.

Com relação a outros elementos que o projeto busca exigir no relatório, é necessário lembrar que este relatório por definição, é relativo à execução orçamentária, e parte da necessidade de se segmentar bimestralmente a execução do orçamento no decorrer do exercício financeiro, até com o intuito de que se dê maior transparência no uso dos recursos públicos, enquanto o orçamento anual ainda está em vigor. Deste modo, dados como impacto dos impostos municipais na economia paulista, considerado o custo médio dos impostos municipais nos bens e serviços, quantidade de horas que o trabalhador paulistano médio trabalhou naquele bimestre para pagar a tributação municipal e para pagar as despesas municipais com o funcionalismo, seja de pessoal ativo, inativo ou pensionista, não pertencem ao espírito do referido RREO, sendo de todo divorciado do objetivo do instrumento do RREO, que não tem a natureza de avaliar impactos da tributação na economia, mas sim, avaliar a execução orçamentária a cada bimestre, ou, dito de outro modo, a situação fiscal do Município.

Outrossim, em relação especificamente ao custo médio dos impostos municipais nos bens e serviços, colaciona-se dispositivo da Constituição Federal que determina:

Art. 150

§ 5º - A lei determinará medidas para que os consumidores sejam esclarecidos acerca dos impostos que incidam sobre mercadorias e serviços.

No intuito de regulamentar essa obrigação, foi editada a Lei Federal nº 12.741, de 8 de dezembro de 2012, que determina que os documentos fiscais ou equivalentes emitidos por ocasião da venda ao consumidor de mercadorias e serviços, em todo território nacional, deverão conter a informação do valor aproximado correspondente à totalidade dos tributos federais, estaduais e municipais (ISS, segundo a lei em comento), cuja incidência influi na formação dos respectivos preços de venda, tratando-se de obrigação acessória do fornecedor de produtos e serviços e direito do consumidor (art. 6º, III, do Código de Defesa do Consumidor). Como resta claro, a obrigação pertence ao prestador do serviço, não cabendo ao Poder Público inserir tais dados em relatório de execução do orçamento, pela completa inadequação da via.

A exigência de "estimativa do percentual dos tributos que serão destinados ao pagamento do funcionalismo, seja com pessoal ativo, inativo ou pensionista, nos próximos bimestres e anos, considerando a expectativa de aposentadorias e pensões" esbarra no princípio da não vinculação da receita, segundo o qual as receitas orçamentárias são destinadas ao caixa único do orçamento, em respeito ao princípio da unidade orçamentária, que garante certo grau de flexibilidade no uso do orçamento público, sendo inadequado se esperar a correspondência exata entre as despesas com pessoal e uma parcela da receita derivada, advinda dos tributos.

No que tange ao "comparativo de gastos da Câmara dos Vereadores com outras Casas Legislativas do Brasil e dos países desenvolvidos", trata-se de exigência de exequibilidade improvável, até pela natureza vaga da expressão "países desenvolvidos".

No Município de São Paulo, as Leis nº 13.949, de 21 de janeiro de 2005 e 14.016, de 28 de junho de 2005 dispõem sobre a apresentação de relatórios de elaboração e de execução orçamentárias e já regulamentam e obrigam a sua publicação pela internet.

Por fim, cabe ressaltar que o relatório resumido de execução orçamentária encontra-se em pronta execução no Município, sendo divulgado pela internet, de forma categorizada, inclusive com dados de cada secretaria e Subprefeitura, no sítio eletrônico da Prefeitura Municipal. O RREO no Município de São Paulo é objeto de consolidação, com os dados agregados do Poder Executivo: Administração Direta (PMSP) e Administração Indireta (HSPM; IPREM; SFMSP; AHM; AMLURB; FUNDATEC; COHAB; FMH-COHAB e TMSM) e do Poder Legislativo (TCM; FETCM; CMSP; FECAM). Sendo assim, diversos dos dados que o projeto pretende incluir no RREO, já o integram e já integram o Orçamento, ambos também já divulgados pela internet.

Tendo em vista que o projeto veicula matéria afeta a orçamento, durante sua tramitação deverão ser realizadas duas audiências públicas, nos termos do art. 41, inciso IV, da Lei Orgânica Paulistana.

Para ser aprovado o projeto dependerá de voto favorável da maioria absoluta dos membros desta Casa

Por fim, a matéria está sujeita ao quorum de maioria absoluta, na forma do art. 40, § 3º, inciso XII, do Regimento Interno desta Casa, havendo necessidade de convocação de duas audiências públicas durante a tramitação do presente projeto, segundo o art. 41, inciso IV, da Lei Orgânica Paulistana, por ser matéria afeta ao orçamento.

Ante o exposto, somos pela LEGALIDADE.

Não obstante, sugerimos o Substitutivo a seguir, a fim de adaptar o texto às regras de técnica legislativa elencadas na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, em especial ao art. 7º, inciso I, que dispõe que cada lei somente tratará de um único objeto, de modo que não devem ser inseridos na Lei nº 13.949, de 21 de janeiro de 2005 dados estranhos aos objetivos do relatório resumido de execução orçamentária, como apontado acima, bem como para suprimir da proposta as matérias já dispostas na legislação federal e municipal ou cuja viabilidade se demonstrou improvável ou inadequada à via eleita, mantendo-se no projeto apenas os dados relativos aos precatórios quitados e não quitados no bimestre:

SUBSTITUTIVO Nº DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E LEGISLAÇÃO PARTICIPATIVA AO PROJETO DE LEI Nº 0574/18.

Altera a redação da Lei 13.949, de 21 de janeiro de 2005, para incluir no relatório resumido de execução orçamentária a quantidade e o valor dos precatórios judiciais não quitados e a porcentagem de quitações ocorridas no bimestre.

Art. 1º Acrescenta o § 4º ao art. 2º da Lei nº 13.949, de 21 de janeiro de 2005, com a seguinte redação:

"Art. 2º

...

§ 4º O relatório resumido de execução orçamentária apresentará a quantidade e o valor dos precatórios municipais não quitados e o valor e a porcentagem de quitação dos precatórios municipais ocorrida no bimestre." (NR)

Art. 2º As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta das dotações orçamentárias próprias, suplementadas, se necessário.

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa, em 15/05/2019.

Aurélio Nomura (PSDB) - Presidente

Caio Miranda Carneiro (PSB)

Celso Jatene (PL)

Reis (PT) - Relator

Ricardo Nunes (MDB)

Rute Costa (PSD)

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 17/05/2019, p. 93

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