



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

RAZÕES DE VETO

Projeto de Lei nº 167/18

Ofício A. T. L. nº 155, de 20 de julho de 2018

Ref.: Ofício SGP-23 nº 00861/2018

Senhor Presidente

Por meio do ofício em epígrafe, Vossa Excelência encaminhou à sanção cópia do Projeto de Lei nº 167/18, de autoria deste Executivo, aprovado em sessão de 26 de junho de 2018, que objetiva dispor sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2019.

Aprovada na forma do Substitutivo apresentado por esse Legislativo, a propositura não detém condições de ser integralmente sancionada, como a seguir restará demonstrado, impondo-se apondo veto às seguintes disposições acrescidas ao projeto original:

1) inciso IV do artigo 2º e respectivo Anexo IV.

Por intermédio desse dispositivo, pretende-se incluir, como Anexo IV da lei, relação de despesas que não serão objeto de limitação de empenho. Entretanto, se acolhida a pretensão, haveria o aumento da rigidez orçamentária, dificultando sobremaneira o cumprimento das metas e prioridades destacadas no diploma normativo, o que não se mostra razoável.

2) § 6º do artigo 4º.

Prescreve que as audiências públicas serão gravadas e transmitidas pela internet, com a disponibilização das gravações por um ano, a qualquer pessoa, por esse mesmo meio. Porém, em virtude da falta de tempo hábil para organizar a transmissão via internet de cada audiência pública para a elaboração da proposta orçamentária do exercício de 2019, somente nos exercícios posteriores será possível envidar os esforços necessários para proporcionar a divulgação eletrônica almejada.

3) inciso I do artigo 5º.

Preconiza a participação da sociedade civil por meio da realização de 1 (uma) audiência por Distrito. Contudo, a sistemática em vigor, consistente na realização de 1 (uma) audiência por Prefeitura Regional, consubstancia-se em efetivo instrumento de transparência da gestão fiscal e incentivo à participação popular, que atende de forma adequada ao comando normativo previsto no artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Ademais, considerada a atual estrutura operacional da qual dispõe a Prefeitura, a medida alvitrada mostra-se inapropriada para viabilizar a oitiva da população em cada Distrito do Município.

4) "caput" e incisos III a XXXVII do parágrafo único do artigo 6º.

Ao buscar acrescentar prioridades e metas àquelas já descritas no Anexo I do texto aprovado, a inovação perpetrada pelo Legislativo está em desacordo com o objeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias, pois veicula comandos relativos a ações específicas e concretas da Administração Pública Municipal, algumas até em desconformidade com as propostas em andamento no Executivo, tirando-lhe a possibilidade da pertinente avaliação político-administrativa quanto à implementação de determinada medida.

Não é o que ocorre, contudo, em relação às hipóteses descritas nos incisos I e II do parágrafo único do mencionado artigo, vez que, além de estarem incluídas no Plano de Metas 2017-2020, não consubstanciam ações governamentais concretas, mas sim de natureza notadamente programática, pelo que se afigura adequada a sua manutenção na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

5) inciso VIII do artigo 8º.

De acordo com esse dispositivo, a proposta orçamentária do Município para 2019 deverá ser integrada por demonstrativo contendo o estoque da dívida ativa, discriminando, por tributo, a quantidade de devedores segundo faixas de valores que especifica.

A despeito de tecnicamente inexecutável a elaboração do demonstrativo com a individualização e organização pretendidas, as informações nele contidas, 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.

6) § 2º do artigo 11.

A medida determina que o controle de custos das ações referido no "caput" do artigo 11 será orientado para o estabelecimento da relação entre a despesa pública e o resultado obtido, considerando os marcadores ali especificados. Todavia, na conformidade da manifestação expendida pela Secretaria Municipal da Fazenda, ainda não é possível viabilizar o disposto no comando em apreço dado o atual estágio do sistema de informações da Prefeitura.

7) § 3º do artigo 13.

Estabelece a precedência na alocação de recursos aos projetos em andamento com maior percentual de execução física. Não obstante, ao não prever outras variáveis de relevo para o atendimento do interesse público, dentre as quais a avaliação dos benefícios que serão trazidos à população, a medida pode acarretar, em última análise, potencial conflito com o Programa de Metas, o Plano Plurianual e as demais prioridades da própria Lei de Diretrizes Orçamentárias.

8) Artigo 18.

O dispositivo padece de anacronismo por prever obrigação cujo cumprimento, há muito, passou a ser exigível do Poder Judiciário. Com efeito, desde a formal adesão do Município ao regime especial de pagamentos previsto no art. 97 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a obrigação da Prefeitura relativamente a precatórios limita-se 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.

9) Artigo 19.

Ao prever exceções ao teto para a abertura de créditos adicionais suplementares, o comando normativo em foco contempla matéria estranha à lei de diretrizes orçamentárias, cabendo à própria lei orçamentária anual fixar a base de cálculo e o limite percentual para conferir ao Executivo a autorização para alterá-la.

10) § 2º do artigo 21.

O preceito determina a criação de dotações orçamentárias específicas para as diversas modalidades de serviços de acolhimento constantes da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais. No entanto, a medida está em descompasso com o Plano Plurianual, sendo certo que seu cumprimento exigiria a revisão dos programas dele constantes, relativos à Assistência Social, circunstância que certamente não consulta o interesse público.

Ademais, diferentemente da atual estruturação orçamentária, alicerçada no público destinatário e no tipo de proteção social envolvida, básica ou especial, a iniciativa não se revela oportuna, pois, ao estabelecer uma categorização mais técnica e específica, mas pouco conhecida pelo público em geral, dificulta o atendimento do princípio da transparência orçamentária, bem como o controle social do orçamento.

11) parágrafo único do artigo 23.

Esse dispositivo obriga os prestadores de serviços do setor bancário ou financeiro, listados no item 15 da Lei Complementar Federal nº 116, de 31 de julho de 2003, a emitir nota fiscal de serviços, mensalmente e por cliente, sem prejuízo das obrigações fiscais já existentes para essas entidades.

A imposição, no entanto, afigura-se desproporcional, pois burocratiza o sistema tributário municipal, vez que criará obrigação tributária acessória cujo cumprimento é complexo e custoso sem, contudo, contribuir, na mesma medida, para facilitar a fiscalização e o controle de arrecadação dessas entidades. De outra parte, é de se destacar que a sistemática proposta acarretaria grandes dificuldades de operacionalização e adequação para a Administração Tributária.

12) § 2º do artigo 24.

Determina a inclusão de cláusula de vigência de, no máximo, 5 (cinco) anos, nos projetos de lei aprovados que resultem em renúncia de receita em razão de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, financeira, creditícia ou patrimonial, ou que vinculem receitas. A despeito do meritório intento, o prazo quinquenal, a depender da natureza do benefício, sob o aspecto econômico, pode ser insuficiente e até mesmo inócuo para induzir o comportamento dos contribuintes consoante a finalidade que ensejou a sua concessão, limitando eventuais iniciativas da Administração Tributária. Embora relevante a instituição de prazo máximo de vigência para esse tipo de benefício, a sua determinação deve levar em conta a natureza do incentivo e as expectativas comportamentais alvitradas com sua instituição.

13) § 5º do artigo 26.

Estabelece, como índice mínimo, o percentual de inflação oficial dos últimos 12 (doze) meses que antecederem a data-base ao projeto de lei que tratar da revisão geral anual dos servidores públicos municipais. Contudo, a Lei 13.303/02 já trata da Revisão Geral Anual de modo suficiente, dispondo sobre a aplicação da reposição inflacionária - IPC-FIPE, considerando as condições nela especificadas, destinadas a garantir a sustentabilidade dos reajustes concedidos.

14) artigo 46.

Com a aprovação desse dispositivo, almeja-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 2018, devendo a lei orçamentária definir percentuais mínimos a serem destinados para ações e serviços públicos de saúde e para investimentos. Todavia, aqui o veto deve também prevalecer. 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 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 ser subtraídas 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.

15) artigos 47, 48 e 49.

A destinação de percentuais fixos da receita orçamentária às Secretarias Municipais de Esportes e Lazer, do Verde e Meio Ambiente e de Segurança Urbana revela-se 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 inserem as situações em comento.

De fato, se mantidos, esses dispositivos produziriam 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 se alinha com o interesse público.

16) artigo 51.

Institui, para a lei orçamentária, anexo específico com a discriminação regionalizada, por Prefeitura Regional, de toda a previsão orçamentária do exercício, bem como determina a disponibilização mensal do respectivo relatório da execução orçamentária no Portal da Transparência. Apesar dos esforços empreendidos e das ações em desenvolvimento nesse sentido, não há, no momento, a possibilidade de cumprimento dessa determinação, que demanda uma série de alterações nos procedimentos administrativos e a adequação de diversos sistemas de informações.

Nessas condições, evidenciadas as razões que me conduzem a vetar parcialmente o texto aprovado, alcançando os dispositivos acima apontados, o que ora faço com fulcro no § 1º do artigo 42 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, devolvo o assunto ao reexame dessa Colenda Casa de Leis.

Ao ensejo, renovo a Vossa Excelência protestos de apreço e consideração.

BRUNO COVAS, 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 21/07/2018, p. 28

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