



Prefeitura do Município de São Paulo

São Paulo, 31 de julho de 2017.

GABINETE DO PREFEITO

Ofício A. I. L. n.º 086/2017

Ref. OF SGP-23 n.º 01064/2017

DOCREC

Senhor Presidente

502/2017

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.

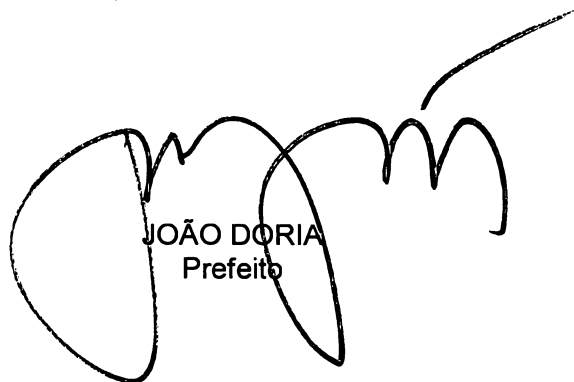
Com efeito, o dispositivo, caso fosse mantido, produziria efeito contrário ao pretendido, gerando impasse entre os órgãos públicos na alocação de recursos, em prejuízo do planejamento global, o que, a toda evidência, não consulta ao interesse público.

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 DÓRIA
Prefeito

Ao
Excelentíssimo Senhor
VEREADOR MILTON LEITE
Digníssimo Presidente da Câmara Municipal de São Paulo