

PARECER 878/2000 DA COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO SOBRE O PI 120/2000 (PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA 2001)

O presente projeto de lei, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para 2001, foi encaminhado no prazo definido pela Lei Orgânica Municipal, que é 1º de abril.

Desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, aguardava-se a edição da legislação referente a finanças públicas, mencionada nos artigos 163 e 165 da Carta Magna. Enquanto isso não ocorresse, a Lei Federal 4.320, de 17 de março de 1964, pelo princípio da recepção, estaria em vigor, naquilo que não contrariasse os dispositivos constitucionais.

Em 5 de maio próximo passado, foi publicada a Lei Complementar no 101, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, sendo denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Tal norma veio a atender ao disposto no artigo 163 da Constituição, ao estabelecer critérios para uma gestão responsável, e também tratou de matéria disposta no artigo 165, ao fixar regras específicas para o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), a Lei Orçamentária Anual (LOA) e sua execução.

O projeto, como acima afirmado, foi encaminhado antes da edição da referida lei complementar, não estando o texto original, portanto, compatibilizado com seus ditames. Em função de audiências públicas e reuniões realizadas, houve por bem o Poder Executivo encaminhar mensagem aditiva, ajustando, no que entendeu devido, o projeto às disposições da LRF. Destacam-se, entre as alterações e inclusões, o envio do Anexo de Metas Fiscais e do Anexo de Riscos Fiscais.

Considerando necessário maiores esclarecimentos, foram solicitadas informações ao Executivo, cujas respostas contribuíram para aperfeiçoamento do texto.

O projeto, na redação dada pela mensagem aditiva, atende ao disposto nos artigos 165, § 2º, da Constituição Federal, e 137, § 2º, da Lei Orgânica Municipal.

Pela constitucionalidade e legalidade.

Com efeito, as alterações propostas pelo Executivo procuraram, na medida do possível diante do pouco tempo de existência da LRF, ajustar a propositura à nova realidade legal. Entretanto, a exegese desse novo diploma legal, como sói acontecer tendo em vista uma norma de tão grande complexidade e de efeitos tão amplos, demanda um grande esforço, ainda mais em função dos prazos regimentais a que esta Comissão está submetida. Por sinal, diversos demonstrativos da LRF estão pendentes de regulamentação por um conselho de gestão fiscal, como determinado pelo disposto no artigo 67 dessa lei.

Diante desse panorama, embora consideremos adequada a propositura, na forma dada pela mensagem aditiva, entendemos que alguns ajustes devam ser realizados.

Primeiramente, cabe ressaltar, no texto da LDO, o disposto no § 8º do artigo 137 da Lei Orgânica Municipal, que determina a identificação individualizada, incluindo localização, características principais e custo, dos projetos e atividades. Com essa finalidade, é acrescentado ao artigo 4º texto estabelecendo que a apresentação das metas dos projetos e atividades será por órgão, este detalhado por administrações regionais, de forma homogênea que permita a totalização das unidades físicas resultantes da ação pública.

Também com esse objetivo, é incluído inciso, numerado como IV, no artigo 8º do projeto, determinando que a proposta orçamentária tenha tabelas referentes a essa matéria.

Há, também, a inclusão de um outro inciso no artigo 8º, numerado como VII, tratando do anexo referente a medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado, de que trata o inciso II do artigo 5º da LRF.

Outra alteração, ainda nesse artigo, especificamente no inciso III do § 1º, refere-se à ênfase ao cumprimento da Lei Orgânica Municipal no tocante aos gastos com ensino.

Também com referência a esse artigo, consideramos importante a inclusão de parágrafo, numerado como 3º, tratando de tornar disponíveis cópias do Orçamento da Cidade de São Paulo para os Senhores Vereadores, para a Assessoria da Comissão, para a Biblioteca da Casa, para o Tribunal de Contas do Município e para o Fórum de Acompanhamento do Orçamento da Cidade de São Paulo. O parágrafo 4º, também incluído, trata de permitir o acesso, via rede de computadores Internet, tanto à proposta orçamentária como à lei orçamentária aprovada.

Relativamente ao Artigo 10, no tocante à revisão da legislação sobre taxas, prevista em seu inciso VII, igualmente, procurou-se corrigir distorção quanto ao serviço de fiscalização, uma vez que, nos termos da legislação em vigor, a forma de cálculo prevista poderá propiciar agressão ao princípio constitucional da isonomia.

Com a finalidade de permitir que, no próximo exercício, o Poder Legislativo tenha flexibilidade no ajuste de sua estrutura de pessoal, está sendo inserido artigo, numerado

como 20, que, nos moldes do disposto no artigo 19, específico para o Executivo, permite ações semelhantes para a Câmara Municipal.

No tocante às diretrizes da despesa, tendo em vista documento encaminhado pelo Senhor Diretor Geral da Câmara Municipal, e em função de reuniões havidas, entendemos que deva ser considerada prioridade o preenchimento de cargos, vagos e a serem criados ou transformados, na Contabilidade e na Taquigrafia. O artigo 22 do substitutivo contempla tais metas.

Ainda com referência às despesas do Poder Legislativo, o documento encaminhado pelo Senhor Diretor Geral dá ênfase a necessidades específicas no tocante a obras e serviços necessários ao bom andamento dos serviços legislativos. Tais prioridades estão incluídas no artigo 27, § 2o, do substitutivo, como despesas não passíveis de limitação, conforme estabelece o artigo 9o, § 2o, in fine, da LRF. O parágrafo 3o desse mesmo artigo trata de estabelecer que os valores referentes a essas despesas serão informados pelo Legislativo quando encaminhar sua proposta orçamentária ao Executivo.

Também é estabelecida prioridade para o Corpo de Bombeiros, especificamente no § 4o do mesmo artigo, destinando-se recursos equivalentes aos da Taxa de Combate a Sinistros arrecadados em 1998, monetariamente corrigidos.

Cabe, ademais, uma alteração no Anexo I, relativo às prioridades na alocação de recursos, com inclusão do programa de mutirões. Tal programa também é incluído no Anexo IV, referente às despesas não passíveis de limitação.

No que tange ao Anexo II, optamos por um texto e tabela que se atêm às informações exigidas pela LRF. Consideramos que as informações relativas à execução extra-orçamentária não devem ser tratadas no âmbito da LDO, que dispõe sobre metas e diretrizes gerais e não a respeito de detalhes referentes à execução, os quais são permanentemente acompanhados pela estrutura institucional de fiscalização e controle. Ademais, deixamos aberta a possibilidade de adequações desse Anexo à eventual mudança de conjuntura, quando do envio do projeto de lei orçamentária ou de seu trâmite, conforme dispõem os parágrafos 1o e 2o do artigo 27.

Destarte, diante do acima exposto, concluímos pela apresentação do seguinte substitutivo: Substitutivo n o 1 ao Projeto de Lei n o 120/2000

Dispõe sobre as Diretrizes Orçamentárias para o ano 2001, e dá outras providências.

A Câmara Municipal de São Paulo decreta:

CAPÍTULO I

DA DISPOSIÇÃO PRELIMINAR

Art. 1º - São estabelecidas, em cumprimento ao disposto no artigo 165, parágrafo 2º, da Constituição, as diretrizes orçamentárias do Município para o exercício de 2001, compreendendo:

I - as prioridades da administração municipal;

II - a estrutura e organização dos orçamentos;

III - as diretrizes gerais para elaboração e execução dos orçamentos do município e suas alterações;

IV - as disposições relativas à dívida pública municipal;

V - as disposições relativas às despesas do Município com pessoal e encargos sociais;

VI - as disposições sobre alterações na legislação tributária do Município.

CAPÍTULO II

DAS PRIORIDADES DA ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

Art. 2º - Em consonância com o artigo 165, parágrafo 2º, da Constituição, as prioridades para o exercício financeiro de 2001 sãs as especificadas no Anexo de Prioridades que integra esta Lei, as quais terão precedência na alocação de recursos na lei orçamentária de 2001, não se constituindo, todavia, em limite à programação das despesas.

Parágrafo único - As metas físicas serão definidas nos próximos 60 (sessenta) dias e serão incluídas, segundo os respectivos projetos e atividades e programas de governo, nos demonstrativos de despesa do projeto de lei orçamentária de 2001, na forma dos anexos definidos pela legislação em vigor.

CAPÍTULO III

DA ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DOS ORÇAMENTOS

Art. 3º - O Projeto de Lei Orçamentária anual do Município de São Paulo será elaborado em observância às diretrizes fixadas nesta lei, ao artigo 137 da Lei Orgânica do Município e à legislação federal que estiver em vigor e compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos poderes do Município, e seus órgãos;

II - os orçamentos das entidades autárquicas e fundacionais;

III - o orçamento de investimento das empresas em que o Município, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social;

IV - os orçamentos dos fundos municipais;

V - o demonstrativo das obras e serviços públicos cujos recursos sejam oriundos de outorga, de concessão, de permissão, de autorização, de cessão, de transmissão ou quaisquer atos do poder público municipal que impliquem em qualquer tipo de reciprocidade por parte da iniciativa privada.

Parágrafo único - A inclusão de determinada obra ou serviço público no demonstrativo a que se refere o inciso V deste artigo não elide a necessidade de autorização legislativa específica, quando couber, nos termos da legislação em vigor.

Art. 4º - Os projetos e atividades constantes do programa de trabalho dos órgãos e unidades orçamentárias deverão ser identificados, em conformidade com o disposto no artigo 137, § 8º, da Lei Orgânica do Município de São Paulo, individualizando-os segundo a sua localização, dimensão, características principais e custo, atribuindo-se as mesmas unidades físicas de medida para cada projeto e atividade, apresentados em quadros por órgão e este detalhado por administrações regionais, de forma a permitir a quantificação física total padronizada dos produtos e serviços deles decorrentes.

Art. 5º - Os orçamentos das entidades autárquicas e fundacionais compreenderão:

I - o programa de trabalho e os demonstrativos da despesa por natureza e pela classificação funcional programática de cada órgão, de acordo com as especificações da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964;

II - o demonstrativo da receita, por órgãos, de acordo com a fonte e a origem dos recursos (recursos próprios, transferências, operações de crédito).

Art. 6º - Os orçamentos dos fundos compreenderão:

I - o programa de trabalho e os demonstrativos da despesa por natureza e pela classificação funcional programática, de acordo com as especificações da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964;

II - o demonstrativo da receita, de acordo com a fonte e origem dos recursos (recursos próprios, transferências, operações de crédito).

Art. 7º - O orçamento de investimento, previsto no artigo 3º, inciso III, desta lei, discriminará para cada empresa:

I - os objetivos sociais, a base legal de instituição, a composição acionária e a descrição da programação de investimentos para o ano 2001;

II - o demonstrativo de investimentos especificados por projetos de acordo com as fontes de financiamentos (recursos próprios, recursos do Tesouro Municipal, operações de crédito, outras fontes);

III - o demonstrativo de fontes e usos especificando a composição dos recursos totais por origem (recursos próprios, recursos do Tesouro Municipal, operações de crédito, outras fontes), e das aplicações por natureza de despesa (custeio, serviço da dívida, investimento).

Art. 8º - A proposta orçamentária, a ser encaminhada pelo Executivo à Câmara Municipal, até 30 de setembro de 2000, compor-se-á de:

I - mensagem;

II - projeto de lei orçamentária anual;

III - tabelas explicativas, a que se refere o artigo 22, inciso III, da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964;

IV - tabelas identificando os projetos e atividades, conforme artigo 4º desta lei;

V - demonstrativos dos efeitos sobre as receitas e despesas decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia;

VI - relação de projetos e atividades constantes do projeto de lei orçamentária, com sua descrição e codificação, detalhados por elementos de despesa;

VII - anexo dispendo sobre as medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado, de que trata o inciso II do artigo 5º da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000.

§ 1º - A mensagem que encaminhar o projeto de lei orçamentária anual conterá:

I - avaliação das necessidades de financiamento do setor público municipal, explicitando receitas e despesas, bem como indicando os resultados primário e nominal;

II - justificativa da estimativa e da fixação, respectivamente dos principais agregados da receita e da despesa;

III - demonstrativo do cumprimento da legislação que dispõe sobre a aplicação de recursos resultantes de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino, em especial do disposto no artigo 208 da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

§ 2º - Os quadros e tabelas da proposta orçamentária deverão ser encaminhados em suporte físico que permita o imediato processamento eletrônico dos dados, sem prejuízo da apresentação usual, devendo os poderes Executivo e Legislativo prover os recursos necessários ao adequado processamento dessas informações.

§ 3o - Até 10 (dez) dias após o envio da proposta orçamentária, o Poder Executivo deverá encaminhar 57 (cinquenta e sete) cópias do referido projeto para a Câmara Municipal, das quais uma será para a Assessoria da Comissão de Finanças e Orçamento e outra para a Biblioteca, 1 (uma) cópia para o Tribunal de Contas do Município de São Paulo, 1 (uma) cópia para o Ministério Público e 1 (uma) cópia para o Fórum de Acompanhamento do Orçamento da Cidade de São Paulo, na forma usual, acompanhada de suporte físico que permita o imediato processamento eletrônico dos dados.

§ 4o - O Poder Executivo tornará disponíveis, pela rede de computadores Internet, cópia da proposta orçamentária, no mesmo prazo estabelecido pelo § 3o deste artigo, e cópia da lei orçamentária, em até 10 (dez) dias após sua publicação, pela mesma rede.

CAPÍTULO IV

DAS DIRETRIZES DA RECEITA

Art. 9º - As diretrizes da receita para o ano 2001, levando em consideração que a Reforma Tributária ainda tramita no Congresso Nacional, impõem o contínuo aperfeiçoamento da administração dos tributos municipais, com vistas ao incremento real das receitas próprias, bem como a cooperação entre o Poder Público e a iniciativa privada, incluindo a concessão de incentivos fiscais e de direito do uso do solo, que possam vir a contemplar, entre outras, iniciativas que não sejam agressivas ao Meio Ambiente e que contribuam para o desenvolvimento ambientalmente sustentável.

Art. 10 - Poderão ser apresentados projetos de lei dispendo sobre as seguintes alterações na área da administração tributária:

I - atualização da planta genérica de valores do Município;

II - revisão dos Impostos Predial e Territorial Urbano, inclusive em suas alíquotas, forma de cálculo, condições de pagamento, descontos e isenções;

III - instituição de taxas pela prestação de serviços, com a finalidade de custear serviços específicos e divisíveis colocados à disposição da população;

IV - revisão e atualização da legislação sobre a contribuição de melhoria decorrente de obras públicas;

V - revisão da legislação sobre o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza;

VI - revisão da legislação sobre a Transmissão Inter-Vivos e de Bens Imóveis e de direitos reais sobre imóveis;

VII - revisão da legislação sobre as taxas pelo exercício do poder de polícia administrativo;

VIII - revisão das isenções dos tributos municipais, para manter o interesse público e a justiça fiscal;

IX - concessão de incentivos fiscais ou outros mecanismos tributários que permitam o atendimento das diretrizes do artigo 9º desta lei.

§ 1o - Os projetos de lei que objetivem modificações no Imposto Predial e Territorial Urbano deverão explicitar todas as alterações em relação à legislação atual, de tal forma que seja possível calcular o impacto da medida no valor do tributo.

§ 2o - Visando compatibilizar o disposto na Lei municipal no 12.964, de 31 de dezembro de 1999, ao presente inciso VII, dê-se à Tabela I da referida legislação a seguinte nova redação:

"TABELA I

.....

7. Anúncios afixados em pontos de
ônibus e abrigos (*)"

Art. 11 - Os projetos de lei de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverão estar acompanhados de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes e deverão atender às disposições contidas no artigo 14 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

Art. 12 - O projeto de lei orçamentária poderá computar, na receita:

I - operações de crédito autorizadas por lei específica, nos termos do artigo 7º, § 2º, da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964;

- II - operações de crédito a serem autorizadas na própria lei orçamentária;
- III - os efeitos da aplicação da Emenda Constitucional nº 20/98 (Reforma da Previdência) no que se refere à implantação de Sistema Previdenciário Próprio que prevê contribuição dos servidores municipais;
- IV - os efeitos de programas de alienações de bens imóveis e de incentivos ao pagamento de débitos inscritos na dívida ativa do município.
- V - os efeitos de privatizações e da concessão dos serviços de saneamento básico para atender à amortização extraordinária relativa ao Contrato de Refinanciamento da Dívida celebrado com a União, em 03.05.2000.

CAPÍTULO V

DAS DIRETRIZES DA DESPESA

Art. 13 - Além da observância das prioridades fixadas nos termos do artigo 2º, a lei orçamentária somente incluirá novos projetos e despesas obrigatórias de duração continuada se:

- I - tiverem sido adequadamente contemplados todos os que estiverem em andamento;
- II - tiverem perfeitamente definidas suas fontes de custeio;
- III - os recursos alocados viabilizarem a conclusão de uma etapa ou a obtenção de uma unidade completa, considerando-se as contrapartidas exigidas quando da alocação de recursos federais, estaduais ou de operação de crédito.

Art. 14 - A lei orçamentária somente contemplará dotação para investimento com duração superior a um exercício financeiro se o mesmo estiver contido no Plano Plurianual ou em lei que autorize sua inclusão.

Art. 15 - Todas as despesas relativas à dívida pública, mobiliária ou contratual, e as receitas que as atenderão, constarão da lei orçamentária.

Parágrafo único - As despesas decorrentes do refinanciamento da dívida celebrada com a União em 3 de maio de 2000 constarão separadamente na lei orçamentária.

Art. 16 - É vedado consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada.

Art. 17 - A lei orçamentária conterá dotação para reserva de contingência, no valor de 1,0 (um por cento) da receita corrente líquida prevista para o exercício de 2001, destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

Parágrafo único - A dotação para reserva de contingência será dividida em cotas bimestrais, podendo o saldo não empenhado de cada cota ser utilizado como recursos hábeis à abertura de créditos adicionais suplementares às dotações com pessoal, serviço da dívida e precatórios.

Art. 18 - No exercício financeiro de 2001, as despesas com pessoal dos Poderes Executivo e Legislativo observarão as disposições contidas nos art. 18, 19 e 20 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000.

Art. 19 - Observadas as disposições contidas no artigo anterior, o Executivo poderá encaminhar projetos de lei visando revisão do sistema de pessoal, particularmente do plano de cargos, carreiras e salários, incluindo:

- I - a concessão, absorção de vantagens e aumento de remuneração de servidores;
- II - a criação e a extinção de cargos públicos, bem como a criação, extinção e alteração da estrutura de carreiras;
- III - provimento de cargos e contratações de emergência estritamente necessárias, respeitada a legislação municipal vigente.

Art. 20 - Observadas as disposições contidas nos artigos 18 e 22, o Legislativo poderá encaminhar projetos de lei ou deliberar sobre projetos de resolução, conforme o caso, visando revisão do sistema de pessoal, particularmente do plano de cargos, carreiras e salários, incluindo:

- I - a concessão, absorção de vantagens e aumento de remuneração de servidores;
- II - a criação e a extinção de cargos públicos, bem como a criação, extinção e alteração da estrutura de carreiras;
- III - provimento de cargos e contratações de emergência estritamente necessárias, respeitada a legislação municipal vigente.

Art. 21 - A criação ou ampliação de cargos atenderá aos seguintes requisitos:

- I - existência de prévia dotação orçamentária, suficiente para atender às projeções de despesa com pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;
- II - inexistência de cargos, funções ou empregos públicos similares vagos e sem previsão de uso na Administração, ressalvada sua extinção ou transformação decorrente das medidas propostas;

III - resultar de ampliação decorrente de investimentos ou de expansão de serviços devidamente previstos na lei orçamentária anual.

Parágrafo único - Os projetos de lei ou de resolução de criação ou ampliação de cargos deverão demonstrar, em sua exposição de motivos, o atendimento aos requisitos de que trata este artigo, apresentando o efetivo acréscimo de despesas com pessoal.

Art. 22 - As novas despesas obrigatórias de caráter continuado, decorrentes dos seguintes cargos, referentes ao Quadro de Pessoal do Legislativo, existentes ou a serem criados ou transformados, e a serem preenchidos no exercício de 2001, constarão do projeto de lei orçamentária para 2001, sem prejuízo das despesas já existentes e de outras constitucionais e legalmente devidas:

I - 10 (dez) cargos de Taquígrafo-Revisor III;

II - 12 (doze) cargos de Contador I.

Parágrafo único - Os valores referentes aos cargos mencionados neste artigo serão informados pelo Poder Legislativo ao Poder Executivo, quando do encaminhamento de sua proposta orçamentária, sendo incluídos nos valores globais de pessoal e também apresentados em quadro destacado, para perfeita identificação.

Art. 23 - A proposta orçamentária do Tribunal de Contas do Município será encaminhada ao Executivo na forma, prazo e conteúdo estabelecidos por este Poder, devendo aquele órgão, concomitantemente, remeter, à Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara Municipal, cópia da referida proposta, para elaboração de parecer sobre a matéria, a ser enviado ao Poder Executivo.

Art. 24 - As despesas com publicidade de interesse do Município restringir-se-ão aos gastos necessários à divulgação de investimentos e serviços públicos efetivamente realizados e de campanhas de natureza educativa ou preventiva, excluídas as despesas com a publicação de editais e outras legais.

Parágrafo Único - Os recursos necessários às despesas referidas no "caput" deste artigo deverão onerar as seguintes dotações:

I - Publicações de Interesse do Município;

II - Publicações de Editais e Outras Legais.

Art. 25 - A Lei Orçamentária poderá autorizar a realocação de recursos, no último trimestre do exercício, entre as Secretarias da Educação, da Assistência Social, da Saúde e da Habitação e Desenvolvimento Urbano.

Art. 26 - Até 30 dias após a publicação do orçamento, o Executivo deverá fixar a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Parágrafo único - Deverá ser estabelecida uma programação própria para cada fonte de recursos em função da vinculação legal dos mesmos.

Art. 27 - Nos trinta dias após cada bimestre, os titulares dos Poderes Executivo e Legislativo deverão contingenciar dotações orçamentárias e, se necessário, cancelar empenhos e cotas de liquidação de despesa, caso esteja ocorrendo frustração de receitas que implique no não cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais.

§ 1º - Os valores das metas fiscais constantes do respectivo Anexo são considerados como indicativos, ficando o Poder Executivo autorizado a alterá-los em função de modificações na conjuntura econômica, até o envio do projeto de lei orçamentária, do qual o Anexo, se alterado, será parte integrante.

§ 2º - Sem prejuízo do disposto no parágrafo anterior, fica o Poder Legislativo autorizado a modificar o Anexo de Metas Fiscais, em virtude de alterações na previsão de receita ou fixação de despesa no projeto de lei orçamentária.

§ 3º - As providências de que trata este artigo não se aplicam às despesas referentes a obrigações constitucionais e legais, inclusive às destinadas ao pagamento do serviço da dívida.

§ 4º - Não serão objeto de limitação, além do disposto no parágrafo anterior, as despesas ressalvadas no Anexo IV, integrante desta lei, conforme estabelece o artigo 9º, § 2º, in fine, da Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000.

§ 5º - Os valores das despesas referidas no parágrafo anterior, no tocante à Câmara Municipal de São Paulo, serão informados pelo Poder Legislativo, quando do encaminhamento de sua proposta orçamentária, ao Poder Executivo, sendo por este obrigatória e integralmente incluídos no projeto de orçamento, sem prejuízo das demais despesas necessárias ao satisfatório funcionamento do Legislativo.

§ 6º - Os valores relativos a Encargos de Manutenção de Postos para o Corpo de Bombeiros e de Construção e Reforma de Postos para o Corpo de Bombeiros, relativos ao item 2 do

Anexo IV, deverão ser, no mínimo, equivalentes ao valor total arrecadado em 1998 com a Taxa de Combate a Sinistros, atualizado pelo IPC-FIPE, até junho de 2000.

CAPÍTULO VI

DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 28 - No projeto de lei orçamentária, as receitas e despesas poderão ser orçadas segundo os preços vigentes em junho de 2000 ou segundo os preços correntes previstos para o ano 2001.

§ 1º - Se orçadas a preços vigentes em junho de 2000, a lei orçamentária anual poderá estabelecer critérios de atualização das dotações orçamentárias a serem aplicados durante o exercício de 2001 de forma a manter o valor real dos projetos e atividades previstos no orçamento, tendo como limite o comportamento da receita.

§ 2º - Caso implementada a sistemática de atualização de que trata o parágrafo anterior, a justificativa para reajuste das dotações orçamentárias deverá discriminar a receita prevista em receita própria e receita de operações de crédito, detalhada a nível de alínea.

§ 3º - A atualização de que tratam os parágrafos anteriores deste artigo, se acolhida na lei orçamentária, ocorrerá observando-se idêntica proporção para cada projeto e atividade, assim como para os elementos de despesa a eles vinculados.

§ 4º - Para os efeitos desta lei, considera-se como receita própria o somatório das receitas correntes e de capital, com exceção das receitas de operações de crédito de acordo com as definições dadas pela Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964.

Art. 29 - O Executivo poderá organizar consultas à população, objetivando o levantamento das expectativas e das necessidades de cada bairro ou regional, com vistas à elaboração da proposta orçamentária.

Art. 30 - As emendas apresentadas ao projeto de lei orçamentária obedecerão o regulamento a ser baixado pela Comissão de Finanças e Orçamento da Câmara Municipal de São Paulo.

Art. 31 - Durante o ano, serão encaminhados detalhamento de eventuais alterações referentes ao demonstrativo de que trata o inciso V do artigo 3º desta lei.

Art. 32 - Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Sala da Comissão de Finanças e Orçamento, 11.7.00.

Faria Lima _ Presidente

Dito Salim - Relator

Amorim

Luiz Paschoal

Miguel Colasuonno

Dalton Silvano (contrário)

Ítalo Cardoso (contrário)

Salim Curiati (contrário)

ANEXO I

PRIORIDADES NA ALOCAÇÃO DE RECURSOS NA LEI ORÇAMENTÁRIA 2001

I. O pagamento da amortização extraordinária e das parcelas do refinanciamento da dívida, conforme contrato celebrado com a União, em 03.05.2000.

II. a implantação do Sistema Previdenciário Próprio dos servidores municipais, nos termos da Emenda Constitucional nº 20/98 e legislação regulamentadora;

III. programas específicos de combate ao desemprego e suas conseqüências;

IV. a implantação do Programa de Renda Mínima;

V. programas sociais com ênfase às áreas de educação, saúde, assistência e cultura;

VI. programas sociais voltados ao atendimento da criança e do adolescente;

VII. serviços de manutenção e conservação da cidade;

VIII. serviços de prevenção a enchentes e a acidentes em áreas de risco;

VIII. operação e manutenção dos equipamentos urbanos;

IX. operação e manutenção do trânsito e do transporte coletivo;

X. operação e manutenção do Corpo de Bombeiros.

XI. INVESTIMENTOS:

- Construção de terminais de ônibus, participação na construção do Rodoanel Metropolitano, implantação de corredores de ônibus, conclusão da primeira linha do programa Veículo Leve sobre Pneus - Fura Fila;

- Construção de escolas, de creches, de unidades de saúde, de equipamentos culturais e esportivos;

- Construção de moradias populares de interesse social, com destaque à continuidade do Projeto Cingapura, dos Programas de Mutirões, das Operações Interligadas, do Programa Guarapiranga e Billings, do reassentamento do programa PROCAV;
- Obras de infra-estrutura viária, incluindo pavimentação de ruas e avenidas, obras complementares e programas comunitários como o Plano de Pavimentação Urbana Comunitária - PPUC;
- Obras de canalização e retificação de córregos visando combater enchentes;
- Ampliação da rede de iluminação pública;
- Revitalização e recuperação do centro de São Paulo;
- Implantação de áreas verdes;
- Implantação de equipamentos de destinação final do lixo;
- Construção e ampliação de postos do Corpo de Bombeiros.

ANEXO II

ANEXO DE METAS FISCAIS

1. No balanço de 1999 foram registrados em restos a pagar, incluindo o serviço da dívida a pagar, R\$ 1.862,6 milhões. As dotações orçamentárias de "despesas de exercícios anteriores", atualizadas em 31.05.2000, somavam R\$ 84,3 milhões. Assim, montam a R\$ 1.946,9 milhões as despesas realizadas em outros exercícios (principalmente 1999). Portanto, a primeira meta fiscal desta administração é encerrar o exercício de 2000 com equilíbrio orçamentário.

2. Balanço orçamentário projetado para 31.12.2000 (em milhões de reais)

2.1 RECEITA

Receitas Correntes	6.906,4
Receitas de Capital	278,9
Receita Total	7.185,3

2.2 DESPESA

Créditos abertos no orçamento 2000	7.646,0
(-) Economias Orçamentárias	(460,7)
Despesa total a empenhar	7.185,3

3. Para eliminar eventuais Restos a Pagar, propõe-se:

- a) Concentrar esforços na cobrança da dívida ativa do Município, com intensificação dos procedimentos e contratação de terceiros para a base do trabalho (Ex: Banco do Brasil apresentou proposta, sendo que já conta com experiência de cobranças em outras cidades);
- b) Aumento da arrecadação, decorrente da melhoria nos sistemas arrecadadores, (alguns já em andamento na Secretaria das Finanças; Ex: CADAN);
- c) Resultado das privatizações a serem realizadas;
- d) Racionalização das despesas.

4. As metas fiscais da receita para os próximos 4 anos são as que seguem:

- 4.1 Crescimento econômico de 3,0 por cento ao ano;
- 4.2 Crescimento de receita de ISS, nos próximos 30 meses, em função do aperfeiçoamento da máquina fiscalizadora e arrecadadora. Prevê-se, nos próximos 6 meses, um "crescimento" da ordem de 3,0 por cento, em 2001, de 5,0 por cento e, em 2002, de 6,0 por cento;
- 4.3 Crescimento da receita das taxas mobiliárias em função de atualização de cadastro e alterações de legislação;
- 4.4 Crescimento da receita da dívida ativa em função da intensificação da cobrança com o novo quadro de procuradores municipais. Estuda-se, também, o auxílio de serviços de terceiros no trabalho ;
- 4.5 Atualização da Planta Genérica de Valores durante o exercício de 2001, para vigorar em 2002.

5. As metas fiscais da despesa para os próximos 4 anos são as que se seguem:

- 5.1 As despesas com o serviço da dívida (amortizações e juros), incluindo-se o refinanciamento da dívida mobiliária e os encargos dos demais contratos de empréstimos, deverão onerar 13,0 por cento da Receita Líquida Real.

5.2 As despesas com precatórios não alimentares foram distribuídas em 10 anos, admitindo-se, como hipótese, a aprovação de Emenda Constitucional, já aprovada no Senado Federal e em tramitação na Câmara Federal.

5.3 Para as despesas com pessoal, foi considerado um crescimento vegetativo.

ANEXO III

ANEXO DE RISCOS FISCAIS

1. Em função de problemas relacionados à aplicação da legislação sobre o reajustamento salarial dos servidores, existe, atualmente, em andamento, um número muito elevado de ações movidas pelo funcionalismo contra a PMSP.

Levando-se em consideração que as sentenças judiciais têm concedido índices percentuais variados em ações de mesma natureza, torna-se muito difícil uma previsão orçamentária para essa finalidade. Assim, propõem-se incluir uma provisão para essas despesas, nos termos do art. da presente lei;

2. A Prefeitura tem débitos com as concessionárias de serviços públicos, cujos montantes ainda estão em fase de apuração. Por outro lado, a municipalidade tem créditos junto às concessionárias, principalmente decorrentes de inscrições de tributos não pagos na dívida ativa. Assim, há a necessidade de se efetuar um "encontro de contas", cujo resultado, se negativo à Prefeitura, representará despesa adicional aos cofres municipais.

3. A Prefeitura tem débitos com o IPREM referentes a "ressarcimentos" à Autarquia, em decorrência de legislação que concedeu vantagem aos pensionistas. Assim sendo, para não desequilibrar o fundo de capitalização para pagamento das pensões, a Prefeitura deve efetuar esses ressarcimentos. Há que se apurar todos os valores pendentes, razão pela qual essa futura despesa seja incluída neste anexo.

ANEXO IV

DESPESAS RESSALVADAS DE LIMITAÇÃO

1. Da Câmara Municipal de São Paulo:

- a) aquisição de equipamentos para a informatização da Edilidade, visando a implantação de "intranet" e a facilitação do fluxo de informação e solicitações administrativas;
- b) satisfação das despesas de exercícios anteriores relativas a pagamentos de férias, recálculo de salários, gratificações e outras verbas devidas como decorrência de exonerações;
- c) renovação da frota de veículos da Câmara Municipal de São Paulo;
- d) conclusão das obras do prédio da Câmara Municipal de São Paulo, especialmente aquelas referentes à segurança (instalação elétrica, escadas de incêndio, sistema de alarme contra incêndio, impermeabilização da cobertura e da marquise do 3o andar).

2. Referentes ao Corpo de Bombeiros:

- a) Encargos de Manutenção de Postos do Corpo de Bombeiros;
- b) Construção e Reforma de Postos para o Corpo de Bombeiros.

3. Programas de Construção de Habitações Populares pelo Sistema de Mutirão - valor: a definir na lei orçamentária anual de 2001.

ANEXO II À LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS PARA 2001

METAS FISCAIS

Em milhões de reais correntes

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004		
RECEITA (A)	6.415,3			6.742,0		6.895,1		6.935,3	7.164,4	7.520,9
	7.684,7		7.853,1							
Receitas Correntes	6.327,4			6.703,6		6.865,5		6.906,4	7.135,8	
	7.492,3		7.656,1		7.824,5					
Receita Tributária	3.223,3			3.325,0		3.163,6		3.267,0	3.418,6	
	3.696,6		3.799,7		3.865,0					
Transferências Correntes	2.393,8			2.749,2		2.995,9		2.923,7	3.001,0	
	3.079,4		3.160,2		3.243,3					
Outras Correntes	710,3	629,3	706,0	715,7	716,2	716,3	696,2	716,2		
Receitas de Capital (1)		88,0	38,4	29,6	28,9	28,6	28,6	28,6	28,6	28,6

DESPESA (B)	6.817,2	6.601,7	7.202,7	6.702,3	6.414,6	6.726,1				
	6.869,3	6.986,4								
Despesas Correntes	5.409,1	5.628,8	6.199,8	5.904,0	5.747,0					
	5.893,5	6.049,6	6.222,6							
Pessoal	2.337,5	2.810,2	2.872,5	2.851,2	2.972,0	3.047,0				
	3.130,9	3.228,4								
- 3111	1.522,6	1.774,7	1.759,2	1.715,8	1.784,4	1.829,0				
	1.874,8	1.921,7								
- Encargos 3113	66,4	66,9	72,2	85,8	85,8	88,0	90,2	92,5		
- Outras	687,5	911,6	973,5	982,0	1.031,0	1.057,0	1.089,9	1.137,6		
- Pasep	61,0	57,0	67,7	67,6	70,8	73,0	76,0	76,6		
Material de Consumo (3120)			194,4	198,2	188,4	209,6	185,0	195,0	203,9	214,2
Serviços de Terceiros (3132)			2.226,2	2.059,3	2.166,4	2.202,9				
	2.050,0	2.111,5	2.174,8	2.240,0						
Outras Correntes (2)	651,0	561,1	972,4	640,3	540,0	540,0	540,0	540,0		
Despesas de Capital	1.408,1	973,0	1.002,9	798,3	667,6	832,6	819,7	763,8		
Investimentos	997,8	567,9	584,5	553,7	467,6	607,2	587,2	526,9		
Inversões	223,2	141,1	133,6	64,2	50,0	51,2	53,0	53,8		
Transferências de Capital (3)			187,1	263,9	284,8	180,4	150,0	174,2	179,5	183,1
RESULTADO PRIMÁRIO (A-B)			(401,9)	140,2	(307,6)	233,0	749,8	794,8		
	815,4	866,7								
JUROS DA DÍVIDA (C)	220,6	329,3	227,3	333,3	707,9	741,0	756,7	794,9		
RESULTADO NOMINAL A - (B+C)			(622,5)	(189,1)	(534,9)	(100,3)				
	41,9	53,8	58,7	71,8						
OPERAÇÕES DE CRÉDITO LÍQUIDAS (D)	90,9	10,2	9,9	100,3	(41,9)	(53,8)	(58,7)			
	(71,8)									
Operações de Crédito + Alienações	1.294,3	1.709,3	128,5	250,0	150,0	150,0				
	150,0	120,0								
(-) Amortizações	1.203,4	1.699,1	118,6	149,7	191,9	203,8	208,7	191,8		
RESULTADO ORÇAMENTÁRIO (A+D) - (B+C)			(311,0)	(178,9)	(525,0)					
	(0,0)	0,0	(0,0)	0,0	0,0					
(1) Exceto Operações de crédito e alienações										
(2) Exceto juros da dívida										
(3) Exceto amortização da dívida										

VOTO EM SEPARADO SOBRE O PROJETO DE LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS Nº 120/2000.

O projeto de lei nº. 120/2000, que teve um substitutivo apresentado pelo então Prefeito Régis de Oliveira, está muito aquém de traduzir as diretrizes necessárias para a construção de um orçamento que atenda às necessidades da população e que contribua com o crescimento e desenvolvimento do município.

Apesar do substitutivo encaminhado ter trazido alterações no sentido de adequar a Lei de Diretrizes Orçamentárias à Lei nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, várias questões importantes não foram revisadas e alteradas.

Por exemplo, o Anexo de Riscos Fiscais apresentado não quantifica nenhum dos possíveis pagamentos que a prefeitura deverá efetuar, sendo que para todos os casos citados no Anexo, isto é, reajuste salarial determinado por sentenças judiciais, débitos e créditos de concessionárias do setor público e dívida junto ao IPREM, a prefeitura tem informação suficiente para determinar um valor aproximado do risco envolvido. Dessa forma, este anexo em nada contribui para estabelecer o valor necessário da Reserva de Contingência, que com toda a certeza deverá ficar acima do percentual estabelecido na lei, isto é, 1,0 por cento da Receita Corrente Líquida de 2001, aproximadamente R\$ 60 milhões.

Quanto às metas fiscais, o demonstrativo anexado não atende às exigências da lei 101/2000 em vários aspectos. Em primeiro lugar, é preciso dizer que este deveria estar acompanhado de memória e metodologia de cálculo tanto para a evolução das receitas

quanto das despesas, o que não foi contemplado. Além disso, o demonstrativo apresenta uma necessidade de financiamento nos próximos anos de R\$ 367,7 milhões, sem qualquer fundamentação da origem da receita necessária a esse financiamento. Este financiamento refere-se ao parcelamento dos Restos a Pagar do corrente ano, que a Prefeitura admite que serão de cerca de R\$ 1,470 bilhão e que são transferidos para pagamento em 2001. Além da confusão entre as contas orçamentárias e extraorçamentárias, temos o fato de que no rigor legal a prefeitura deveria prever um superávit orçamentário neste ano em montante suficiente para saldar estes Restos a Pagar, e não deixá-los para o exercício seguinte.

Além de não fazer esta previsão a prefeitura pretende deixar para 2001 praticamente o mesmo valor de restos deixado para 2000. Isto é, ela contrairá este ano despesas que não podem ser quitadas até o encerramento do exercício, o que é expressamente vedado pelo art.42 da Lei 101/2000.

No art. 25, conforme determina também a Lei de Responsabilidade Fiscal, foi estabelecida a necessidade de limitar o empenho quando da frustração das receitas. Porém, não foram determinados os programas que serão atingidos em primeiro plano e nem aqueles que não serão passíveis de limitação. Isto torna vaga a política a ser adotada pelo executivo, podendo gerar várias distorções orçamentárias, em prejuízo da cidade.

Ao lado disso, no atual momento de crise política, econômica e social em que São Paulo se encontra, é nítida a necessidade de discutir com a sociedade civil e movimentos organizados os problemas de São Paulo e a adequação do processo orçamentário para a solução destes. Porém, mais uma vez o executivo não prevê, nas diretrizes que fixa, que o processo de elaboração e execução do orçamento seja aberto e participativo. O que mantém São Paulo em uma posição conservadora, distanciando-se cada vez mais de outros municípios que já tomaram esta iniciativa e vêm tendo grande êxito na execução de seus programas de governo.

Além disso, há várias outras questões que têm sido ressaltadas nos últimos anos por esta Bancada e que infelizmente tornaram a se repetir neste projeto. Foi excluída do atual substitutivo e também do projeto anterior encaminhado pelo Executivo, a obrigatoriedade de cumprimento do art. 208 da LOM - que define a aplicação de 30 por cento das receitas de impostos e transferências em Educação.

Esta manobra foi tentada já no ano passado, para deixar vaga esta questão e fugir da exigência da Lei Orgânica do Município e assim deixar a prefeitura sujeita à norma estabelecida na Constituição Federal, alegando a inconstitucionalidade da Lei Orgânica do Município.

Este ano esta tentativa repetiu-se e não foi corrigida no substitutivo enviado. Ao lado disso, é importante ressaltar que esta LDO continua a ignorar a existência da LDB, na medida em que não obriga o repasse de recursos e execução das despesas de educação conforme as disposições dessa lei.

Outra questão importante é que no art. 8º foi suprimido o parágrafo 3º. que obrigava o encaminhamento de 57 cópias do projeto do Orçamento para a Câmara, disponibilizando uma cópia para cada vereador, 1 para a Biblioteca e outra para a Comissão de Finanças e Orçamento, em papel e em disquete. Esta supressão reduz a transparência e a possibilidade de avaliação, pelo Legislativo, da proposta do Executivo.

Ao lado desses problemas em relação à apresentação da proposta orçamentária, bem como da execução orçamentária, deveria estar prevista a distribuição em distritos de todos os projetos e atividades que se dão de forma descentralizada pela cidade.

Nas diretrizes da Receita, em primeiro lugar, é importante destacar que não se verifica a intenção do Executivo em buscar a justiça tributária, através do estabelecimento dos impostos, taxas e outros tributos.

Além disso, nestas diretrizes é criada a possibilidade de revisão da base tributária mas não sua obrigatoriedade, como seria necessário. Principalmente no caso do IPTU, visto que grande parte dos imóveis de São Paulo possui um valor venal muito distante da realidade, como vem sendo alertado há vários anos. Outro aspecto importante que precisaria ser incluído nas diretrizes das receitas, diz respeito à explicitação da obrigatoriedade de alteração da administração tributária municipal, no caso da Reforma Tributária ser aprovada ainda este ano pelo Congresso Nacional. Dessa forma deveria estar previsto o ajuste da legislação municipal às exigências ditadas pela Reforma Tributária.

Ainda na questão das receitas, ressalte-se a inclusão dos efeitos das privatizações e da concessão dos serviços de saneamento básico com intuito de pagamento da amortização extraordinária do Contrato de Refinanciamento da Dívida do município de São Paulo com a

União. Esta inclusão foi feita sem levar em consideração a necessidade de discussão deste processo de privatização com o Poder Legislativo. Além disso, é importante dizer que apesar de ter incluído esta receita nas diretrizes orçamentárias, esta não foi explicitada no quadro de metas fiscais, ou seja, não foi estimada, o que contraria as determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nas diretrizes das despesas, mais uma vez, a prioridade é o pagamento da dívida, conforme a Renegociação com a União e em segundo lugar a implantação do Sistema Previdenciário próprio. Quanto a este é preciso ressaltar que a Prefeitura deveria ter encaminhado no ano passado projeto específico para esta questão, que possibilitasse a discussão desta reforma com a Câmara. E mais uma vez a LDO não obriga a apresentação deste projeto pelo executivo, antes de ser definida como prioridade sua implantação. Nestas diretrizes, apenas em 3º. lugar está o projeto de combate ao desemprego e em 4º. e 5º., aparecem, respectivamente, o Programa de Renda Mínima e os programas sociais. Estas prioridades são praticamente as mesmas definidas no projeto original e percebe-se que não houve então preocupação em dar maior peso às despesas direcionadas à área social, colocando estas despesas em primeiro plano na hierarquia definida.

Há ainda outras questões de grande relevância para a cidade na discussão das despesas, que não estão sendo levadas em conta nesta lei, como a adequação do Plano de Atendimento à Saúde ao Sistema Único de Saúde -SUS, e a previsão de como serão reincorporadas as unidades do PAS a esse sistema.

Em relação aos investimentos, o projeto original e o atual substitutivo são praticamente idênticos na definição de prioridades, com uma única exceção: a construção de postos para o Corpo de Bombeiros. A hierarquização definida, porém, no Anexo I está longe de atender aos anseios sociais em sua ordem de prioridade, visto que vários projetos de cunho social importante que têm sido objeto de maior demanda nos últimos anos estão descritos de forma vaga e foram colocados em plano secundário.

Da leitura da LDO, mais uma vez se depreende que há um excesso de generalização das diretrizes e que pouca obrigatoriedade se cria para o real cumprimento de um plano bem fundamentado, em conjunto com o poder legislativo e a sociedade civil.

Dessa forma, é evidente que esta proposta de LDO não serve a um programa de governo preocupado com a alteração da realidade de crise que vivemos em São Paulo. Nesse sentido esta proposta deveria privilegiar a cobrança de receita com justiça tributária e a definição clara de projetos prioritários para atendimento das necessidades da população. Neste processo seria necessário que a população participasse da tomada de decisão do Executivo e controlasse sua implementação, seguindo princípios éticos, transparentes e com responsabilidade da gestão do recurso público.

Finalmente, reiteramos que a transferência dos Restos a Pagar do ano de 2000 para o ano de 2001, além de condenável politicamente, é flagrantemente ilegal à luz do já citado Art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Passar ao próximo governo a responsabilidade por despesas contraídas ao longo dos últimos oito meses do atual mandato, sem a correspondente reserva de recursos em caixa, pode inclusive vir a constituir infração administrativa contra a Lei de Crimes Fiscais atualmente em discussão no Senado Federal, que prevê pena de reclusão de um a quatro anos para o agente público responsável.

Pelo exposto nosso Parecer é CONTRÁRIO à aprovação do Projeto de Lei 120/2000 da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Sala da Comissão de Finanças e Orçamento em, 11/7/00
Ítalo Cardoso