



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

VOTO EM SEPARADO CONTRÁRIO AO RELATÓRIO DO RELATOR DA COMISSÃO DE FINANÇAS E ORÇAMENTO SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 538/2015 (PROJETO DE LEI ORÇAMENTÁRIA DE 2016)

Trata do projeto de lei relativo ao orçamento municipal de 2016.

Inicialmente, cabe ressaltar o trabalho levado a cabo por esta Comissão. Criada uma Subcomissão para examinar a proposta orçamentária, louve-se o trabalho do Vereador Relator Milton Leite e dos Vereadores Sub-relatores Jair Tatto e Ricardo Nunes, consubstanciado no Relatório ora apresentado, que traz a contribuição das diversas audiências públicas realizadas para estudo do projeto.

Contudo, assim como foi consignado igualmente em voto em separado no ano passado, novamente a proposta em análise, conforme demonstrado a seguir, apresenta características que não dão base para sua aprovação.

Inicialmente, o mais importante: as premissas econômicas sobre as quais se assenta a proposta estão equivocadas, eis que, com base no Relatório Focus do Banco Central com data de 17 de julho passado. Como é público e notório, as condições macroeconômicas vêm se deteriorando praticamente dia a dia; portanto, as principais hipóteses (crescimento do PIB e inflação) estão extremamente defasadas. Nem se pode argumentar que a inflação, muito aquém do que irá realmente ocorrer em 2016, compensaria a retração da economia; a queda do PIB se afigura, a cada semana de novo Relatório Focus, mais sombria.

Outro ponto fundamental a ser destacado é o caráter inconstitucional do art. 23, que trata de rever as metas fiscais de resultado primário e nominal. Somente um projeto específico para alterar a Lei de Diretrizes Orçamentárias poderia alterar as metas, já que não é do escopo da lei orçamentária fixar tais parâmetros. O § 8º do art. 165 da Constituição Federal é taxativo em vedar “dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei”; tal proibição é denominada “princípio



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

da exclusividade”. Ora, a vedação é clara e as exceções já são ali determinadas; inconstitucional o art. 23, portanto. Assim, a revisão das metas de 2015 não cabe neste projeto; qualquer análise de mérito fica, assim, prejudicada.

Quanto à questão previdenciária, como já era esperado, a previsão para 2016 é de novo aumento do déficit para cobertura de pagamento de aposentadorias e pensões, passando de aproximadamente R\$ 3,2 bilhões em 2015 para R\$ 3,8 bilhões em 2016, lembrando que o déficit coberto em 2014 foi de R\$ 2,7 bilhões; ou seja, a trajetória é muito preocupante. Nesse contexto, a Casa recebeu projeto de lei que cria a SAMPREV. A criação de tal entidade, porém, não aliviará, no curto e médio prazos, a situação dramática previdenciária.

No tocante a receitas que são orçadas mas não se concretizam, a previsão para a efetiva arrecadação orçamentária no exercício de 2015 é de cerca de R\$ 45 bilhões, muito aquém da receita prevista, próxima de R\$ 51,4 bilhões. O principal motivo dessa diferença é o não ingresso de valores previstos de transferências federais (fonte 02). A presente propositura repete tal prática de prever vultosos valores de transferências federais, inchando a estimativa de receitas. Se tais recursos fossem excluídos, ter-se-ia, na realidade, uma proposta com montante semelhante à execução prevista de 2015, ou seja, cerca de R\$ 45 bilhões; esse seria, então, o “**orçamento verdade**”, e não os R\$ 54,4 bilhões previstos. A existência de dotações com fonte 02, durante a execução orçamentária, propicia uma distorção profunda no controle de gastos, já que recursos do Tesouro (fonte 00) terão, como já vem ocorrendo, amparo em dotações que surgiram tendo como fonte recursos federais que não existem. Assim, o controle e a fiscalização dos recursos públicos ficam comprometidos, comprometendo, portanto, a gestão orçamentária e financeira. Com efeito, conforme o próprio Tribunal de Contas Municipal, houve ao final de 2014 uma geração negativa de caixa de R\$ 1,8 bilhão; e este ano caminha para o mesmo cenário negativo.

Quanto à situação da dívida pública, com a publicação das Lei Complementares 148/2014 e 151/2015, que reduzem o montante da dívida pública municipal, abrir-se-ia, em tese, a possibilidade de novo endividamento. Contudo, o caminho para isso



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

passa, inclusive, por autorização do governo federal. Difícil imaginar que, num contexto de ajuste fiscal, a União iria tomar, rapidamente, qualquer medida nesse sentido. Pelo contrário, o horizonte é sombrio, com exame minucioso de pedidos de novos endividamentos e retenção e/ou redução de repasses a estados e municípios.

O ano de 2015 tem mostrado justamente essa realidade: os investimentos na fonte 02 – transferências federais, previstos em R\$ 4,4 bilhões, significaram, na prática, meros R\$ 588,9 milhões (até 22/11). Como tais recursos não tendo vindo, o Executivo utilizou-se da lamentável prática de cancelar dotações com fonte 02 (como já acima assinalado), suplementando dotações de fonte 00, “bagunçando” o orçamento e resvalando, quiçá, em afronta ao parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, que expressamente determina:

Art. 8º ...

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Ou seja, ao anular dotações com suporte em recursos de transferências federais, poder-se-ia entender que tais dotações, existentes somente pelo fato de ter havido previsão de que tais recursos federais viriam, não poderiam ser utilizadas para suplementar dotações cuja fonte, na realidade, é Tesouro Municipal.

Ademais, o efeito de orçar a fonte 02 – recursos federais - em órgãos como Secretaria de Infraestrutura, Secretaria de Habitação, Secretaria de Saúde (em especial a construção de hospitais) e Secretaria de Educação pode significar a paralisia de boa parte das obras municipais, diante do panorama acima exposto, dentre as quais obras de drenagem, habitação popular, programa de mananciais, regulação fundiária, dentre outras.

Também o nível de despesas que têm ficado como restos a pagar fonte 00, sem cobertura, é extremamente elevado; de 2014 para 2015, havia em caixa R\$ 855



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

milhões e, contabilizados como restos a pagar fonte 00, R\$ 1,9 bilhão, em decorrência, inclusive, pelo remanejamento entre fontes, o que mostra a falta de planejamento orçamentário e financeiro.

Por outro lado, houve um erro de previsão quanto à arrecadação do Programa de Parcelamento Incentivado – PPI neste ano; previstos R\$ 590 milhões, já ingressaram até outubro R\$ 1,6 bilhão. Tal fato se repetirá o ano que vem, distorcendo ainda mais a peça orçamentária? Nesse contexto, também neste ano foram arrecadados R\$ 460 milhões referentes à cessão da folha de pagamento. Outra distorção, que retira do Poder Legislativo seu legítimo direito e dever de analisar todas as receitas orçamentárias e destiná-las na peça orçamentária.

Outro tópico da receita que distorce a peça é a previsão de arrecadação com a outorga onerosa de que trata o Plano Diretor. Em 2014, a previsão ficou aquém do arrecadado e, em 2015, tal fato se repete, já que, dos R\$ 500 milhões, só ingressaram R\$ 197,8 milhões até outubro. Para o ano que vem, mesmo os R\$ 296,9 milhões dificilmente ingressarão, tendo em vista a situação macroeconômica.

Tratando do que a Lei Orgânica Municipal, no parágrafo único de seu art. 7º, considera “prioridade absoluta”, quais sejam a criança e o adolescente, examinemos como a proposta trata da questão da educação, após a publicação da lei do Plano Municipal de Educação. A meta 1 desse plano estabelece o patamar mínimo de 33% para os gastos com educação, incluindo a “educação inclusiva”. Os demonstrativos apontam que tal percentual está sendo superado; porém, são contabilizadas despesas com aposentadorias e pensões, tanto no percentual referente ao mínimo constitucional como o relativo à educação inclusiva.

Também na área social continuam faltando recursos. Com efeito, a presença nas ruas e praças de crianças e adolescentes em situação de abandono, até mesmo praticando mendicância, sem falar do consumo de drogas, é uma chaga social intolerável para uma sociedade que se afirma democrática.

Outras áreas com impacto social e ambiental enormes, como Secretaria de Esportes e do Verde, estão sendo depauperadas. As Subprefeituras, que exercem função básica de zeladoria da Cidade, continuam sofrendo com a concentração de



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

recursos na Secretaria de Coordenação das Subprefeituras, o que colide com o discurso da descentralização. Mesmo que o relatório do Relator tenha contemplado mais recursos para essa área, são eles insuficientes. Tal assunto mereceria uma ampla e detalhada discussão, não tendo o Poder Executivo apresentado os dados nos quais se baseou para continuar a distribuir de forma tão inexplicável os recursos nas Subprefeituras. As regiões periféricas, historicamente sofrendo com a ausência do poder público, continuam a merecer e aguardar um novo olhar para resgatar as seculares dívidas sociais de uma população sofrida e injustiçada.

Nesse contexto, a criação de várias Secretarias mostra o desacerto na condução da gestão. Ao pulverizar ações importantes em diversos órgãos, perde-se eficiência na consecução dos objetivos centrais em áreas como assistência social, direitos humanos, atenção à criança e ao adolescente, dentre outros assuntos que mereceriam um esforço concentrado e não disperso numa burocracia complexa e cara, esvaindo-se os escassos recursos públicos em atividades-meio e estruturas pretensamente de apoio, chegando muito pouco ao cidadão que efetivamente necessita de atenção e cuidado.

Por fim, cabe menção à previsão de recursos para subsidiar a tarifa de ônibus. Como mostra a execução orçamentária de 2015, o subsídio deverá ser de quase R\$ 2 bilhões, sendo orçados para 2016 apenas R\$ 1,9 bilhão, o que significa um rombo de, no mínimo, R\$ 100 milhões, a ser coberto ou por aumento de tarifa ou por anulação de despesas para suplementar essa dotação, distorcendo ainda mais uma peça já maculada pelas falhas acima apontadas. Mesmo com a licitação que ora acontece na área de transporte, e da qual se esperaria com seu resultado uma redução no subsídio, o valor consignado é muito elevado, diante das demandas sociais.

Conforme bem destaca editorial do Jornal O Estado de S. Paulo de 29 de novembro passado, pág. A3, “Toda vez que toma um ônibus lotado, ou fica num congestionamento monstruoso, ou encontra ciclofaixas ociosas em todo canto, ou enfrenta ruas esburacadas, ou não consegue matricular o filho em uma creche, ou não tem como se deslocar em razão da interdição de avenidas para o lazer de



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

alguns, ou constata que o prefeito não governa para todos, o eleitor paulistano...” pensa “... na notória inaptidão de Haddad para administrar São Paulo. Não há estratégia de marketing capaz de mudar isso”.

E por fim, mas não menos importante, é imperioso mencionar documento do Tribunal de Contas do Município, recebido nesta Comissão na data de 30/11/2015, onde a auditoria realizada afirma:

- “.. cabe destacar também para essa proposta as seguintes constatações já observadas em exercícios anteriores:

a) Não consta dos anexos da proposta orçamentária apresentada o demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes dos Anexos de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), ferindo assim o inciso I, artigo 5º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)...

b) Não foi apresentada a compatibilização dessas metas com os valores consignados na proposta ora apresentada para a LOA de 2016, bem como não foi apresentada memória e metodologia de cálculo, visando esclarecer a forma de obtenção dos valores, conforme estabelece o artigo 4º, parágrafo 2º, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)...

c) A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para 2016 não definiu o que deve ser considerado projeto em andamento e novo projeto para efeito do cumprimento do artigo 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A ausência de tais definições e de informações relativas à execução do cronograma físico-financeiro acaba por impossibilitar a verificação, na prática, se o Executivo só incluiu novos projetos nesta LOA após adequadamente atendidos os em andamento...

d) O projeto apresentado não indica quais e como as contribuições das audiências públicas realizadas para assegurar a transparência e a ampla participação popular durante o processo de elaboração da proposta orçamentária foram contempladas ou atendidas no projeto apresentado...

e) Não obstante a LDO para 2016 destacar as metas fiscais e financeiras para o exercício em causa baseadas nas ações propostas no Programa de Metas 2013-2016, estas não foram apresentadas em uma ordem de priorização e, dessa forma,



**CÂMARA MUNICIPAL DE
SÃO PAULO**

não é possível uma compatibilização direta destas com as correspondentes metas físicas e financeiras contidas nas ações propostas no projeto da LOA para 2016...”.

Ou seja, peças fundamentais para análise e deliberação da matéria, baseadas principalmente em ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal, não foram encaminhadas, inviabilizando a discussão do projeto.

Destarte, diante do quadro exposto, não resta outra alternativa a não ser exarar voto pela rejeição da propositura.

Contrário ao projeto, portanto, é o voto.

Sala da Comissão de Finanças e Orçamento, em

Ver. José Police Neto
Presidente

Ver. Abou Anni

Ver. Adilson Amadeu

Ver. Aurélio Nomura
Autor do Voto em Separado

Ver. Jair Tatto

Ver. Milton Leite

Ver. Ota

Ver. Paulo Fiorilo

Ver. Ricardo Nunes

r