



Prefeitura do Município de São Paulo

São Paulo, 28 de MAIO de 2019.

GABINETE DO PREFEITO

Ofício A. J. L. n° 120/19-C

Ref.: Ofício SGP-12 n° 111/2019

DOCREC

246/2019

Senhor Presidente

Reportando-me ao ofício acima referenciado, em atenção ao pedido de subsídios da Comissão de Finanças e Orçamento, encaminho a essa Presidência cópia das informações prestadas pela Secretaria Municipal da Fazenda sobre o Projeto de Emenda à Lei Orgânica n° 009/2013, de autoria do Vereador Toninho Vespoli, que altera a redação do artigo 208 e respectivos parágrafos da Lei Orgânica do Município de São Paulo e determina que o Município aplique, anualmente, no mínimo 31% (trinta e um por cento) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Na oportunidade, renovo-lhe meus protestos de apreço e consideração.


JOÃO JORGE DE SOUZA
Secretário da Casa Civil

Ao

Excelentíssimo Senhor

EDUARDO TUMA

Digníssimo Presidente da Câmara Municipal de São Paulo

**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO****SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA****Núcleo de Elaboração de Normas e Estudos Orçamentários**

Praça do Patriarca, 59, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01002-010

Telefone: 1131139442

Informação SF/SUPOM/NEO Nº 016888284

São Paulo, 6 de maio de 2019.

SF/SUPOM**Sr. Subsecretário**

Considerando o teor do Encaminhamento SF/SUPOM (Documento SEI! 016874692), seguem abaixo considerações técnicas para apreciação superior, acerca do Projeto de Emenda à Lei Orgânica do Município que altera o artigo 208 e aumenta o percentual mínimo com gastos em educação de 31% para 33% da receita de impostos, sendo 31% na manutenção e desenvolvimento do ensino e 2% em educação inclusiva.

1. PRELIMINARMENTE – PREVISÃO DA LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO

De imediato, deve-se ressaltar que, salvo melhor juízo, em que pese a pertinência do objeto em análise e a sensibilidade dos nobres vereadores subscritores do Projeto de Emenda à Lei Orgânica para com os gastos em educação, verifica-se que a criação almejada é de competência privativa do Prefeito Municipal, conforme disposição do artigo 69, X, da Lei Orgânica do Município:

Art. 69 - Compete privativamente ao Prefeito, além de outras atribuições previstas nesta Lei:

(...)

X - propor à Câmara Municipal projetos de leis relativos ao plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, dívida pública e operações de crédito.

Corroborando com esse posicionamento, identificamos recente julgado do Supremo Tribunal Federal, em recente decisão prolatada no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5897/SC, Rel. Min. Luiz Fux, julgada em 24/04/2019[1], declarou inconstitucional iniciativa semelhante do Poder Legislativo que visava ampliar, por meio de Emenda Constitucional, os percentuais mínimos de

gastos em saúde na Constituição do Estado de Santa Catarina, de 12% para 15%, por conta de vícios tanto formais quanto materiais:

"O ministro Luiz Fux (relator) entendeu estarem presentes tanto o vício formal quanto o material nas normas impugnadas e foi acompanhado integralmente pelos ministros Alexandre de Moraes e Ricardo Lewandowski.

Segundo o relator, a Constituição Federal (CF) reserva ao Poder Executivo a iniciativa das leis que estabelecem o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, o que, em respeito à separação dos Poderes, consubstancia norma de observância obrigatória pelos demais entes federados. A inserção, nos textos constitucionais estaduais, dessas matérias, cuja veiculação por lei se submete à iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, subtrai deste último a possibilidade de manifestação.

O art. 11 da LC 141/2012, ao atribuir ao constituinte estadual ou municipal competência legislativa para dispor sobre conteúdo que lhe foi delegado excepcional e expressamente pela CF, usurpou a competência reservada ao poder constituinte nacional, em afronta ao disposto nos arts. 167, IV (1), e 198, § 3º, I (2), da CF.

Por sua vez, a EC 72/2016, ao fixar percentuais que excedem aqueles previstos na LC 141/2012, instituiu uma vinculação orçamentária não autorizada pela Carta Magna, em ofensa aos seus arts. 165 (3); 167, IV; e 198, § 3º, I. O caráter irrestrito da possibilidade de aumento dos percentuais mínimos pelos entes federados, autorizada pelo art. 11 da LC 141/2012, atribui às assembleias estaduais e câmaras de vereadores o poder ilimitado de vincular quaisquer recursos, distorcendo o processo legislativo orçamentário insculpido no art. 165 da CF. A alocação de recursos orçamentários em montante superior aos percentuais mínimos instituídos constitucionalmente cabe aos poderes eleitos, nos limites de sua responsabilidade fiscal e em cada exercício".

Importante ressaltar que as iniciativas em matéria orçamentária por parte do Poder Legislativo limitariam o a atuação do Poder Executivo em realizar o devido planejamento e de destinar os recursos nas prioridades, e inviabilizariam, ao final, a própria gestão.

2. MÉRITO REFERENTE AO AUMENTO DO MÍNIMO LEGAL DOS GASTOS EM EDUCAÇÃO

Além da questão legal suscitada, cabem ser ressaltados também aspectos operacionais atinentes à matéria. Entendemos que o sucesso de uma política pública não está necessariamente atrelada à vinculação de recursos, mas da previsão de recursos orçamentários e, mais do que isso, da efetiva execução destes.

No entanto, com tantas vinculações, o orçamento público da PMSP, a exemplo do que ocorre em outros entes federativos, acaba por se tornar inflexível e burocrático. Tal fato dificulta as ações de planejamento e execução orçamentários, bem como a gestão dos recursos públicos de acordo com as demandas da população.

Deve-se enxergar o contexto geral do orçamento no âmbito da Prefeitura, onde atualmente existem uma série de fundos, em diversas áreas, que impõem vinculações de recursos (tais como FMSAI, FUNDURB, FMH), além de gastos rígidos como saúde, educação, transporte e previdência que devem ser cumpridos mensalmente, de forma a não gerar colapso nos serviços públicos dispostos à sociedade. Os recursos de cunho discricionário, ou seja, que podem ser aplicados mais livremente por parte do gestor, são cada vez mais escassos no orçamento, o que restringe as escolhas públicas, caracterizando verdadeiras "escolhas de Sofia" a todo tempo.

No caso específico da educação, devemos considerar que a ampliação de 25% para 31% dentro do contexto da Manutenção e Desenvolvimento do ensino significaria uma expansão de aproximadamente R\$ 2,4 bilhões de reais, uma vez que os gastos com a Educação Inclusiva são, em sua maioria, rígidos, não deixando a possibilidade de escolha em não serem executados em substituição ao novo percentual do MDE. Referimo-nos aí a gastos com Merenda Escolar e Previdência, a título exemplificativo. Assim, esse montante adicional deveria ser alocado de outras áreas do orçamento

- público para compor o orçamento de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, o que geraria significativas perdas em políticas públicas de igual importância, tais como saúde, habitação, infraestrutura urbana e Transportes.

Ante todo o exposto, este Núcleo entende, salvo melhor juízo, que o aumento nos percentuais mínimos nos gastos em educação reduziria ainda mais a discricionariedade da Administração no que se refere ao manejo dos recursos públicos, à revelia de outras áreas que também necessitam de recursos e da implantação de políticas públicas.

Atenciosamente,

Vivian Lie

Coordenadora Técnica

Núcleo de Elaboração de Normas e Estudos Orçamentários - NEO

SF/COJUR

Sr. Assessor Chefe

Diante das manifestações do Núcleo de Estudos Orçamentários, com os quais concordo, encaminhamos o presente expediente para prosseguimento.

Fabiano Martins de Oliveira

Subsecretário

Subsecretaria de Planejamento e Orçamento Municipal - SUPOM

[1] Informativo STF nº 938, disponível

em: <http://www.stf.jus.br//arquivo/informativo/documento/informativo938.htm>



Documento assinado eletronicamente por **Vivian Lie, Coordenador-Técnico**, em 08/05/2019, às 16:08, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



Documento assinado eletronicamente por **Fabiano Martins de Oliveira, Subsecretário**, em 08/05/2019, às 16:12, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.prefeitura.sp.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **016888284** e o código CRC **EC9BACCB**.

**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO****SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA****Núcleo de Atribuição**

Praça do Patriarca, 59, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01002-010

Telefone: 11 28736054/ 11 28736056

Informação SF/COJUR/ATRIBUIÇÃO Nº 017066424

São Paulo, 10 de maio de 2019

GABSF**SR. CHEFE DE GABINETE,**

Trata o presente do Ofício SGP-12 nº 111/19 enviado ao Executivo pela Augusta Câmara Municipal e posteriormente direcionado a esta Secretaria Municipal da Fazenda pela Casa Civil/ATL III, cujo objeto é encaminhar questionamentos que possam subsidiar com informações o Projeto de Emenda à Lei Orgânica do Município nº 09/13, de autoria do Legislativo. (doc. SEI nº 016427543).

Em breve síntese, o projeto tem por escopo *“a definição de como se dará a destinação final dos 31% das receitas de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental, da educação infantil e inclusiva, alterando o artigo 208 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, que trata dessa temática”*, conforme se depreende do Parecer nº 1370/2017 da Comissão de Educação, Cultura e Esportes sobre o Projeto de Emenda à Lei Orgânica nº 009/2013 (doc. SEI nº 016427893).

Nessa linha, foram encaminhados os seguintes questionamentos:

1. Qual seria o impacto orçamentário-financeiro gerado com a aprovação desta propositura?
2. A Lei nº 16.271/2015, que aprovou o Plano Municipal de Educação de São Paulo, ampliou, em seu anexo único, o percentual mínimo de 31% para 33% (trinta e três por cento) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, em manutenção e desenvolvimento do ensino e em educação inclusiva. Qual o entendimento do Executivo a respeito das consequências de aplicação do percentual proposto pelo presente projeto tendo em vista o percentual que consta do Plano Municipal de Educação, em especial considerando que a propositura exclui as despesas relativas à educação inclusiva?
3. Qual a opinião do Executivo sobre o projeto, em seu texto original, e o substitutivo da Comissão de Educação, Cultura e Esportes, apresentado em seu parecer a fls. 49/51?

No que toca as atribuições desta Pasta, sobretudo quanto ao primeiro questionamento supra, a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento Municipal-SUPOM apresentou a informação de impacto orçamentário-financeiro que acarretaria eventual aprovação da medida, bem como se posicionou contrariamente ao prosseguimento da propositura, tecendo considerações sobre a vinculação de receitas e a ausência de correlação dessa medida com a eficácia de políticas públicas (doc. SEI nº 016888284).

Outrossim, SUPOM apresenta recente julgado do Supremo Tribunal Federal-STF sobre tema análogo ao objeto do projeto em análise (doc. SEI nº 016888284), no qual se assentou o entendimento de que a iniciativa de projetos em matéria orçamentária é de competência do Chefe do Poder Executivo, consoante ADI 5897/SC.

É o resumo. Passamos a opinar:

Preliminarmente, cumpre destacar que esta Coordenadoria Jurídica acompanha o entendimento de SUPOM no que diz respeito à competência para iniciativa de projetos dessa natureza, conforme jurisprudência do STF já destacada pela área técnica.

Nesse sentido, reportamo-nos àquela manifestação e trazemos à colação jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo sobre o assunto:

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE em face da Emenda nº 87/2008 à Lei Orgânica do Município de Lins – Fixação de valor mínimo a ser aplicado nas áreas de Saúde, Educação, Assistência Social e Cultura – Inadmissibilidade – Afronta ao disposto nos artigos 5º e 144 da Constituição do Estado de São Paulo. Inconstitucionalidade declarada – Ação Procedente”.

Ainda, oportuno destacar os seguintes excertos do Voto nº 8576 na ADIN nº 173.326-0/6 cuja ementa foi apresentada acima:

“Como bem observado pela ilustre Procuradoria-Geral de Justiça, com apoio nas lições de Hely Lopes Meirelles e Caio Tácito, colacionadas no parecer de fls. 54/58, a emenda impugnada extrapolou os limites estabelecidos na Constituição do Estado porquanto não é dado à Câmara Municipal emendar leis nas matérias em que a iniciativa é reservada ao Executivo, sob pena de invasão de competência e violação do princípio da separação dos poderes.

O poder de emenda deve ser restrito a matérias que não venham a transformar a proposição inicial a ponto de se efetivar verdadeira usurpação da iniciativa reservada ao Executivo.

É o que ocorre quando, por meio do dispositivo apontado, impõe-se um teto com reajustamento automático das verbas a serem aplicadas em setores da Administração.

E o princípio da separação dos poderes foi acolhido pelo art. 5º da Constituição do Estado de São Paulo, aplicável aos Municípios, nos termos de seu art. 144”.

Dessa forma, uma vez que a LOM[1] estipula como competência privativa do Chefe do Executivo a iniciativa das leis que disponham sobre matéria de natureza orçamentária, afigura-se nos que o projeto em questão, sendo de iniciativa do Legislativo, não poderia dispor sobre tais assuntos.

Destarte, tendo em vista os questionamentos apresentados e as competências desta SF, restituímos o presente com a informação fornecida por SUPOM acerca do impacto orçamentário-financeiro bem como com as considerações da área técnica e desta COJUR sobre a competência para início de projetos que versem sobre

matéria orçamentária, com nosso entendimento de que, a despeito do caráter meritório do projeto, somos pelo não prosseguimento da proposta.

Leonardo Cabral

Auditor Fiscal Tributário Municipal

SF/COJUR

DE ACORDO:

Chrystian Uski

Coordenadoria Jurídica

Coordenador

OAB/SP n.º 303.136

[1] Art. 37 A iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

(...)

§ 2º São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

(...)

IV - organização administrativa e **matéria orçamentária**; (Redação dada pela Emenda nº 28/2006)



Documento assinado eletronicamente por **Leonardo Silvestre Cabral, Auditor Fiscal Tributário Municipal**, em 10/05/2019, às 13:17, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



Documento assinado eletronicamente por **Chrystian Uski, Procurador do Município**, em 10/05/2019, às 13:29, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site



[https://sei.prefeitura.sp.gov.br/sei/controlador_externo.php?](https://sei.prefeitura.sp.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0)

[acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0](https://sei.prefeitura.sp.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **017066424** e o código CRC **DD4E608C**.

Referência: Processo nº 6010.2019/0001015-2

SEI nº 017066424

**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO****SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA****Núcleo de Atribuição**

Praça do Patriarca, 59, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01002-010

Telefone: 11 28736054/ 11 28736056

Encaminhamento SF/COJUR/ATRIBUIÇÃO Nº 017067159

São Paulo, 10 de maio de 2019

Referência: Processo SEI! nº 6010.2019/0001015-2

Interessado: Casa Civil-ATL III

Assunto: Projeto de Emenda à Lei Orgânica do Município nº 09/13

CASA CIVIL/ATL III**Sra. Assessor Técnico-Legislativo,**

Cumprimentando-o cordialmente, restituímos o presente com as manifestações, que acolho, apresentadas pela Subsecretaria de Planejamento e Orçamento-SUPOM (doc. SEI nº 016888284) e pela Coordenadoria Jurídica-COJUR (doc. SEI nº 017066424), áreas desta Pasta competentes para análise do quanto solicitado, de modo que nos colocamos a disposição para, a qualquer momento, apresentar considerações que eventualmente se façam necessárias sobre a presente resposta.

EVANDRO LUIS ALPOIM FREIRE**Chefe de Gabinete**

Secretaria Municipal da Fazenda



Documento assinado eletronicamente por **Evandro Freire, Chefe de Gabinete**, em 10/05/2019, às 15:00, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site
[https://sei.prefeitura.sp.gov.br/sei/controlador_externo.php?](https://sei.prefeitura.sp.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_imprimir_web&acao_origem=arvore_visualizar&id_documento=18552280&i...)



acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **017067159** e o código CRC **5456BD07**.

Referência: Processo nº 6010.2019/0001015-2

SEI nº 017067159