



Prefeitura do Município de São Paulo

São Paulo, 31 de julho de 2019.

GABINETE DO PREFEITO

Ofício A. J. L. n° 45/2019

Ref.: Ofício SGP-23 n° 1135/2019

DOCREC

461/2019

Senhor Presidente

Por meio do ofício acima referenciado, ao qual ora me reporto, Vossa Excelência encaminhou à sanção cópia do Projeto de Lei n° 281/19, aprovado em sessão de 26 de junho do corrente ano, que objetiva dispor sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2020.

De autoria do Executivo, a propositura, aprovada na forma do Substitutivo apresentado por esse Legislativo, 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 2° e respectivo Anexo IV.

A medida constante desse dispositivo visa incluir como Anexo IV da lei a relação das despesas que não serão objeto de limitação de empenho. Contudo, se acolhida, a pretensão acarretaria o aumento da rigidez orçamentária, dificultando sobremaneira o cumprimento das metas e prioridades destacadas no diploma legal em relevo, o que não se afigura razoável.

2) parágrafo único do artigo 6°.

Por intermédio desse dispositivo, intenta-se a ampliação das metas e prioridades da Administração Municipal para o exercício de 2020, mediante o acréscimo de mais 44 (quarenta e quatro), além daquelas já consignadas no Anexo III do texto aprovado. De início, impende asseverar que a inovação em causa está em desacordo com o objeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, vez que tenciona veicular comandos atinentes a ações governamentais específicas e concretas, algumas até em descompasso com as propostas ora em andamento no Executivo, circunstância que retira a possibilidade da necessária avaliação político-administrativa quanto à

pa



implementação das novas medidas propostas. De outra banda, conforme evidencia o conteúdo do aludido Anexo III, que acompanhou a mensagem legislativa originalmente encaminhada pelo Executivo, a previsão das metas e prioridades, além de discriminar cada ação governamental, deve igualmente conter, também de forma individualizada, a estimativa dos respectivos valores financeiros, sob pena de inviabilidade de sua concretização por absoluta carência de recursos. Com efeito, considerando que a lei de diretrizes orçamentárias orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual - LOA, deve ela contemplar o dimensionamento financeiro de todas as metas e prioridades para o exercício ao qual se refere, daí a impropriedade orçamentária dos indigitados acréscimos. Demais disso, algumas das novas metas e prioridades são, na verdade, redundantes em relação à lista constante do Anexo III e outras só podem ser concretizadas mediante prévia edição de leis, como é o caso da criação da Subprefeitura do Jaraguá/Taipas e da criação do "voucher educacional" destinado a pais ou responsáveis por crianças que aguardam nas filas por creches.

3) §§ 2º e 3º do artigo 11.

Preconiza o primeiro desses dispositivos que o controle de custos referido no seu "caput" será orientado para o estabelecimento da relação entre a despesa pública e o resultado obtido, considerando os marcadores ali especificados. Todavia, consoante informado pela Secretaria Municipal da Fazenda, tal desiderato ainda não é tecnicamente factível em virtude da limitação do sistema de informações atualmente em uso na Prefeitura; além disso, o momento adequado para o controle pretendido é na fase de execução. Já no caso do § 3º do artigo 11, cumpre destacar que a modificação operada no § 1º desse mesmo dispositivo, na versão original encaminhada pelo Executivo, teve por consequência a alteração da fase antevista para a apuração da relação entre a despesa pública e o resultado obtido, vale dizer, enquanto a previsão inicial era de se apurar os custos durante a execução orçamentária, a alteração ora vetada prevê que a alocação das dotações seja feita em função da relação das despesas e do resultado obtido, porquanto a inclusão dos marcadores estava prognosticada para ser realizada na fase de execução.

4) § 2º do artigo 13.

Ao estabelecer critérios para se considerar o que sejam "projetos adequadamente atendidos", a saber, aqueles, constantes ou não da proposta, cuja execução financeira, até 30 de junho de 2019, ultrapassar 20% (vinte por cento) do seu custo total estimado, referido comando propicia a inviabilidade de projetos de grande vulto, de projetos com início no decorrer do primeiro semestre do exercício, bem como impossibilita a antecipação de novas intervenções em decorrência de obras paralisadas



por motivos alheios à Administração Pública, o que certamente não consulta o interesse público.

5) § 3º do artigo 13.

Estipula a precedência da 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 – LDO.

6) § 4º do artigo 13.

Segundo esse dispositivo, o projeto de lei orçamentária anual conterá os cronogramas físico-financeiros vigentes dos projetos em andamento do exercício em vigor e dos dois subsequentes. Ocorre que a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO não tem o condão de especificar detalhadamente aspectos da execução dos projetos, próprios da fase posterior de execução orçamentária, que tem maior grau de previsibilidade em face das estimativas iniciais constantes do orçamento.

7) artigo 18.

Em conformidade com esse dispositivo, deverá o Executivo, na elaboração da proposta orçamentária anual, distribuir os recursos entre as Subprefeituras de acordo com critério a ser desenvolvido que considere a área, a população, o IDH, os índices de vulnerabilidade social, o número de equipamentos públicos sociais, esportivos, de lazer e as áreas verdes.

No entanto, o critério de distribuição de recursos com base nos indicadores sociais de cada Subprefeitura não garante a devida equidade na implantação de políticas públicas, considerando o conjunto do território do Município de São Paulo, pois mesmo as áreas de circunscrição desses governos locais são heterogêneas e desiguais, o que poderia gerar ainda mais distorções na sua aplicação, pelo que se afigura temerária a adoção da medida.

8) §§ 1º e 2º do artigo 19.

Reza esse § 1º que o quadro detalhado de despesas referentes ao cumprimento das disposições legais relacionadas à aplicação de recursos com saúde e educação deverá ser disponibilizado em base de dados em formato aberto, com informações consolidadas, incluindo a classificação institucional, funcional, programática, a categoria econômica completa, bem assim com subelemento e item de

pa



despesas, assim como os valores de cada etapa da execução orçamentária. Entretanto, na conformidade do pronunciamento da Secretaria Municipal da Fazenda, tendo-se em conta que os dados atinentes aos subelementos e itens de despesa são obtidos somente na execução desta, torna-se inviável a elaboração do quadro detalhado pelo dispositivo em apreço no projeto de lei orçamentária anual, daí a impossibilidade de seu acolhimento.

Já o § 2º prevê que o detalhamento regionalizado das ações estabelecido na alínea "h" do inciso III do "caput" do artigo 19 deverá incluir todas as despesas em equipamentos públicos. Todavia, impende asseverar que, do mesmo modo, hoje é tecnicamente inviável a regionalização plena de todos os recursos por Subprefeitura, vez que nem todas as despesas constantes do orçamento são passíveis de setorialização nesse nível, sobretudo as relacionadas a Pessoal e Administração da Unidade, as quais têm reflexos no território do Município como um todo.

9) incisos IV e V do § 1º do artigo 34.

Aplicam-se aqui, como motivações para o veto desses dispositivos, as mesmas razões explicitadas para a negativa de sanção ao inciso IV do artigo 2º do texto aprovado. Adicionalmente, no que toca especificamente ao que de diverso há nesses comandos, importa esclarecer, por um lado, que as ações de zeladoria das Subprefeituras já estão contempladas no Programa de Metas, referido no inciso III do mesmo artigo 34, consubstanciando, pois, redundância que em nada contribui para a operacionalização da norma. De outro lado, bom é dizer que os recursos advindos de convênios em vigor provêm da União ou do Estado, descabendo, assim, impor essa responsabilidade à Prefeitura.

10) artigo 35.

Consoante esse artigo, eventuais saldo de dotação orçamentária da Câmara Municipal e do Tribunal de Contas do Município, se oferecidos, poderão ser destinados apenas para as áreas sociais ou para atendimento de obras e serviços das Subprefeituras, em partes iguais, como fonte para abertura de créditos adicionais pelo Poder Executivo. Segundo a redação original desse dispositivo, esse saldo seria destinado especificamente para a área da Educação. Porém, conforme já disse alhures, o critério de distribuição de recursos em partes iguais por Subprefeitura não garante a devida equidade na implantação de políticas públicas, mas, ao contrário, contribui para fomentar a desigualdade entre regiões da Cidade. Ademais, mesmo as demandas de cada governo local diferem entre uns e outros, situação que igualmente acarretaria o surgimento de distorções em face da divisão linear de recursos por

pa



Subprefeitura.

11) parágrafo único do artigo 36.

De acordo com esse dispositivo, o Sistema de Orçamento e Finanças – SOF ou outro sistema que venha substituí-lo deverá contemplar relatório diário de acompanhamento da utilização do limite de alterações orçamentárias por meio de aberturas de créditos suplementares. Porém, embora se reconheça o inquestionável mérito dessa medida, de evidente transparência orçamentária, o fato é que, consoante informado pela Secretaria Municipal da Fazenda, esse intento ainda não é tecnicamente factível em virtude da limitação do sistema de informações atualmente em uso na Prefeitura, motivo pelo qual não se pode transmudá-la em comando legal neste momento.

12) artigo 37, “caput” e parágrafo único.

Com a aprovação desse artigo, colima-se obrigar o Executivo a divulgar em sítio na internet, no prazo de até 30 (trinta) dias anteriores ao envio dos projetos da Lei de Diretrizes Orçamentária – LDO e da Lei Orçamentária Anual – LOA ao Legislativo, o Relatório Simplificado de Arrecadação Tributária Municipal – RSATM, referente ao semestre imediatamente anterior, o qual deverá contemplar as informações que especifica, tais como, dentre outras, o montante arrecadado de tributos por semestre, discriminado por tributo e segregado pelo que foi arrecadado através de parcelamento, dívida ativa ou recolhimento espontâneo, bem como, no caso do Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza – ISS e ao Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, o número de contribuintes adimplentes e inadimplentes. Verifica-se, no entanto, que essas disposições já constam da Lei nº 17.097, de 23 de maio de 2019, não se mostrando conveniente, sob o prisma do interesse público a existência de dois diplomas legais versando acerca da mesma matéria, além de consubstanciar situação que contraria os princípios estabelecidos na Lei Complementar Federal nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do artigo 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

13) artigo 38, “caput” e parágrafo único.

Em conformidade com esse artigo, para fins de controle e transparência, caberá ao Executivo disponibilizar, por meio do Sistema de Orçamento e Finanças – SOF ou outro sistema que venha a substituí-lo, a possibilidade de extração de base de dados única para múltiplos anos sobre a execução da despesa e a realização



da receita orçamentária. Ainda, prevê que os relatórios presentes no aludido SOF devem ser disponibilizados tanto para a Administração Direta e Indireta, individualmente, quanto para a versão consolidada. Sucede que, considerando que o sistema em uso não permite tecnicamente essa inovação, haveria a necessidade de desenvolvimento de tecnologia específica para o atendimento de tal demanda, sendo certo que a sua operacionalização não teria início em tempo hábil para já alcançar o próximo exercício. Por outro lado, cumpre destacar que a criação de funcionalidade em ambiente de produção que permita a extração da quantidade de dados imprescindíveis à observância da previsão legal em comento certamente ocasionaria a inoperabilidade do sistema, impedindo a execução do orçamento municipal.

14) artigo 39, “caput” e parágrafo único.

Estabelece esse dispositivo de incumbirá ao Executivo desenvolver codificação única e padronizada, contendo, no mínimo, local da obra ou reforma, quando couber, serviço contratado e local de execução do serviço, para preenchimento, de caráter obrigatório, do item “observação” do empenho das notas de empenho. Todavia, consoante informado pela Secretaria Municipal da Fazenda, tal providência ainda não é tecnicamente factível em virtude da limitação do sistema de informações atualmente em uso na Prefeitura.

15) artigo 40.

Nos termos desse artigo 40, a administração dos recursos financeiros disponíveis obedecerá aos princípios gerais de responsabilidade na gestão fiscal, devendo ser emitido relatório bimestral 30 (trinta) dias após o seu encerramento, contendo os valores por fonte de recurso, o planejamento, por programa e respectivo cronograma, dos recursos, além dos valores dispendidos no bimestre, por programa. Em que pese o inegável mérito do intento em referência, atualmente não existe ferramenta ou procedimento que possibilite a escrituração contábil indispensável à sua concretização. É certo que a Secretaria Municipal da Fazenda vem trabalhando para a melhoria do sistema, o que, no futuro, permitirá a obtenção dessas e de outras informações, porém o prazo necessário para o desenvolvimento e homologação das novas ferramentas supera o início da execução do orçamento de 2020.

16) artigo 41, “caput” e §§ 1º, 2º e 3º.

Prescreve esse pretense comando legal que, para fins de controle dos contratos de gestão e dos termos de parcerias com as organizações sociais (OSs), organizações da sociedade civil de interesse público (OSCIPs) e demais associações assemelhadas, caberá ao Executivo criar os códigos de itens e subitens de



despesa específicos e com o detalhamento que indica, os quais deverão constar dos relatórios que especifica, além de estabelecer outras exigências correlatas.

Contudo, o dispositivo em pauta, na forma como se encontra redigido, pode acarretar a redução da eficiência na alocação de recursos transferidos para as aludidas entidades (OSs, OSCIPs, etc.), porquanto essa distribuição de recursos pode, eventualmente, não ser a prevista na fase de planejamento, considerando o fato de as minutas contratuais adotadas não permitirem que haja um fiel desmembramento dos valores totais pactuados nos respectivos instrumentos jurídicos, gerando efeitos por ocasião da execução orçamentária propriamente dita, visto que não existe previsão contratual segregada por itens e subitens de despesa, ou seja, qualquer divisão de valores por item e subitem feita na fase de planejamento consubstancia mera estimativa e pode não ser totalmente aderente à efetiva execução.

17) §§ 1º e 2º do artigo 42.

Consoante esses dois parágrafos, incumbirá à Administração Municipal elaborar relatório anual de acompanhamento físico e orçamentário dos programas do Plano Plurianual 2018-2021, publicando-o, no máximo, após 60 (sessenta) dias do encerramento do exercício e disponibilizando-o em meios eletrônicos de acesso público, tudo na forma dos diplomas legais que indica. Contudo, de acordo com a manifestação expendida pela Secretaria Municipal da Fazenda, a confecção do indigitado relatório depende das informações oriundas da execução orçamentária, em especial dos Restos a Pagar, as quais não se encontram ainda disponíveis dentro do prazo de 60 (sessenta) dias do encerramento do exercício, pelo que se apresenta técnica e materialmente inexecutável a previsão em apreço.

18) § 2º do artigo 49.

O escopo aqui é prever que as contas do balancete analítico de registro contábil de recursos exclusivos de um único órgão orçamentário ou fundo deverão ser marcadas como pertencentes a esse órgão/fundo nos relatórios correspondentes disponibilizados nos sistemas da Prefeitura. Assim como já se disse na hipótese do artigo 40 do texto aprovado, aqui também se aplica a mesma argumentação para negar a sanção, qual seja, a de que atualmente não existe ferramenta ou procedimento que possibilite a escrituração contábil indispensável à sua concretização, valendo igualmente afirmar a possibilidade de sua implementação em futuro breve, porém o prazo necessário para o desenvolvimento e homologação das novas ferramentas supera o início da execução do orçamento de 2020.

19) artigo 50, "caput" e §§ 1º e 2º.



Por meio do artigo em relevo, busca-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 2019, devendo a Lei Orçamentária Anual - LOA definir percentuais mínimos a serem destinados para ações e serviços públicos de saúde e para outros investimentos. Todavia, aqui o veto igualmente deve prevalecer. Em primeiro lugar, 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). Por 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.

20) artigo 52.

Estabelece esse artigo que o projeto de lei orçamentária anual deverá destinar pelo menos 1% (um por cento) da receita orçamentária à Secretaria Municipal de Esportes e Lazer. Conquanto o nobre intento de melhor prestigiar a área de esportes e lazer, essa destinação de percentual fixo da receita orçamentária revela-se em desconformidade com a Magna Carta que, em seu artigo 167, inciso IV, veda expressamente a vinculação da receita de impostos a órgão, fundo ou

pa



despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os artigos 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos artigos 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no artigo 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo, todos da Constituição Federal.

21) artigo 53.

Pontua esse artigo 53 que as faixas de isenções e descontos previstos nos artigos 6º e 7º da Lei nº 15.889, de 5 de novembro de 2013 (atualiza os valores unitários de metro quadrado de construção e de terreno previstos na Lei nº 10.235, de 16 de dezembro de 1986, e fixa, para efeitos fiscais, novos perímetros para a primeira e a segunda subdivisões da zona urbana do Município e dispõe sobre o Imposto Predial e Imposto Territorial Urbano – IPTU), serão reajustados pelo mesmo percentual aplicado para atualizar, para o exercício de 2020, conforme disposto no § 2º do artigo 5º da Lei nº 11.152, de 30 de dezembro de 1981, os valores unitários de metro quadrado de construção e de terreno utilizados/apurados para base de cálculo e correspondente lançamento do Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU. Sem embargo do seu elevado propósito, a medida não pode ser sancionada em virtude da absoluta ausência de conveniência e oportunidade administrativas, bem assim por acarretar aumento da renúncia de receita decorrente de isenções do IPTU por valor venal, prejudicando a arrecadação tributária municipal, mormente ante a inexistência de estudos e planejamento que lhe sirvam de suporte técnico-financeiro, com consequências nefastas para as finanças públicas municipais.

22) artigo 54.

Colima esse artigo vedar a utilização da “subfunção educação básica” para fins de identificação dos custos educacionais por etapa de ensino. Ocorre essa subfunção já consta do rol de subfunções previstas na 8ª. Edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, motivo pelo qual não se apresenta viável a aprovação do dispositivo em relevo.

23) artigo 55.

Prescreve esse dispositivo que a Lei Orçamentária Anual – LOA deverá permitir a identificação dos projetos e atividades que se refiram, exclusiva ou prioritariamente, ao atendimento de crianças e adolescentes. A exemplo de outras situações anteriormente apresentadas, esta, de igual modo, encontra óbice na sua

pa



concretização por conta da limitação técnica do sistema atualmente em uso na Prefeitura, circunstância que impossibilita, no momento, o seu acolhimento.

24) artigo 56, “caput” e parágrafo único.

Visa instituir, para a Lei Orçamentária Anual – LOA, anexo específico com a discriminação regionalizada, por Subprefeitura, de toda a previsão orçamentária do exercício, bem como determinar a disponibilização mensal do respectivo relatório da execução no Portal da Transparência. Todavia, as colimadas disposições não detêm condições para sua conversão em lei, seja em virtude de, apesar dos esforços empreendidos, não haver, por ora, possibilidade de seu cumprimento, vez que exigiria uma série de alterações nos procedimentos administrativos e a adequação de diversos sistemas de informações, seja porque há dificuldade técnica de se determinar a discriminação de despesas como gastos com pessoal, precatórios, ações judiciais, obras de grande vulto, entre outras, regionalizadas por Subprefeitura, dada a inviabilidade dessa segregação em face da atual estrutura orçamentária do Município.

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.



BRUNO COVAS
Prefeito

Ao

Excelentíssimo Senhor

EDUARDO TUMA

Digníssimo Presidente da Câmara Municipal de São Paulo

MSB/GGSM/bam
VP 281-19



ÀS COMISSÕES DE:

PRESIDENTE

À comissão competente:

/ /

Antonio Isoldi Caleari

Supervisor da Equipe de Controle do Processo Legislativo - SGP.22