

**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO****GABINETE DO PREFEITO****Núcleo de Preparo e Registro de Atos Oficiais**

Viaduto do Chá, 15, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01020-900

Telefone:

Ofício ATL SEI nº 086589464

Ref.: Ofício SGP-23 nº 584/2023

Senhor Presidente,

Por meio do Ofício acima referenciado, essa Presidência encaminhou à sanção cópia do Projeto de Lei nº 192/23, de autoria deste Executivo, aprovado em sessão de 27 de junho do corrente ano, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2024.

O texto vindo à sanção, contudo, não detém condições de ser sancionado em sua íntegra, sendo indeclinável a aposição de veto parcial, atingindo integralmente as seguintes disposições acrescidas ao texto original:

1) o inciso IX do §1º e §5º ambos do artigo 5º

O inciso IX do §1º do artigo 5º inclui, dentre os instrumentos de transparência da gestão fiscal, o dashboard interativo com visualização da execução orçamentária organizado por função e por órgão e que possibilite busca de projeto atividade. Já o §5º do artigo 5º dispõe que “os dados referentes à transparência da gestão fiscal, junto a todas as tabelas de dados referentes ao assunto, deverão estar disponíveis também no Portal da Transparência, referenciado no inciso VIII do § 1º deste artigo.”

Contudo, conforme esclarecido pela Secretaria Municipal da Fazenda, as informações referentes à gestão fiscal já são publicadas nos sites da Transparência, não havendo razão para a repetição de formas das publicações já disponíveis à população.

2) o “caput” e incisos do §2º do artigo 8º

O artigo 8º, § 2º e incisos pretende ampliar as metas e prioridades da Administração Municipal para o exercício de 2024 mediante o acréscimo de outras 183 (cento e oitenta e três) ações prioritárias, além daquelas já consignadas no § 1º do mesmo artigo e no Anexo III do texto aprovado.

De início, impende asseverar que a referida inovação está em desacordo com o objeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias- LDO, uma vez que pretende veicular comandos atinentes a ações governamentais específicas e concretas (algumas iniciativas ora em andamento pelo Executivo), o que retira a possibilidade da necessária avaliação político-administrativa quanto à implementação de novas medidas propostas.

Sob outra perspectiva, conforme evidencia o conteúdo do aludido Anexo III, que acompanhou a mensagem originalmente encaminhada pelo Executivo, a previsão das metas e prioridades, além de discriminar cada ação governamental, deve igualmente conter, 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 LDO orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual, deve flls. 2 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.

3) o parágrafo único do artigo 10

De acordo com este dispositivo, as ações, projetos e programas de todas as secretarias , voltadas para a população idosa, deverão ser discriminadas, com dotações próprias na Lei Orçamentária Anual. Ocorre que já existe no Plano Plurianual -PPA de 2022 a 2025 (Lei nº 17.729, de 28 de dezembro de 2021), o Programa 3007 - Promoção dos Direitos da População Idosa, no qual há a obrigatoriedade de vinculação das ações e projetos destinados à população idosa. Assim, tal dispositivo deve ser vetado, com a finalidade de se evitar repetições e/ou possibilidades de vinculação de ações e de projetos voltados à população idosa a outros programas, que não o Programa 3007, contrariando a consistência do Orçamento.

4) os incisos IX, X e XI do artigo 18

Os incisos IX, X e XI do artigo 18 pretendem obrigar o Executivo a incluir, no Projeto da Lei Orçamentária de 2024, avaliação da aplicação dos recursos relativos à participação da mulher, ao combate às desigualdades raciais e à efetivação dos direitos da pessoa com deficiência nas despesas do orçamento do exercício de 2024. No entanto, tais dispositivos não merecem prosperar. Em primeiro lugar, deve-se destacar que não há como atender a medida proposta, pois a avaliação da aplicação de recursos consignados no Orçamento de um determinado exercício somente é possível após a finalização do exercício, ou seja, a avaliação da aplicação dos recursos do exercício de 2024 somente será possível no exercício de 2025.

Ademais, no que tange aos recursos destinados à participação da mulher no orçamento municipal, é importante ressaltar que há inúmeras ações destinadas aos munícipes independentemente de seu gênero, isto é, há ações que beneficiam as mulheres na Saúde, Educação, Transporte Coletivo e Assistência Social. Desta forma, relacionar a participação da mulher no Orçamento Municipal apenas a ações específicas às mulheres pode induzir a conclusões imprecisas.

Relativamente aos direitos da pessoa com deficiência, vale lembrar que há no PPA de 2022 a 2025 o Programa 3006, cujas ações são voltadas à garantia de tais direitos.

5) os incisos X e XI do artigo 19

O inciso X do artigo 19 prevê que o anexo de demonstrativos gerais incluirá demonstrativo dos recursos a serem aplicados, direta ou indiretamente, em ações voltadas para a juventude. Não há, no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP 9ª edição, uma classificação da despesa orçamentária específica para ações voltadas à juventude ou um Programa específico no PPA 2022-2025. Desta forma, o disposto no referido inciso não reúne condições de ser aprovado diante da impossibilidade técnica de criação do demonstrativo mencionado.

O inciso XI do artigo 19 prevê a inclusão de demonstrativo, por empenho, dos cancelamentos de valores inscritos em restos a pagar. Ocorre que o demonstrativo, por empenho, dos cancelamentos de valores inscritos em restos a pagar de 2024 só ocorrerão no exercício de 2025. Vale ressaltar que as peças orçamentárias são efetuadas com a premissa de serem realizadas na sua totalidade, ou seja, não há, no momento de elaboração da peça orçamentária, previsão de cancelamento de parte dos recursos alocados nas ações propostas, o que se traduz em uma impossibilidade técnica de realização do demonstrativo proposto.

6) o inciso XIV do artigo 21

De acordo com este inciso, fica incluído no Anexo de fixação de despesas o demonstrativo do cumprimento das disposições legais relativas à LC nº 123/2006, que estabelece tratamento favorecido, diferenciado e simplificado para as Microempresas e Empresas de Pequeno Porte, nas contratações públicas de bens, serviços e obras.

Contudo, não se mostra tecnicamente viável na fase de planejamento orçamentário identificar com detalhes quais seriam as licitações do exercício seguinte que se enquadrariam nas

hipóteses legais da LC 123/2006 para elaboração do referido demonstrativo. Apesar da vigente estrutura flls. 3 normativa protetora das micro e pequenas empresas, que dá pleno cumprimento ao comando contido nos artigos 170, IX e 179 da Constituição Federal, não parece ser possível definir o tamanho exato da futura participação dessas empresas nas contratações públicas realizadas pela Administração Pública, visto que tal aspecto certamente sofre a influência direta das condições de econômicas do mercado e do próprio interesse das micro e pequenas empresas.

7) o §2º do artigo 33

A inserção efetuada no §2º do artigo 33 acarretou a inviabilidade de seu atendimento, uma vez que as informações referentes às prestações de contas decorrentes de convênios, contratos de gestão e termos de parceria não são, em diversos casos, apresentadas de forma informatizada, o que inviabiliza a sua publicação em formato de dados abertos, nos termos da definição inserta no inciso III do artigo 2º do Decreto Federal nº 8.777, de 11 de maio de 2016.

8) os incisos IV, V e VI do §2º do artigo 38

Os incisos IV, V e VI do § 2º do artigo 38 não podem prosperar, uma vez que têm como escopo a ampliação do rol de despesas que não serão objeto de limitação de empenho. O acolhimento da pretensão acarretaria o aumento da rigidez orçamentária, dificultando sobremaneira o cumprimento das metas e prioridades destacadas nos instrumentos de planejamento municipal e na própria LDO, o que não se afigura razoável.

Adicionalmente, importa esclarecer que as ações de zeladoria das Subprefeituras já permeiam as ações previstas no Anexo III - Metas e Prioridades, consubstanciando redundância que em nada contribui para a operacionalização da norma. De outro lado, os recursos advindos de convênios em vigor provêm da União ou do Estado, descabendo, assim, impor essa responsabilidade à Prefeitura.

Ressalta-se, ainda, que a Assistência Social está contemplada no Programa de Metas de 2022 a 2024, cujas ações terão seus recursos priorizados por força do disposto no inciso III do artigo 19.

9) o artigo 40, §9º e seus incisos

O “caput” e incisos do § 9º do artigo 40, ao restringirem as ações para as quais podem ser destinados os recursos provenientes de eventual superávit financeiro e eventual excesso de arrecadação, acarretam um aumento da rigidez orçamentária e, por veicularem comandos atinentes a ações governamentais específicas e concretas sem a devida estimativa de recursos, retiram da Administração a possibilidade da necessária avaliação político-administrativa, quanto à execução das ações propostas.

Destaca-se, ainda, que o dispositivo em questão, inviabilizará a utilização de recursos que sejam vinculados a atividades e projetos não elencados nos incisos do §9º, uma vez que tais recursos, conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal, devem ser utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso (art. 8, parágrafo único).

10) o artigo 42 e seus parágrafos

O artigo 42 prescreve que caberá ao Poder Executivo criar códigos de itens e/ou subitens de despesas específicas no sistema de execução orçamentária com a finalidade de se individualizar os valores dos repasses para as Organizações Sociais - OSs, Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público - OSCIPs, Organizações da Sociedade Civil - OSCs e assemelhadas, além de estabelecer outras exigências correlatas.

O referido dispositivo, na forma como se encontra redigido, pode implicar uma redução da eficiência na alocação de recursos transferidos para as aludidas entidades, 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.

11) o “caput” e os parágrafos do artigo 49

fls. 4

O referido dispositivo pretende tornar obrigatória, nas condições e formas que especifica, a execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares, conforme critérios para execução equitativa, em montante equivalente a pelo menos 0,6% da receita líquida realizada no exercício de 2023, devendo a lei orçamentária anual definir percentuais mínimos a serem destinados para ações e serviços públicos de saúde e para outros investimentos. Tal dispositivo, entretanto, merece ser vetado.

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 do 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).

No que se refere ao conteúdo do dispositivo ilegal, o legislador buscou tornar obrigatória, nas condições e formas que especifica, a execução orçamentária e financeira das emendas parlamentares. Ocorre que o tema não é pertinente à matéria a ser tratada pela LDO. Em outras palavras, as leis de diretrizes orçamentárias não gozam de força normativa suficiente a ensejar o nascimento de direitos subjetivos a eventuais interessados na concretização das políticas públicas nela enunciadas. Nem poderia ser diferente, vez que o orçamento constitui 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. Por isso, não se afigura consentânea, no caso, a pretendida previsão de obrigatoriedade de execução orçamentária e financeira das aludidas emendas parlamentares.

Além disso, a existência de emendas de execução obrigatória, que extrapolam as vinculações legais e constitucionais já existentes, aumenta a rigidez do orçamento municipal.

Dessa forma, as emendas parlamentares não devem se subtrair do disposto no art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, de observância compulsória pelos entes federativos, que expressamente prevê a obrigatoriedade de limitação de empenho e de movimentação financeira, por parte do Poder Executivo, em caso de risco de atingimento das metas de resultado fiscal.

12) o artigo 50, parágrafo único

O “caput” do artigo 50, incluído no PL 192/23, está em consonância com o artigo 53 da LDO 2023, devendo, portanto, ser mantido. Contudo, o parágrafo único não pode prosperar, pois estabelece índice de correção diverso do previsto na Lei 10.734, de 30 de junho de 1989 e alterações posteriores, (Dispõe sobre critério para atualização monetária de débitos para com a Fazenda Municipal), bem como, de forma mediata, vincula receita de impostos, o que se revela em desconformidade com o artigo 167, inciso IV da Constituição de 1988.

13) o artigo 51

Pretende o artigo 51 obrigar o Poder Executivo a disponibilizar, em seu sítio eletrônico, o valor arrecadado mensalmente do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza- ISS dos grupos de serviços elencados na lista da Lei Complementar Federal nº 116/2003, destacando-se os grupos relacionados a “Serviços de Intermediação e Congêneres”, bem como “Serviços relacionados ao setor bancário ou financeiro, inclusive aqueles prestados por instituições financeiras autorizadas a funcionar pela União ou por quem de direito”.

Apesar do mérito e da importância de seus propósitos, o referido artigo colide com o artigo 198 do Código Tributário Nacional, que veda a divulgação, por parte da Fazenda Pública ou de seus servidores, de informação obtida em razão do ofício sobre a situação econômica ou financeira do sujeito passivo ou de terceiros e sobre a natureza e o estado de seus negócios ou atividades (sigilo fiscal). A violação ao sigilo fiscal previsto no Código Tributário Nacional decorre do fato de haver grupos de serviços elencados na Lei Complementar Federal nº 116/2003, para os quais, por possuírem baixa quantidade de prestadores cadastrados, a divulgação da arrecadação do grupo equivale a divulgar o desempenho econômico e negocial de cada um desses prestadores.

Há, também, risco aos interesses econômicos do Município com a possível divulgação da

arrecadação tributária com tal nível de detalhamento, pois tais dados poderiam eventualmente servir fls. 5 para informar a atuação focada e específica de outros Municípios no sentido de identificar setores com elevado crescimento da arrecadação do ISS (ou elevado potencial arrecadatário) e, ato contínuo, promover medidas de renúncia fiscal ou outros incentivos destinados a convencer prestadores de serviços a deixarem o Município de São Paulo e estabelecerem-se em seu território (concorrência fiscal predatória ou “guerra fiscal”).

Ademais, a exigência também enseja aumento de despesa pública, tratando de matéria estranha à LDO, de acordo com o artigo 165, § 2º da Constituição Federal e o artigo 4º da Lei Complementar nº 101/2000.

14) os artigos 52, 53 e 54

Tais artigos impõem ao Poder Executivo a destinação de recursos para alteração de sua estrutura organizacional, tirando a sua prerrogativa de decidir a forma mais adequada e econômica de atendimento às demandas da sociedade. Nestes termos, de forma mediata, as disposições destes artigos colidem com o disposto no artigo 69 inciso XVI da Lei Orgânica do Município, que prevê a competência privativa do Prefeito para projetos de leis sobre a criação, alteração das Secretarias Municipais e Subprefeituras, inclusive sobre suas estruturas e atribuições.

Outrossim, ressaltamos que alterações na estrutura administrativa podem acarretar aumento permanente de despesa, o que, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal e do artigo 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, exige a análise do impacto da renúncia de receita e verificação de se os eventuais aumentos de despesa obrigatória afetam as metas fiscais. Ou seja, a exigência do relatório de impacto orçamentário prévio à aprovação de novas despesas obrigatórias, possibilita ao Poder Público avaliar as medidas a serem tomadas e decidir sobre eventual redução de políticas públicas com a finalidade de compensar o aumento de despesa.

15) os artigos 55 e 56 e 57

A destinação de percentuais fixos da receita orçamentária às Secretarias Municipais de Esporte e Lazer, do Verde e Meio Ambiente e às ações orçamentárias da função Assistencial Social, revela-se em desconformidade com a Constituição Federal que, em seu artigo 167, inciso IV, veda expressamente a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvados os casos nele previstos, nos quais não se inserem as situações em comento.

16) o artigo 58 e seu parágrafo

A Lei nº 17.729/2021 (Lei do Plano Plurianual 2022-2025) dispõe que a Administração Municipal regulamentará anualmente por decreto os critérios de destinação de recursos com vistas à aplicação do índice (art. 5º, §2º). Adicionalmente, o Anexo V - que apresenta a contextualização e indicadores que balizam o Índice de Distribuição Regional do Gasto Público (IDRGP) - reforça o monitoramento ao prever a disponibilização de relatórios de acompanhamento da execução física e financeira referente à regionalização dos gastos públicos elencada por órgão e entidade municipal.

Nesse aspecto, cabe ressaltar que a previsão do parágrafo único do art. 58 contém vício de forma, considerando que o IDRGP será realizado anualmente por meio de decreto. No prazo proposto no referido dispositivo, a execução está em curso, não sendo possível analisar o exercício corrente, uma vez que as dotações ainda poderão sofrer suplementações, eventual cancelamento de empenho e, ainda, ser inscritas em restos a pagar. Adicionalmente, o PLOA de 2024 será enviado até setembro de 2023. Dessa forma, a avaliação do exercício de 2023, como esperado pelo legislador estaria prejudicada.

Ademais, cabe observar que a PLOA já apresenta codificação técnica que viabiliza a regionalização das despesas, por meio do detalhamento da ação, assegurando uma proposta orçamentária regionalizada.

Nestes termos, o Plano Plurianual 2022/2025 e a PLOA já possuem mecanismos adequados para garantir o acompanhamento do IDRGP.

17) o artigo 60

O referido artigo prevê a destinação de recursos para a implantação de coordenadorias

para a pessoa idosa em cada uma das subprefeituras. Nestes termos, o artigo 60 não merece ser fls. 6 acolhido pelas razões já expostas na análise dos artigos 52 a 54.

18) o artigo 61

O art. 61 não deve ser incorporado ao ordenamento municipal pelas razões já expostas na análise dos artigos 55 a 57, ou seja, o referido artigo incorre em vinculação de receita de impostos que colide com as disposições do art. 167, IV da Constituição Federal.

19) o artigo 62

O Art. 62 impõe uma restrição ao limite de empenho diversa daquela prevista na Lei 4.320/64. Enquanto a Lei 4.320/64 prevê uma limitação apenas para o último ano de mandato e utilizando como medida o orçamento do ano, o artigo 62 procura impor uma limitação anual e toma como medida o orçamento do Órgão, desconsiderando a existência de despesas sazonais em alguns órgãos, ou seja, impõe uma restrição ao Administrador desconsiderando peculiaridades dos órgãos e possibilitando, em alguns casos, o descumprimento de exigências constitucionais, tais como as despesas com saúde e educação. Vale ressaltar, que a limitação da Lei 4320/64 possui o mérito de balizar as condições de finalização de mandato, enquanto o artigo 62 apenas impõe condições que dificultam a boa gestão dos recursos públicos.

20) o artigo 63

De acordo este artigo, “o Poder Executivo poderá firmar contratações direta por dispensa de licitação em regime emergencial até o limite de 80% da média de valores empenhados com contratações emergenciais nos três exercícios anteriores.” Ocorre que as determinações do artigo 63 afiguram-se como matéria estranha à Lei de Diretrizes Orçamentária do Município, cujo conteúdo é disciplinado no artigo 165, §2º da CF e artigo 4º da LC 101/2000.

21) o artigo 64

Nos termos deste artigo, a lei orçamentária deverá destinar recursos para a implantação do “Vale Transporte Social”, objeto do Projeto de Lei nº 340/2023. Contudo, tal dispositivo merece ser vetado, pois pretende obrigar o Executivo a destinar recursos para despesas obrigatórias sem a existência de relatório de impacto orçamentário prévio.

22) o artigo 65

O referido artigo obriga o Executivo a reservar, no projeto de lei orçamentária, dotação no valor de, pelo menos, R\$ 385 milhões, para acolhimento de emendas parlamentares. Tal artigo, entretanto, não reúne condições de ser sancionado pelas razões expostas para justificar o veto ao artigo 49.

Nestas condições, com fundamento no artigo 42, § 1º, da Lei Orgânica do Município de São Paulo e evidenciadas as razões que me conduzem dispositivos acima mencionados, devolvo o assunto ao reexame dessa Egrégia Câmara Municipal, renovando a Vossa Excelência os meus protestos de elevado apreço e consideração.

RICARDO NUNES

Prefeito

Ao

Excelentíssimo Senhor

MILTON LEITE

Digníssimo Presidente da Câmara Municipal de São Paulo

Matéria DOCREC 466/2023. Documento digitalizado e autenticado por ANTONIO ISOLDI CALEARI. Sua validade pode ser conferida em <https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbriuDocumento?plD=465406>.



Ricardo Luis Reis Nunes

Prefeito(a)

Em 18/07/2023, às 21:02.

fls. 7

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **086589464** e o código CRC **E4B4047E**.

Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 6017.2023/0018066-5

SEI nº 086589464

Matéria DOCREC 466/2023. Documento digitalizado e autenticado por ANTONIO ISOLDI CALEARI. Sua validade pode ser conferida em <https://splegisconsulta.saopaulo.sp.leg.br/Home/AbriuDocumento?plD=465406>.