



CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO PAULO

Secretaria Geral Parlamentar
Secretaria de Documentação
Equipe de Documentação do Legislativo

RAZÕES DE VETO

Projeto de Lei nº 252/20

Ofício ATL SEI nº 032923688

Ref.: OF-SGP23 nº 00858/2020

Senhor Presidente

Por meio do ofício acima referenciado, ao qual ora me reporto, Vossa Excelência encaminhou à sanção cópia do Projeto de Lei nº 252/20, aprovado em sessão do dia 19 de agosto do corrente ano, que objetiva dispor sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2021.

De autoria do Executivo, a proposição, 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) incisos II e III do § 7º do artigo 4º.

Por intermédio desses dispositivos, procura-se impor ao executivo a obrigação de disponibilizar informações que possibilitem a efetiva participação dos munícipes nos debates sobre o orçamento municipal e a divulgação de estudos orçamentários e fiscais realizados pela administração pública que auxiliem na compreensão do cenário econômico e orçamentário. Ocorre que a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 48, enumera quais são os instrumentos de transparência da gestão fiscal e, dentre eles, encontram-se relacionados o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal, os quais são publicados, tempestivamente pelo Município, com as informações definidas pela Secretaria do Tesouro Nacional, necessárias e suficientes ao acompanhamento da gestão fiscal do Município.

Com efeito, os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias já são publicados pelo Município, com os cenários econômicos e premissas considerados nas projeções de Receita e Despesa.

Dessa forma, tendo em conta que o Município já cumpre a contento as exigências impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, a previsão de obrigações redundantes lei de diretrizes orçamentárias acarretam retrabalho e custos desnecessários.

2) § 1º do artigo 8º.

Em que pesem as acuradas contribuições da Comissão de Orçamento e Finanças - CFO às propostas contidas na Lei Orçamentária do Município de São Paulo, com as devidas escusas, entende-se que o intento colimado por meio do dispositivo em relevo cria uma distinção entre as propostas encaminhadas pelo Executivo e aquelas aprovadas pela sociedade.

Há, ainda, a ressaltar que os artigos 5º e 6º do texto aprovado contém medidas de garantias às propostas apresentadas e votadas pela sociedade, enquanto que o dispositivo em pauta, ao submeter a proposta ao crivo da Comissão de Orçamento e Finanças, acaba mitigando a força de referidos dispositivos.

Assim, ante o fato de a inclusão das referidas propostas nas diretrizes orçamentárias para o exercício de 2021 ocorrer após a análise da viabilidade técnica e orçamentária efetivada pelo Executivo, a rejeição pela Comissão de Orçamento e Finanças de determinada proposta da sociedade acabaria por enfraquecer a participação popular na elaboração da peça orçamentária anual do Município, motivo por que o dispositivo em pauta não deve ser sancionado.

3) § 2º do artigo 8º.

Segundo esse dispositivo, pretende-se a ampliação das metas e prioridades da Administração Municipal para o exercício de 2021, mediante o acréscimo de mais 70 (setenta) 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 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.

4) inciso VIII do artigo 10.

Estabelece esse dispositivo que o demonstrativo comparativo do custo por alunos da administração direta e da rede parceira municipal de educação infantil integrará a proposta orçamentária para 2021.

Contudo, o § 2º do artigo 165 da Constituição Federal prescreve que a lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento, nada mais.

Já o § 8º do artigo supracitado dispositivo constitucional reza que a lei orçamentária anual não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

Ainda, a Lei de Responsabilidade Fiscal, no seu artigo 4º, inciso I, alínea "e", dispõe que a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO conterà normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos.

Diante disso, afigura-se que a lei de diretrizes orçamentárias não pode dispor sobre normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos, motivo pelo qual o dispositivo em questão, qual seja a exigência do demonstrativo de comparativo do custo por aluno da administração direta e da rede parceira municipal de educação infantil, foge da matéria reservada a esse diploma legal, assim como da lei orçamentária anual, visto cuidar-se de seara estranha à previsão da receita e à fixação da despesa, daí a impossibilidade de seu acolhimento.

Ademais, não há como se comparar o custo por aluno da administração direta e da rede parceira municipal de educação infantil, considerando que os modelos de gestão são distintos. Por outro lado, deve-se levar em conta a complexidade para apuração dos custos educacionais, circunstância que exigiria o desenvolvimento de um sistema gerencial destinado ao controle de custos com as limitações do sistema de informações atualmente em uso na Prefeitura.

5) inciso IX do artigo 10.

Conforme já delineado acima, prevê a Constituição Federal, no seu artigo 165, § 2º, que a lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração

pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e por aí vai. Idêntica disposição acha-se consignada na Lei Orgânica do Município de São Paulo, artigo 137, § 2º, excetuando-se o aspecto de política de aplicação de agências financeiras oficiais de fomento.

A Lei Complementar nº 101/2020, por seu turno, estabelece, em seu artigo 4º, inciso I, alínea "e", que a lei de diretrizes orçamentárias disporá também sobre "normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos".

Contudo, o artigo 10, inciso IX, da propositura expressa que deverão integrar a proposta orçamentária do Município para 2021 demonstrativo comparando indicadores de custo e de desempenho do sistema de saúde municipal sob gestão de organizações sociais e da administração direta e indireta;

De início, ainda que o estabelecimento de normas relativas a controle de custos e avaliação de resultados possa estar prevista na LDO, o mesmo não ocorre a proposta de lei orçamentária anual (PLOA).

Realmente, consoante prescrito na Constituição Federal, tem-se que a lei orçamentária anual não conterá 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.

Analisando o texto do Projeto de Lei nº 252/2020, o demonstrativo exigido no inciso IX do seu artigo 10 é estranho à previsão da receita e fixação da despesa da lei orçamentária, parecendo, de acordo com o seu teor, tratar-se de avaliação técnico-científica de custo-efetividade de serviços de saúde, circunstância que, por evidente, feriria as disposições legais sobre orçamentos públicos.

6) artigo 20.

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, o número de equipamentos públicos e os índices de vulnerabilidade social.

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.

7) artigo 21.

Esse dispositivo estabelece que o valor orçado para a Secretaria Municipal de Cultura, no Projeto de Lei Orçamentária para 2021, não será menor que o valor orçado na Lei Orçamentária 2020, ou seja, estabelece um valor mínimo a ser destinado à Secretaria Municipal de Cultura, incorrendo em uma vinculação da receita de impostos, a qual se revela 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 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. Ademais, o dispositivo, ao fixar um valor mínimo para a Cultura, revela-se em descompasso com a grave crise sanitária decorrente da pandemia do COVID 19, a qual demanda do gestor municipal a priorização de recursos, em princípio, para as áreas da saúde e da assistência social.

8) artigo 22.

O dispositivo introduzido pelo Legislativo, ao prescrever exceções ao teto para abertura de créditos adicionais suplementares, é estranho a LDO. É matéria própria da LOA

estabelecer a fixação do limite percentual, bem como sua base de cálculo, relativos à autorização para o Executivo alterar a lei orçamentária, descabendo à lei de diretrizes orçamentária esse papel.

9) artigos 23 e 46.

As leis orçamentárias são normas de efeitos concretos, eis que têm, ou devem ter, objeto determinado e destinatários certos, não podendo veicular a disciplina de relações jurídicas em abstrato.

Sujeitam-se, segundo a jurisprudência do Supremo Tribunal, constituída a partir do julgamento da ADI 4.048/DF, ao controle formal e material de constitucionalidade (v. g. ADI 5.468/DF, Relator Ministro Luiz Fux).

Sob o prisma formal, as diretrizes orçamentárias devem ser estabelecidas mediante leis de iniciativa do Poder Executivo. É o que estabelece o artigo 165, inciso II, da Constituição Federal, reproduzido no artigo 137, inciso II, da Lei Orgânica deste Município, leis de iniciativa do Poder Executivo Municipal estabelecerão o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.

O Supremo Tribunal Federal, outrossim, tem admitido, com base no sistema de "pesos e contrapesos" que giza a relação entre os Poderes, que o Legislativo apresente emendas substitutivas aos projetos de iniciativa privativa do Executivo, desde que não veicule matérias diferentes daquelas que devem ser versadas no projeto de lei, de modo a desfigurá-lo, guardem afinidade lógica com o objeto da proposição legislativa e não causem aumento de despesas (ADI 3.114, ADI 2583, ADI 2681 MC).

Sob a ótica material, o § 2º do artigo 165 da Constituição Federal define e limita o conteúdo da Lei de Diretrizes Orçamentárias, preconizando que seu conteúdo compreenderá as metas e prioridades da administração pública municipal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual e disporá sobre as alterações na legislação tributária.

Estabelecidos os parâmetros quanto à constitucionalidade e organicidade, sob os aspectos formal e material, passa-se a analisar os artigos 23, 46 e 47 do PL 252/20.

No caso do artigo 23, o Núcleo de Precatórios da Procuradoria Geral manifesta-se a seu respeito, propondo, com toda a razão, o veto integral.

De fato, o Município de São Paulo optou pelo regime especial de precatórios estabelecido pela Emenda Constitucional 62/2009 e, posteriormente, pelo regime ampliado pela Emenda Constitucional 99/2017, que, alterando o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, incumbiu-lhe de realizar depósitos de valor global em conta especial administrada exclusivamente pelo Tribunal de Justiça, não sendo o gestor dos dados previstos no artigo 23 da propositura em apreço.

O artigo 23 do Projeto da LDO seria aplicável apenas aos entes públicos que permaneceram no regime ordinário, sujeito ao disposto no artigo 100 da Constituição Federal e no qual os precatórios correspondem individualmente às execuções que os geraram e são assim aferíveis.

Em conclusão, o indigitado artigo 23 padece de vício, vez que, no que concerne ao Município de São Paulo, jamais poderia se adequadamente cumprido, visto cuidar-se regimes jurídicos diversos, daí a imperiosidade e inevitabilidade de seu veto.

10) artigo 24.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, precedentemente à aprovação da legislação, preconiza que seja feita a análise do impacto da renúncia de receita e verificado se essa impõe alterações nas metas fiscais. Na forma proposta no dispositivo em comento, procura-se afastar essas exigências sob o subterfúgio de afirmar que os incentivos devem ser considerados na estimativa de receita e que não afetar as metas de resultado fiscais, ou seja, de forma mediata, afasta-se as exigências de referida norma federal complementar.

Ademais, o comando derivado de seu conteúdo possibilita a criação de despesa obrigatória de caráter continuado sem a apresentação da estimativa de impacto, da demonstração da origem de recursos e da demonstração de que as despesas não irão afetar

as metas de resultados, afastando de forma indireta a exigência de medidas compensatórias, motivos por que não se justificam a sua incorporação ao ordenamento positivo local.

11) § 3º do artigo 25.

Reza esse dispositivo 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 despesas, assim como os valores de cada etapa da execução orçamentária.

Como os dados atinentes aos subelementos e itens de despesa são obtidos somente na sua execução, torna-se inviável a elaboração do quadro detalhado exigido pelo dispositivo em apreço no projeto de lei orçamentária anual, daí a impossibilidade de seu acolhimento.

12) artigo 35.

O dispositivo em pauta visa equiparar os vencimentos dos funcionários das entidades educacionais conveniadas com os vencimentos dos funcionários de mesmo cargo/função da Rede Direta de atendimento da Secretaria Municipal da Educação, o que implica impor ao Município de São Paulo a obrigação de equiparar vencimentos de servidores/funcionários de regimes jurídicos diferentes, ou seja, procura-se impor a obrigação de se equiparar a remuneração de pessoas contratadas sob regimes jurídicos diferentes e com conjunto de responsabilidades e deveres diferentes. Assim, salvo melhor juízo, o dispositivo esbarra nas vedações do artigo 37, inciso XIII, da Constituição.

De outra parte, o dispositivo cria, para o Município, despesa obrigatória de caráter continuado sem apresentar estimativas de impacto, demonstração da origem de recursos e demonstração de que as despesas não irão afetar as metas de resultados.

Há, também, a se considerar as proibições impostas aos entes federados de criar despesa obrigatória de caráter continuado, conforme previsto no artigo 8º da Lei Complementar nº 173/20.

13) artigo 36.

A operacionalização do dispositivo em pauta demandaria uma série de levantamentos, estudos e alterações nos sistemas envolvidos (SOF e SIGPEC), as quais, na realidade, não são exequíveis em tempo hábil para alcançar a execução do orçamento de 2021.

14) incisos III e IV do § 1º do artigo 43.

Essas disposições visam ampliar as 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.

Adicionalmente, importa esclarecer, que as ações de zeladoria das Subprefeituras permeiam as ações previstas no Anexo III Metas e Prioridades, consubstanciando, pois, 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.

15) artigo 44.

Consoante esse artigo, eventuais saldos 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 a abertura de créditos adicionais pelo Poder Executivo, que, em razão do enfrentamento da pandemia da COVID 19, priorizará os recursos para as áreas mais carentes. Há, ainda, a considerar o que já se disse alhures, ou seja, que 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 Subprefeitura.

16) artigos 46 e 47.

O artigo 46 do projeto de lei aparenta ter o objetivo de gerar alguma previsão orçamentária em função da extinção de créditos pela prescrição. O Projeto optou pela singularidade, eis que a extinção do crédito decorre de causas diversas, estabelecidas pelo artigos 156 do Código Tributário Nacional, quais sejam, pelo pagamento, pela compensação, pela transação, pela remissão, pela conversão de depósito em renda, pelo pagamento antecipado e pela homologação do lançamento, pela consignação em pagamento, pela decisão administrativa extintiva do crédito em virtude de ausência do fato gerador, insuscetível de ação anulatória, pela decisão transitada em julgado, pela dação em pagamento de bens imóveis, pela decadência e, enfim, pela prescrição.

O artigo é eufemístico, ao apear as diversas hipóteses de extinção do crédito tributário, além de, por óbvio, não guardar relação com o estabelecimento de diretrizes orçamentárias. A título meramente argumentativo, não abarca outras situações de interferência orçamentária concreta, como a transação tributária prevista na Lei nº 17.324, de 18 de março de 2020.

Em outras palavras, o dispositivo em foco, na realidade, estabelece medidas de caráter estritamente administrativo sob a veste de medida orçamentária, ambas de iniciativa exclusiva do Poder Executivo, padecendo de vício formal. O vício de iniciativa, embora possa ser suprido nas emendas parlamentares, como admitido pelo Supremo Tribunal Federal, não o é quando gera aumento de despesas, que ocorrerá em função das medidas administrativas acrescidas.

Com efeito, ao criar a obrigação de geração de relatório de efeito retroativo (prescrições intercorrentes ocorridas nos últimos três anos) incide em inconstitucionalidade material, eis que as diretrizes orçamentárias compreendem metas e prioridades administrativas de caráter prospectivo, nos termos claramente expressados pelo § 2º do artigo 137 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, pelo que, neste passo, o projeto extravasa essa definição finalística.

Como é sabido, as leis orçamentárias estão sujeitas ao controle abstrato de constitucionalidade, em função de vícios formais e materiais. No caso, o artigo 46 da iniciativa padece de ambos os vícios, além de, como se disse, em nada contribuir para a elaboração da Lei Orçamentária Anual e concentrar efeitos de extinção do crédito tributário - prescrição - excluindo outros tópicos geradores de impacto, como a transação tributária, remissões, decisões administrativas de cancelamento de dívidas e a decadência.

De se registrar que as informações cogitadas também podem ser obtidas por meios ordinários, eis que são públicas, o que acrescenta ao dispositivo as máculas da redundância e da lesão à racionalidade administrativa, pelo que se mostra inexorável o seu veto.

17) artigo 48.

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.

18) parágrafo único 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 48 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 no futuro, porém o prazo necessário para o desenvolvimento e homologação das novas ferramentas supera o início da execução do orçamento de 2021.

19) artigo 50.

Esse dispositivo prescreve que 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, tal providência ainda não é tecnicamente factível em virtude da limitação do sistema de informações atualmente em uso na Prefeitura.

20) artigo 52.

Nos termos desse dispositivo, 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 no último dia do bimestre, 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 2021.

21) artigo 53.

Prescreve esse dispositivo 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 civis e organizações assemelhadas, caberá ao Executivo criar os códigos de itens ou subitens de despesa específicos no sistema de execução orçamentária e com o detalhamento que indica, os quais deverão constar dos relatórios que especifica, além de estabelecer outras exigências correlatas.

Contudo, na forma como se encontra redigido, o pretendido comando legal 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.

22) artigo 54.

Pretende o citado artigo que o Demonstrativo 7 - Estimativa e Compensação da Renúncia de Receitas, do Anexo de Metas Fiscais, seja atualizado e evidenciado em cada apresentação do Relatório de Gestão Fiscal.

Não obstante louvável propósito do dispositivo, que busca maior transparência e frequência no tocante à divulgação pelo Poder Executivo dos valores estimados a título de renúncia de receitas, impõe-se o seu veto, por ausência de conveniência e oportunidade administrativas, haja vista que o cálculo e estimativa da arrecadação suprimida com cada uma das inúmeras hipóteses de renúncia de receita previstas na legislação municipal (quantitativo esse que só faz aumentar, ano a ano) é tarefa hercúlea, para cujo cumprimento deve a Administração Tributária alocar significativo quantitativo de recursos materiais e humanos, em detrimento de outros objetivos, projetos e necessidades da administração e desta edilidade como um todo.

Ressalta-se que a Subsecretaria da Receita Municipal, da Secretaria Municipal da Fazenda, já disponibiliza relatório consolidado da estimativa dos impactos financeiros com

cada uma das hipóteses de renúncia de receitas tributárias previstas na legislação, com valores estimados para o exercício corrente e os dois subsequentes, e atualizado com periodicidade anual. Entende-se, inclusive, que o comportamento dinâmico das hipóteses de renúncia de receitas tributárias não é tal a ponto de justificar a reavaliação das estimativas com periodicidade inferior à anual, e especialmente não a cada Relatório de Gestão Fiscal, que possui periodicidade quadrimestral.

23) artigo 55.

O dispositivo em pauta intenta vedar a utilização da "subfunção educação básica" para fins de identificação dos custos educacionais por etapa de ensino. Ocorre que 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 sua aprovação, posto que, como visto, já se encontra incorporado ao usual manual de contabilidade pública.

24) artigo 64.

A presente imposição carece de normatização pela Secretaria do Tesouro Nacional, uma vez que esse órgão federal publicou a Portaria STN 377, de 8 de julho de 2020, prorrogando o prazo para definição das rotinas contábeis necessárias ao atendimento do tema, ou seja, postergou a obrigatoriedade dos ajustes pelos entes da federação até o final do exercício de 2021. Dessa forma, não há como atender o comando no exercício de 2021 até que aquela Pasta Federal regulamente o tema e o Departamento de Contabilidade possa adequar as rotinas contábeis e os sistemas informatizados, bem como que as Secretarias ajustem seus instrumentos contratuais e congêneres.

25) artigo 65.

Por meio do dispositivo 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 2020, 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.

26) artigo 66.

Tenciona esse dispositivo obrigar o Poder Executivo a disponibilizar, em seu sítio eletrônico, o valor arrecadado mensalmente do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS dos 40 (quarenta) 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".

Aqui, mais uma vez, não há como deixar de vetar o veto ao citado dispositivo, apesar da nobreza de seus propósitos, por ausência de conveniência e oportunidade administrativas e, também, por colidir com o artigo 198 do Código Tributário Nacional, o qual determina ser vedada 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 ausência de conveniência e oportunidade administrativas deflui do risco aos interesses econômicos do Município com a possível divulgação da arrecadação tributária com tal nível de granulometria, eis que tais dados poderiam eventualmente servir 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 arrecadatório) e, ato contínuo, promover medidas de renúncia fiscal ou outros incentivos destinados a convencer prestadores de serviços a deixarem o Município de São Paulo estabelecerem-se em seu território (concorrência fiscal predatória ou "guerra fiscal").

A violação ao sigilo fiscal previsto no Código Tributário Nacional decorre do fato de que, conforme informações levantadas internamente na Administração Tributária Municipal significa parte dos 40 (quarenta) grupos de serviços elencados na Lei Complementar Federal nº 116/2003, possui quantidade de prestadores cadastrados tão baixa que divulgar a arrecadação do grupo equivale a divulgar o desempenho econômico e comercial de cada um desses prestadores. Além disso, causa estranheza o destaque exigido aos serviços de intermediação e financeiros, em especial porque não foi apresentado qualquer justificativa nesse sentido.

27) artigos 68, 69 e 70.

Os dispositivos afrontam disposições do artigo 8º da Lei Complementar Federal nº 173/2020, criam despesas sem respeitar as exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, tais como a falta de estimativa do impacto orçamentário-financeiro para o exercício de 2021, ou seja, cuidam de matéria estranha à natureza da Lei de Diretrizes Orçamentária.

Ressalta-se, que o Município não contrata mão de obra com as Organizações Sociais, as quais são contratadas para a execução de um serviço, ou seja, agem como parceiros privados na consecução de um determinado fim, cujos valores das prestações dos serviços consideram inúmeros custos, sendo o custo da mão de obra apenas um dos componentes, e são pactuados livremente entre as OSs e o Município de São Paulo.

Assim, o valor pactuado no Termo de Parceria não guarda relação direta com o valor dos dissídios salariais e reajustes concedidos, uma vez que na sua formação são considerados os custos administrativos, salariais e outros necessários à realização dos serviços.

Dessa forma, quando o parceiro assume o compromisso de prestar os serviços com a formalização do Termo de Parceria, incorre nos "riscos do negócio" inerentes à atividade exercida, não cabendo ao setor público assumir riscos de uma negociação sindical da qual não participou.

Eventuais valores a serem pagos referentes a exercícios anteriores devem respeitar as exigências previstas para despesas dos respectivos exercícios, pelo que a administração de pessoal do parceiro é de sua responsabilidade, as quais preveem que os ordenadores de despesas devem atestar não só existência da despesa, mas devem analisar cuidadosamente o caso e definir se a despesa é efetivamente devida e o valor correto a ser pago.

Igualmente, é de se considerar que na formação do valor a ser dispendido pelo Município, no âmbito do Termo de Parceria, devem estar incluídos todos os custos necessários a prestação do serviço, ou seja, décimo terceiro salário, custos administrativos e outros devem ser corretamente apropriados nos valores mensais a serem dispendidos com as OSs.

Assim, uma permissão genérica para a inclusão de parcela adicional - décima terceira e despesas administrativas, as quais, em princípio, já devem ter sido apropriadas nos valores mensais, pode vir a acarretar duplicidade de pagamento em prejuízo ao Município.

28) artigo 71.

Pontua tal artigo que as faixas de isenções e descontos previstos nos artigos 6º e 7º da Lei nº 15.889, de 5 de novembro de 2013, que atualizou os valores unitários de metro quadrado

de construção e de terreno previstos na Lei nº 10.235, de 16 de dezembro de 1986, e fixou, 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 2021, 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 há de ser vetada 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, bem como em frontal violação ao artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal e o próprio artigo 29 deste projeto de lei de diretrizes orçamentárias, revelando contradição interna que evidencia a impropriedade do dispositivo e seu divórcio temático do restante do diploma aqui analisado.

Ademais, a propositura se revela por demais insuportável ao erário municipal, implicando renúncia de receita de IPTU da ordem de R\$ 60,6 milhões apenas em 2021, conforme estudo realizado Secretaria Municipal da Fazenda, na seguinte conformidade:

A - considerando-se como contribuintes isentos: os SQLs com isenção no exercício de 2020, bem como os SQLs com desconto no exercício de 2020, mas dentro dos limites de valor venal ajustados suficientes para isenção, assumindo um índice de correção das faixas de 3,5%, conforme o Decreto nº 59.158/19. Ou seja: contribuintes residenciais, padrão a, b ou c, com valor venal até R\$ 165.600, e contribuintes não residenciais construídos e valor venal até R\$ 93.150, cadastrados com código de isenção ou desconto;

B - considerando-se os contribuintes com desconto pelo valor venal: os SQLs com desconto no exercício de 2020 e aqueles tiveram desconto na Emissão Geral de 2019 e com o limite do valor venal ajustado em 3,5%. Ou seja: contribuintes residenciais, padrão a, b ou c, com valor venal de R\$ 165.600 até R\$ 331.200, e contribuintes não residenciais construídos com valor venal de R\$ 93.150 até R\$186.300, cadastrados com código de desconto em 2020 ou em 2019;

C - aplicando-se a mesma metodologia utilizada para os demais cálculos de renúncia de receitas, onde o total renunciado é o resultado do valor calculado sem nenhuma dedução subtraído do valor do IPTU calculado após a aplicação do desconto e isenção de valor venal; e

D - dessa forma, alcançou-se o resultado superior em R\$ 59 milhões ao efetivamente renunciado em 2020 e, para a estimativa do exercício de 2021, aplicou-se o IPCA estimado em 1,77% para ano em curso, além de um crescimento vegetativo da base de 0,5%, chegando-se a uma cifra realisticamente insustentável para o erário.

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

Este texto não substitui o publicado no Diário Oficial da Cidade em 17/09/2020, p. 31-33

Para informações sobre o projeto referente a este documento, visite o site www.saopaulo.sp.leg.br.