

Municipal de São Paulo, o projeto tomou a forma do Projeto de Lei nº 167/2018, do qual trata este parecer. A LDO executa papel de grande relevância na estrutura de planejamento da administração pública, por estabelecer metas e prioridades para o próximo exercício, diretrizes para a elaboração da lei orçamentária e fixar normas para a execução das despesas. Além disso, após a vigência da Lei Complementar nº 101 de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, a LDO assumiu função central na gestão fiscal do Poder Público, mediante a fixação de metas fiscais aplicáveis à elaboração e execução do orçamento. Entre outras atribuições, a LDO também dispõe sobre a autorização para despesas com pessoal e encargos; orientações relativas à execução orçamentária; alterações na legislação tributária, contenciamento das despesas bem como normas relacionadas à transparência da gestão pública.

Portanto, a presente proposição trata das metas e prioridades da administração municipal para o exercício de 2019, orientando, ademais, a elaboração da lei orçamentária anual e dispondo sobre as alterações na legislação tributária. Em seus anexos, além das citadas prioridades, são estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário, montante da dívida pública, discutidos os riscos fiscais, dentre outros tópicos.

II – Aspecto formal:
O projeto de lei em análise cumpre o disposto no § 2º do artigo 165 da Constituição Federal e no § 2º do artigo 137 da Lei Orgânica do Município de São Paulo - LOMSP.

Apresentado no prazo determinado pelo art. 138, § 6º, inciso I, da LOMSP, a proposição, além de atender aos dispositivos constitucionais e da legislação pertinente, apresenta os anexos exigidos pela Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), conforme determinados pelo artigo 4º, §§ 1º, 2º e 3º, desse diploma legal.

Pela constitucionalidade e legalidade.

III – Aspectos de mérito:
O exame do projeto e seus anexos e as informações obtidas nas audiências públicas realizadas com representantes do Poder Executivo evidenciam que o PLDO 2019 vem ao encontro de uma gestão responsável dos recursos públicos, ao estabelecer as metas de receitas, despesas, resultados primário e nominal e montante da dívida pública. Ademais, a proposição, dentre outros temas, discorre sobre as metas e prioridades da Administração Municipal para o exercício de 2019; dá orientações gerais para a elaboração da proposta orçamentária; trata da estrutura e organização do orçamento; define orientações relativas às despesas de pessoal e encargos e à execução orçamentária.

Ressaltamos, nesse contexto, que o art. 5º da proposição em tela estabelece, para a elaboração da proposta orçamentária do Município para 2019, as seguintes orientações gerais:

- I - participação da sociedade;
- II - responsabilidade na gestão fiscal;
- III - desenvolvimento econômico e social, visando à redução das desigualdades;
- IV - eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos, em especial nas ações e serviços de saúde, de educação, de transporte, segurança, habitação e assistência social;
- V - ação planejada, descentralizada e transparente, mediante incentivo à participação da sociedade;
- VI - articulação, cooperação e parceria com a União, o Estado e a iniciativa privada;
- VII - acesso e oportunidades iguais para toda a sociedade;
- VIII - preservação do meio ambiente, apoio à produção orgânica e destinação adequada dos resíduos sólidos, preservação do patrimônio histórico material e imaterial e das manifestações culturais;

IX - resgate da cidadania e direitos humanos nos territórios mais vulneráveis;

X - estruturação do Plano Diretor aprovado pela Lei nº 16.050, de 31 de julho de 2014;

XI - promoção do acesso à cultura nas periferias;

XII - valorização salarial das carreiras dos servidores públicos;

XIII - priorização dos direitos sociais do idoso, da criança e do adolescente, garantindo sua autonomia, integração e participação efetiva na comunidade e defendendo sua dignidade, bem-estar e o direito à vida;

XIV - promoção de políticas públicas em favor das minorias sociais;

XV - priorização dos direitos sociais da mulher, promovendo severo combate a qualquer forma de violência;

XVI - inclusão social das pessoas com deficiência;

XVII - modernização, eficiência e transparência na gestão pública por meio do uso intensivo de tecnologia.

Metas e Prioridades

Um dos objetivos da Lei de Diretrizes Orçamentárias, de acordo com o parágrafo 2º do art. 165 da Constituição Federal e com o parágrafo 2º do art. 137 da Lei Orgânica do Município de São Paulo, é a apresentação das metas e prioridades da Administração Pública para o exercício financeiro subsequente.

As metas “são a mensuração das ações de governo para definir quantitativamente o que se propõe ser atendido”, e prioridade “é a hierarquia a que devem submeter-se as metas”. As ações no município de São Paulo são direcionadas por dois instrumentos de planejamento – Plano Plurianual e Programa de Metas. Esses instrumentos possuem um deslocamento temporal de um ano, isto é, o Programa de Metas de validade de 4 anos com início no primeiro ano do mandato do Prefeito e o Plano Plurianual tem a mesma duração, mas com início no segundo ano do mandato.

Dessa forma, as metas e prioridades apresentadas no projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2019 fazem correspondência com as ações orçamentárias do Plano Plurianual – PPA 2018-2021 e com os projetos e linhas de ação do Programa de Metas 2017-2020.

Do montante de R\$ 57,6 bilhões de despesas previstas no projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2019, as metas e prioridades, apresentadas neste mesmo projeto, respondem por R\$ 6,6 bilhões, ou 11,5% do total.

O anexo I – Metas e Prioridades – apresenta, então, as Metas e Prioridades da Administração Pública Municipal para o ano de 2019, considerando somente as linhas de ação do Programa de Metas 2017-2020 que têm impacto orçamentário em três hipóteses: i) entregas previstas em 2019; ii) entregas realizadas em 2017 e/ou 2018 e com custos para manutenção em 2019, e iii) entregas a serem realizadas em 2020 ou anos subsequentes, mas que têm despesas prévias necessárias a sua implementação em 2019.

Cabe destacar que quatro projetos do Programa de Metas concentram 67% dos R\$ 6,6 bilhões de despesas orçamentárias prioritárias previstas no projeto de LDO 2019. Para o projeto “40 – Cidade Conectada” estão previstos R\$ 1,6 bilhões para a construção de corredores e terminais de ônibus. Na sequência, o segundo maior projeto é “42 – Casa da Família”, para o qual estão previstos R\$ 1,2 bilhões para a construção de unidades habitacionais. O terceiro maior projeto é “47 – Controle de Cheias”, o qual o projeto prevê despesas no valor de R\$ 1,0 bilhão para intervenções e a manutenção de sistemas de drenagem. Para o projeto “19 – Nossa Creche” estão previstos R\$ 632 milhões para operação e manutenção da rede parceira de Centros de Educação Infantil. Esses quatro projetos, que representam R\$ 4,4 bilhões, estão apresentados na tabela abaixo:

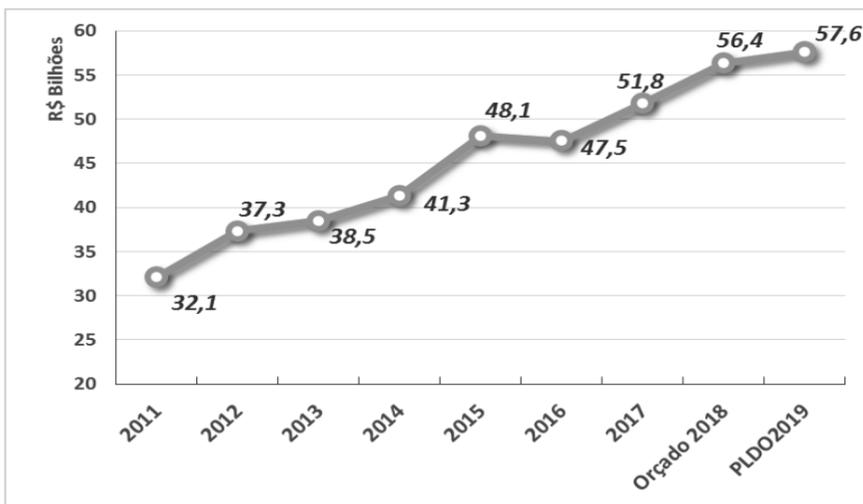
Tabela 1 – Maiores Projetos do Anexo de Metas e Prioridades da PLDO 2019 – em R\$

Projeto/Linha de Ação	Valor Previsto para 2019
19 - Nossa Creche	632.968.118,32
Secretaria Municipal de Educação	632.968.118,32
19.1 - Expandir o número de matrículas em creche por meio de organizações parceiras.	632.968.118,32
40 - Cidade Conectada	1.601.300.000,00
Secretaria Municipal de Mobilidade e Transportes	1.601.300.000,00
40.1 - Construir e colocar em operação 72 Km de corredores de ônibus.	1.421.600.000,00
40.2 - Construir e colocar em operação dois terminais de ônibus municipais.	179.700.000,00
42 - Casa da Família	1.225.784.000,00
Secretaria de Habitação	1.225.784.000,00
42.1 - Produzir 11.000 Unidades Habitacionais de interesse social vinculadas aos projetos de urbanização de assentamentos precários.	408.500.000,00
42.2 - Produzir 2.500 Unidades Habitacionais de interesse social HIS 1 (famílias com renda até 3 salários mínimos) para atendimento da demanda aberta.	62.500.000,00
42.3 - Produzir 4.000 Unidades Habitacionais de interesse social HIS 1 - Entidades e associações de moradia.	89.600.000,00
42.4 - Produzir 2.500 Unidades Habitacionais de interesse social em Operações Urbanas Consorciadas.	186.684.000,00
42.5 - Produzir 4.000 Unidades Habitacionais por meio de Parceria Público Privada (PPP).	8.000.000,00
42.6 - Contratar a construção ou reforma de 7.500 Unidades Habitacionais a serem concluídas após 2020.	367.500.000,00
42.7 - Adquirir imóveis para construção ou reforma de 10.250 Unidades Habitacionais de interesse social.	103.000.000,00
47 - Controle de Cheias	968.566.310,98
Secretaria Municipal das Prefeituras Regionais	370.212.122,98
47.3 - Promover a limpeza de 100% dos córregos nas Prefeituras Regionais identificados como prioritários por possuírem impacto na drenagem urbana.	144.703.482,66
47.4 - Promover a desobstrução de 100% das galerias nas Prefeituras Regionais identificadas como prioritárias por possuírem impacto na drenagem urbana.	170.508.640,32
47.5 - Promover o desassoreamento de 100% dos reservatórios de retenção nas Prefeituras Regionais conforme programação.	55.000.000,00
Secretaria Municipal de Infraestrutura e Obras	598.354.188,00
47.1 - Elaborar 20 Planos de Bacias para o município, contendo o estudo das bacias hidrográficas e propostas de intervenção para melhoria da drenagem urbana.	1.800.000,00

47.11 - Implantação de intervenções de macrodrenagem na Bacia do Córrego Zavuvus.	55.000.000,00
47.12 - Implantação de intervenções de macrodrenagem na Bacia do Córrego Ponte Baixa.	9.417.600,00
47.13 - Implantação de intervenções de macrodrenagem na Bacia do Ribeirão Perus.	36.175.825,00
47.14 - Implantação de intervenções de macrodrenagem na Bacia do Córrego Tremembé.	63.000.000,00
47.15 - Implantação de intervenções de macrodrenagem na Bacia do Córrego Paciência.	45.000.000,00
47.16 - Implantação das intervenções do Programa de Redução de Alagamentos (PRA), destinado a obras de microdrenagem onde identificados pontos recorrentes de alagamento.	36.000.000,00
47.17 - Reavaliação do sistema de drenagem da Bacia do Córrego Anhangabaú.	5.600.763,00
47.18 - Implantação das intervenções em parceria com DAAE ou outros agentes.	10.250.000,00
47.2 - Elaborar projetos de obras prioritárias de controle de cheias, garantindo a continuidade das ações de drenagem.	6.758.000,00
47.6 - Aperfeiçoar o sistema de alerta a enchentes do município com a implantação de modelos de previsão de inundação em tempo real.	10.900.000,00
47.7 - Implantação de intervenções de macrodrenagem na Bacia do Ribeirão Aricanduva.	183.500.000,00
47.8 - Implantação de intervenções de macrodrenagem na Bacia do Riacho do Ipiranga.	98.452.000,00
47.9 - Implantação de intervenções de macrodrenagem na Bacia do Córrego Uberaba.	36.500.000,00
Total Geral	4.428.618.429,30

Receitas, Despesas e Metas Fiscais
Originalmente o PLDO estima para o ano de 2019 uma receita orçamentária para o Município de São Paulo de R\$ 57,635 bilhões (Gráfico 1), o que representaria um valor 2,2% maior que o orçamento aprovado para 2018 e 11,3% maior que o arrecadado em 2017.

Gráfico 1 – Receita Arrecadada 2011 a 2017, Orçada 2018 e PLDO 2019



Fonte: Secretaria Municipal de Fazenda - Elaboração CTEO/CMSF

Os valores estimados, conforme a Prefeitura, baseiam-se no comportamento histórico da arrecadação municipal, além de variáveis que podem comprometer o desempenho de cada fonte de receita, como anistias, subsídios, créditos presumidos e isenções. Para cada imposto específico, há também um conjunto particular de variáveis, por exemplo, para o IPTU é utilizado a taxa de expansão do cadastro de contribuintes, para o IPVA é utilizado o crescimento da frota, variação de preços dos automóveis etc.

O desempenho da atividade econômica é um dos principais fatores que afetam à arrecadação. Conforme o anexo de “Riscos Fiscais”, uma variação de 1% do Produto Interno Bruto - PIB acarreta uma variação aproximada de 0,32% na estimativa de receita orçamentária, o que representa algo em torno de R\$ 184 milhões para a arrecadação municipal. No cenário macroeconômico projetado, espera-se um crescimento do PIB de 3,0%, do PIB do setor de serviços de 2,5%, da taxa SELIC média de 7,86% e uma taxa de inflação (IPCA/IBGE) de 4,25% para 2019. Os valores que constituem esse cenário basearam-se nos dados do Relatório Focus produzido pelo Banco Central (posição em 19/02/2018). Os Relatórios Focus mais recentes não alteraram de forma significativa o cenário macroeconômico projetado na PLDO 2019. A expectativa mediana de crescimento do PIB manteve-se em 3,0% e houve uma leve queda da expectativa de inflação (IPCA/IBGE) para 4,00% (posição 25/05/2018).

Ressalta-se que o valor definitivo para o orçamento de 2019 ainda será determinado pela lei orçamentária, servindo a estimativa constante da LDO apenas de parâmetro para a definição das prioridades e das metas fiscais.

O crescimento previsto da receita total é puxado pelas receitas correntes, das quais se estima no PLDO 2019 expansão de 3,7% sobre o valor orçado para 2018. Para a Receita Tributária, principal fonte das receitas correntes do município, projeta-se crescimento nominal de 4,1% sobre o orçamento 2018, totalizando R\$ 30,4 bilhões (Tabela 1).

Tabela 1 – Detalhamento Receitas – em R\$ mil

Receitas	Realizado 2017	LOA 2018	PLDO 2019	Variação (%)	
	(A)	(B)	(C)	C / B	C / A
Receita Total (= I + II + III + IV)	51.768.086	56.370.561	57.635.717	2,2%	11,3%
Receitas Correntes (I)	48.727.831	50.057.129	51.885.972	3,7%	6,5%
Receita Tributária	25.527.893	29.162.272	30.359.699	4,1%	18,9%
Receita de Contribuições	1.816.783	1.900.936	1.983.098	4,3%	9,2%
Receita Patrimonial	988.496	1.086.691	1.063.824	-2,1%	7,6%
Receita Industrial	0	0			
Receita de Serviços	530.417	575.077	555.178	-3,5%	4,7%
Transferências Correntes	14.119.817	14.883.925	15.516.764	4,3%	9,9%
Outras Receitas Correntes	5.744.425	2.448.228	2.407.408	-1,7%	-58,1%
Recursos Arrecadados em Exercícios Anteriores (II)	0	40.000	30.000	-25,0%	
Receitas de Capital (III)	1.085.865	4.173.345	3.603.492	-13,7%	231,9%
Operações de Crédito	44.421	481.608	417.373	-13,3%	840%
Alienações de Bens	22.993	1.159.969	1.291.337	11,3%	5516%
Amortizações de Empréstimos	22.320	22.110	23.301	5,4%	4,4%
Transferências de Capital	642.087	1.274.866	918.091	-28,0%	43,0%
Outras Receitas de Capital	354.044	1.234.792	953.389	-22,8%	169,3%
Receitas Intraorçamentárias (IV)	1.954.391	2.100.086	2.116.253	0,8%	8,3%

Fonte: Balanço Anual 2017, LOA 2018 e PLDO2019 – Elaboração CTEO/CMSF

Quanto às receitas de transferências correntes, que representam os recursos provenientes da União e do Estado (ICMS, IPVA, FUNDEB, dentre outras), prevê-se aumento de 4,3% em relação ao orçado 2018. Por outro lado, para as receitas de capital, prevê-se redução de 13,7% em relação ao valor orçado 2018. Vale ressaltar que no orçamento 2018 consta um crescimento das operações de crédito para R\$ 482 milhões. O PLDO projeta uma queda desse valor em 13,3% para 2019. De acordo com o projeto, no triênio 2019-2021, estima-se operações de crédito no total de R\$ 971 milhões, que, conforme a Lei nº 16.757/2017, serão destinados à mobilidade urbana, sistema de drenagem, habitação, saúde e modernização da administração tributária.