



Governo do Estado de São Paulo
Casa Civil
Gabinete do Secretário da Casa Civil

OFÍCIO

Número de Referência: RI-863/2021

Interessado: Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo

Assunto: Requerimento de informação 863/2021 - Deputado Campos Machado

Ofício nº 8834/2021/SGL/CC

Ao Exmo. Senhor Deputado LUIZ FERNANDO
1º Secretário
Mesa da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo

Senhor Deputado,

Com fundamento no artigo 20, inciso XVI da Constituição do Estado de São Paulo, encaminho as informações prestadas pela Secretaria da Casa Civil em atendimento ao Requerimento acima citado, de autoria do Deputado Campos Machado.

Atenciosamente,

São Paulo, 23 de novembro de 2021.

Cauê Macris
Secretário de Estado
Gabinete do Secretário da Casa Civil

Classif. documental

006.01.10.003



CCOFI202101163A



OFÍCIO N° 89/2021

São Paulo, 5 de novembro de 2021

Ref.: Ofício n° 461/2021 (SPGJ-JUR-COPP)
SEI n° 29.0001.0167415.2021-91
SIS n° 43.0699.0000169/2021
SEGOV-EXP-2021/08831

Senhor Governador do Estado

Em atenção ao ofício expedido nos autos do procedimento em epígrafe, venho perante Vossa Excelência prestar os seguintes esclarecimentos.

Cuida-se de expediente iniciado a partir de pedido de providências subscrito pelo Deputado Estadual CARLOS GIANNAZI, que cogita de supostas irregularidades na "liberação de emendas parlamentares, sem transparência e sem o respeito aos princípios que regem a Administração Pública".

Sobre o tema, com a devida vênua ao parlamentar representante, cumpre informar que não se verificam as apontadas irregularidades.

Nesse sentido, é oportuno lembrar que, por ocasião da formulação das peças orçamentárias, o Poder Legislativo, a partir do projeto do Chefe do



Autenticado com senha por FELICIANA IACocca MARCONDES DO AMARAL - Assessor Técnico da Administração Superior II / ATG-CT - 05/11/2021 às 18:03:52.
Documento N°: 27892521-7895 - consulta à autenticidade em <https://www.documentos.spsempapel.sp.gov.br/sigaex/public/app/autenticar?n=27892521-7895>



SIGA



CCCAP202106369A



Autenticado com senha por MARIA CONCEIÇÃO FIRMINO DE MACEDO SANTOS - Oficial Administrativo / SSARTPOL - 23/11/2021 às 11:23:15.
Documento N°: 29095990-425 - consulta à autenticidade em <https://www.documentos.spsempapel.sp.gov.br/sigaex/public/app/autenticar?n=29095990-425>

SIGA

Executivo¹, estabelece as diretrizes, objetivos, metas e prioridades da Administração Pública para as despesas de capital, ratifica os programas de duração continuada, bem como formula a política fiscal, em consonância com a trajetória sustentável da dívida pública e, estimando as próximas receitas, autoriza um limite de gastos ao Poder Executivo.

Nessa etapa, em especial na tramitação do projeto de orçamento anual, o Poder Legislativo pode realizar **emendas** à proposta encaminhada pelo Executivo, desde que sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, mediante indicação dos recursos necessários - admitidos apenas aqueles provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre dotações para pessoal e seus encargos, serviço da dívida e transferências tributárias constitucionais aos Municípios².

¹ Constituição Federal:

"Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

[...]

XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição;"

Constituição Estadual:

"Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

Constituição:

XVII - enviar à Assembleia Legislativa projetos de lei relativos ao plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, dívida pública e operações de crédito;"

² Constituição do Estado de São Paulo:

"Artigo 175 - Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais, bem como suas emendas, serão apreciados pela Assembleia Legislativa.

§ 1º - As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem serão admitidas desde que:

- 1 - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;
- 2 - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:
 - a) dotações para pessoal e seus encargos;



Autenticado com senha por FELICIANA IACocca MARCONDES DO AMARAL - Assessor Técnico da Administração Superior II / ATG-CT - 05/11/2021 às 18:03:52.
Documento Nº: 27892521-7895 - consulta à autenticidade em <https://www.documentos.spsempapel.sp.gov.br/sigaex/public/app/autenticar?n=27892521-7895>



CCCAP202106369A



Autenticado com senha por MARIA CONCEIÇÃO FIRMINO DE MACEDO SANTOS - Oficial Administrativo / SSARTPOL - 23/11/2021 às 11:23:15.
Documento Nº: 29095990-425 - consulta à autenticidade em <https://www.documentos.spsempapel.sp.gov.br/sigaex/public/app/autenticar?n=29095990-425>

É ainda facultado aos parlamentares a formulação das denominadas **emendas individuais impositivas**, de cumprimento **obrigatório**, limitadas a 0,3% da receita corrente líquida prevista, sendo que metade desse percentual deve se destinar a ações e serviços públicos de saúde¹⁻⁴⁻⁵. Estas emendas, quando aprovadas

- b) serviço da dívida;
c) transferências tributárias constitucionais para Municípios.

3 - sejam relacionadas:

- a) com correção de erros ou omissões;
b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

§2º - As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

³ **Constituição Estadual, artigo 175:**

"§ 6º - As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão de 0,3% (três décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade do percentual a ser estabelecido será destinada a ações e serviços públicos de saúde. (NR)

§ 7º - A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 6º deste artigo, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do item 1 do parágrafo único do artigo 222, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais. (NR)

§ 8º - É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 6º deste artigo, em montante de 0,3% (três décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios definidos na lei de diretrizes orçamentárias. (NR)

§ 9º - Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no § 8º deste artigo, em montante estabelecido na lei de diretrizes orçamentárias. (NR)

§ 10 - Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, o montante previsto no § 8º deste artigo poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias."

⁴ Aludida faculdade foi inserida na Constituição do Estado por meio da Emenda nº 45, de 18/12/2017. No plano federal foram as Emendas Constitucionais nº 86/2015 (emendas impositivas individuais) e 100/2019 (emendas impositivas de bancada) que trouxeram ao ordenamento a figura do orçamento impositivo.

⁵ A partir de 1/1/2022, por força do artigo 175-A da Constituição estadual (inserido pela Emenda Constitucional nº 50/2021, as transferências voluntárias aos Municípios poderão ocorrer por meio de transferências especiais – **independentemente da celebração de convênio** - ou transferências com finalidade definida, da seguinte forma:

"Artigo 175-A - As emendas individuais impositivas apresentadas ao projeto de lei orçamentária anual poderão alocar recursos aos Municípios por meio de:

- I - transferência especial; ou
II - transferência com finalidade definida.

§ 1º - Os recursos transferidos na forma do caput deste artigo não integrarão a receita do Município para fins de repartição e para o cálculo dos limites da despesa com pessoal ativo e inativo, bem como de seu endividamento, vedada, em qualquer caso, a aplicação dos recursos a que se refere o caput deste artigo no pagamento de:

- 1 - despesas com pessoal e encargos sociais relativas a ativos e inativos, e com pensionistas; e
2 - encargos referentes ao serviço da dívida.



Autenticado com senha por FELICIANA IACocca MARCONDES DO AMARAL - Assessor Técnico da Administração Superior II / ATG-CT - 05/11/2021 às 18:03:52.
Documento Nº: 27892521-7895 - consulta à autenticidade em
<https://www.documentos.spsempapel.sp.gov.br/sigaex/public/app/autenticar?n=27892521-7895>



CCCAP202106369A



Autenticado com senha por MARIA CONCEIÇÃO FIRMINO DE MACEDO SANTOS - Oficial Administrativo / SSARTPOL - 23/11/2021 às 11:23:15.
Documento Nº: 29095990-425 - consulta à autenticidade em
<https://www.documentos.spsempapel.sp.gov.br/sigaex/public/app/autenticar?n=29095990-425>

pelo Poder Legislativo, compõem a Lei Orçamentária Anual e são de execução obrigatória pelo Poder Executivo.

Por outro lado, figuras muito diferentes das referidas emendas impositivas - que surgem no trâmite da proposta de lei orçamentária e, assim, se incorporam ao orçamento público - são as informalmente denominadas "**demandas parlamentares**", que emergem apenas na etapa de **execução** do orçamento e não geram nenhuma obrigação de execução, posto que têm natureza de mera proposta, sugestão.

A rigor, qualquer um do povo pode, mediante exercício do direito constitucional de petição, formular ao Poder Executivo **sugestões** de execução da parcela **discricionária** do orçamento. Com maior razão, à vista do mandato eletivo, os parlamentares, que são representantes do povo, também podem fazê-lo.

§ 2º - Na transferência especial a que se refere o inciso I deste artigo, os recursos:

- 1 - serão repassados diretamente ao Município beneficiado, independentemente de celebração de convênio ou de instrumento congêneres;
- 2 - pertencerão ao Município no ato da efetiva transferência financeira; e
- 3 - serão aplicadas em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo do Município beneficiado, observado o disposto no § 5º deste artigo.

§ 3º - O Município beneficiado pela transferência especial a que se refere o Inciso I do caput deste artigo poderá firmar contratos de cooperação técnica para fins de subsidiar o acompanhamento da execução orçamentária na aplicação dos recursos.

§ 4º - Na transferência com finalidade definida a que se refere o inciso II do caput deste artigo, os recursos serão:

- 1 - vinculados à programação estabelecida na emenda parlamentar; e
- 2 - aplicados nas áreas de competência constitucional dos Estados.

§ 5º - Pelo menos 70% (setenta por cento) das transferências especiais de que trata o inciso I do caput deste artigo deverão ser aplicadas em despesas de capital, observada a restrição a que se refere o § 1º deste artigo."



Autenticado com senha por FELICIANA IACOCCA MARCONDES DO AMARAL - Assessor Técnico da Administração Superior II / ATG-CT - 05/11/2021 às 18:03:52.
Documento Nº: 27892521-7895 - consulta à autenticidade em <https://www.documentos.spsempapel.sp.gov.br/sigaex/public/app/autenticar?n=27892521-7895>



Autenticado com senha por MARIA CONCEIÇÃO FIRMINO DE MACEDO SANTOS - Oficial Administrativo / SSARTPOL - 23/11/2021 às 11:23:15.
Documento Nº: 29095990-425 - consulta à autenticidade em <https://www.documentos.spsempapel.sp.gov.br/sigaex/public/app/autenticar?n=29095990-425>



Como sabido, cabe **exclusivamente** ao Poder Executivo a execução da parte discricionária do orçamento público. Eventualmente, as mencionadas sugestões de terceiros, incluídos os parlamentares, podem coincidir com a política pública governamental e, assim, ser contempladas na execução orçamentária.

Dessa forma, sob o ângulo jurídico, não há vínculo entre aquelas propostas e a execução do orçamento, pois, repito, esta atividade é de atribuição exclusiva do Executivo, que o faz por intermédio das suas diversas Secretarias de Estado.

Nesses termos, carece de fundamento a afirmação lançada pelo parlamentar representante de que o Chefe do Poder Executivo "ampliou expansivamente o repasse de verba orçamentária de forma política, para prestigiar seus aliados e com vistas para as eleições do ano que vem", posto que, como dito, as informalmente denominadas "demandas parlamentares" não passam de sugestões, que, assim, não geram, a rigor, "liberação", "repasso" ou "direcionamento" de dinheiro público a parlamentares. O que há nesse campo é somente a execução orçamentária ordinária, orientada e condicionada pela lei orçamentária, e que juridicamente não se vincula às aludidas sugestões.

Bem por isso, à vista da desconcentração, a Casa Civil (Secretaria responsável,



Autenticado com senha por FELICIANA IACocca MARCONDES DO AMARAL - Assessor Técnico da Administração Superior II / ATG-CT - 05/11/2021 às 18:03:52.
Documento Nº: 27892521-7895 - consulta à autenticidade em <https://www.documentos.spsempapel.sp.gov.br/signaex/public/app/autenticar?n=27892521-7895>



CCCAP202106369A



Autenticado com senha por MARIA CONCEIÇÃO FIRMINO DE MACEDO SANTOS - Oficial Administrativo / SSARTPOL - 23/11/2021 às 11:23:15.
Documento Nº: 29095990-425 - consulta à autenticidade em <https://www.documentos.spsempapel.sp.gov.br/signaex/public/app/autenticar?n=29095990-425>



dentre outras atribuições, pelas relações institucionais do Executivo com a Assembleia Legislativa e pela articulação política do governo⁶), por exemplo, recebe **apenas parte** desses pedidos (somente os formulados por parlamentares e direcionados diretamente à Pasta) e imediatamente, após juízo preliminar de viabilidade⁷, os encaminha às respectivas Secretarias de Estado, conforme o assunto.

São diversos os meios pelos quais chegam ao Executivo propostas de execução da parcela discricionária do orçamento. A título de exemplo, as demandas parlamentares podem ingressar na Casa Civil por meio do "serviço demandas", do Programa SP Sem Papel (Decreto nº 64.355/2019), bem como podem ser encaminhadas, na forma de indicações parlamentares, pelo "Sistema de Acompanhamento Legislativo - SIALE" (Decreto nº 62.106/2016).

Ainda, os Municípios também podem formular sugestões por meio do Programa SP Sem Papel/demandas. E outros agentes podem igualmente encaminhar propostas através das diversas formas de

⁶ Vale citar que a Subsecretaria de Ações Estratégicas e o Comitê Intersecretarial de Convênios e Parcerias, da Secretaria de Governo, atuam em conjunto com a Subsecretaria de Articulação Política, da Casa Civil, permitindo otimizar os procedimentos voltados à execução de emendas impositivas, inclusive com uniformização de diretrizes, prazos e fluxos.

⁷ A Casa Civil realiza uma primeira verificação de conexão desses pleitos aos objetivos constantes do planejamento orçamentário estadual e, adicionalmente, aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030, da Organização das Nações Unidas, que o Estado de São Paulo aderiu em 2015. Havendo alinhamento, a demanda recebe autorização de processamento e segue para análise setorial pelo órgão de Estado pertinente.



Autenticado com senha por FELICIANA IACOCCA MARCONDES DO AMARAL - Assessor Técnico da Administração Superior II / ATG-CT - 05/11/2021 às 18:03:52.
Documento Nº: 27892521-7895 - consulta à autenticidade em
<https://www.documentos.spsempapel.sp.gov.br/sigaex/public/app/autenticar?n=27892521-7895>



CCCAP202106369A



Autenticado com senha por MARIA CONCEIÇÃO FIRMINO DE MACEDO SANTOS - Oficial Administrativo / SSARTPOL - 23/11/2021 às 11:23:15.
Documento Nº: 29095990-425 - consulta à autenticidade em
<https://www.documentos.spsempapel.sp.gov.br/sigaex/public/app/autenticar?n=29095990-425>



petição ao Poder Público, tanto diretamente na sede do Governo, quanto setorialmente nas Secretarias de Estado.

Nesse cenário, cabe às Secretarias de Estado, no exercício da execução orçamentária setorial, verificar se as sugestões externas - tanto as repassadas pela Casa Civil quanto eventualmente outras que entrem por outros meios - serão ou não, porventura, contempladas na execução dos respectivos orçamentos.

Assim, em resumo, temos que, quanto às emendas impositivas, a execução orçamentária segue estritamente o determinado pela Lei Orçamentária Anual. E, com relação às propostas de execução da parcela discricionária do orçamento (incluídas as denominadas "demandas parlamentares"), é forçoso reconhecer que, sob o prisma jurídico, constituem meras sugestões, que não se incorporam formalmente ao orçamento público, já que, nessa parte, as decisões de execução orçamentária cabem exclusivamente ao Poder Executivo, nos limites delineados pela mesma legislação de regência.

Nesses termos, verifica-se que tanto com relação às emendas impositivas, de execução obrigatória, quanto no que toca à execução da parcela discricionária do orçamento público, o Governo do Estado de São Paulo observa rigorosamente os ditames legais e constitucionais - especialmente os princípios que orientam a Administração Pública -, não havendo nenhuma das



Autenticado com senha por FELICIANA IACocca MARCONDES DO AMARAL - Assessor Técnico da Administração Superior II / ATG-CT - 05/11/2021 às 18:03:52.
Documento Nº: 27892521-7895 - consulta à autenticidade em
<https://www.documentos.spsempapel.sp.gov.br/sigaex/public/app/autenticar?n=27892521-7895>



CCCAP202106369A



Autenticado com senha por MARIA CONCEIÇÃO FIRMINO DE MACEDO SANTOS - Oficial Administrativo / SSARTPOL - 23/11/2021 às 11:23:15.
Documento Nº: 29095990-425 - consulta à autenticidade em
<https://www.documentos.spsempapel.sp.gov.br/sigaex/public/app/autenticar?n=29095990-425>



irregularidades apontadas pelo parlamentar representante.
Dai por que é de rigor o arquivamento do presente feito.

Sendo o que cumpria informar,
proponho a expedição de ofício à Procuradoria Geral de
Justiça instruído com a presente manifestação.



CAUÊ MACRIS
SECRETÁRIO-CHEFE DA CASA CIVIL

Ao Excelentíssimo Senhor
JOÃO DORIA
Governador do Estado de São Paulo
SÃO PAULO - SP



Autenticado com senha por FELICIANA IACocca MARCONDES DO AMARAL - Assessor Técnico da Administração Superior II / ATG-CT - 05/11/2021 às 18:03:52.
Documento Nº: 27892521-7895 - consulta à autenticidade em
<https://www.documentos.spsempapel.sp.gov.br/sigaex/public/app/autenticar?n=27892521-7895>



CCCAP202106369A



Autenticado com senha por MARIA CONCEIÇÃO FIRMINO DE MACEDO SANTOS - Oficial Administrativo / SSARTPOL - 23/11/2021 às 11:23:15.
Documento Nº: 29095990-425 - consulta à autenticidade em
<https://www.documentos.spsempapel.sp.gov.br/sigaex/public/app/autenticar?n=29095990-425>



**GABINETE DO GOVERNADOR
DO
ESTADO DE SÃO PAULO**

São Paulo, 5 de novembro de 2021

ATG/Ofício GG. JD. n° 24/2021
SEGOV-EXP-2021/008831

Senhor Procurador-Geral de Justiça

Com meus cumprimentos, em atenção ao Ofício n° 461/2021 (SPGJ-JUR-COPP), expedido nos autos do processo SEI n° 29.0001.0167415.2021-91, SIS n° 43.0699.0000169/2021, à vista da Representação formulada pelo Deputado Estadual Carlos Giannazi, transmito a Vossa Excelência o Ofício subscrito pelo Secretário-Chefe da Casa Civil.

Sem mais, renovo meus protestos de elevada estima e distinta consideração.

JOÃO DORIA
Governador do Estado

A Sua Excelência o Senhor
Doutor MÁRIO LUIZ SARRUBO
Procurador-Geral de Justiça do Estado
SÃO PAULO - SP

ATG/FIA/doa
(24-OF) 2021



CCCAP202106369A



Assinado digitalmente por JOÃO AGRIPINO DA COSTA DORIA JUNIOR - Governador do Estado de São Paulo / GG - 05/11/2021 às 18:08:54.
Documento N°: 27892572-9832 - consulta à autenticidade em <https://www.documentos.spsempapel.sp.gov.br/sigaex/public/app/autenticar?n=27892572-9832>

SIGA



Autenticado com senha por MARIA CONCEIÇÃO FIRMINO DE MACEDO SANTOS - Oficial Administrativo / SSARTPOL - 23/11/2021 às 11:23:15.
Documento N°: 29095990-425 - consulta à autenticidade em <https://www.documentos.spsempapel.sp.gov.br/sigaex/public/app/autenticar?n=29095990-425>

OFÍCIO CG Nº 085/2021

São Paulo, 23 de setembro de 2021.

Ao Senhor Abílio Licínio dos Santos Silva
 Diretor da Diretoria de Contas do Governador
 Tribunal de Contas do Estado de São Paulo
 Av. Rangel Pestana, 315 - Centro - CEP: 01017-906 - São Paulo – SP

Ref.: Requisição de documentos e informações DCG-1 nº 46/2021

Prezado Senhor,

Em atenção ao ofício expedido nos autos do procedimento em epígrafe, venho perante Vossa Senhoria prestar os seguintes esclarecimentos.

A participação do Poder Legislativo no orçamento público se dá tanto na **formulação das peças orçamentárias**¹ quanto na **execução do orçamento**. Nesse último caso, o Legislativo fiscaliza o cumprimento dos mandamentos legais² e os parlamentares, no exercício da representação popular, têm a faculdade de

¹ Conforme artigo 165 da Constituição Federal e 174 da Constituição do Estado de São Paulo, as peças orçamentárias são: o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais.

Constituição do Estado de São Paulo:

“Artigo 174 - Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão, com observância dos preceitos correspondentes da Constituição Federal:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.”

² **Constituição Federal:**

“Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

[...]

X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;”

Constituição do Estado de São Paulo:

“Artigo 13 - A Assembleia Legislativa terá Comissões permanentes e temporárias, na forma e com as atribuições previstas no Regimento Interno.

§1º - Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

[...]

Avenida Morumbi, 4.500, Morumbi / 05640 905 / São Paulo - SP. 11 2193 8484/ gabinetecasacivil@sp.gov.br

h



dirigir ao Poder Executivo **propostas** de transferências voluntárias de recursos a Municípios ou entidades, propostas estas conhecidas como “**demandas parlamentares**”.

Por ocasião da formulação das peças orçamentárias, o Poder Legislativo, a partir do projeto do Chefe do Executivo³, estabelece as diretrizes, objetivos, metas e prioridades da administração pública para as despesas de capital, ratifica os programas de duração continuada, bem como formula a política fiscal, em consonância com a trajetória sustentável da dívida pública e, estimando as próximas receitas, autoriza um limite de gastos ao Poder Executivo.

Nessa etapa, em especial na tramitação do projeto de orçamento anual, o Poder Legislativo pode realizar **emendas** à proposta encaminhada pelo Executivo, desde que sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, mediante indicação dos recursos necessários - admitidos apenas aqueles provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre dotações para pessoal e seus encargos, serviço da dívida e transferências tributárias constitucionais aos Municípios⁴.

5 - acompanhar a execução orçamentária;”

“Artigo 32 - A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado, das entidades da administração direta e indireta e das fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Assembleia Legislativa, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.”

³ **Constituição Federal:**

“Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

[...]

XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição;”

Constituição Estadual:

“Artigo 47 - Compete privativamente ao Governador, além de outras atribuições previstas nesta Constituição:

XVII - enviar à Assembleia Legislativa projetos de lei relativos ao plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, dívida pública e operações de crédito;”

⁴ **Constituição do Estado de São Paulo:**

“Artigo 175 - Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais, bem como suas emendas, serão apreciados pela Assembleia Legislativa.

§ 1º - As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem serão admitidas desde que:

- 1 - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;
- 2 - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:
 - a) dotações para pessoal e seus encargos;
 - b) serviço da dívida;
 - c) transferências tributárias constitucionais para Municípios.

Avenida Morumbi, 4.500, Morumbi / 05640 905 / São Paulo - SP. 11 2193 8484/ gabinetecacasacivil@sp.gov.br



É ainda facultado aos parlamentares a formulação das denominadas **emendas individuais impositivas**, de cumprimento **obrigatório**, limitadas a 0,3% da receita corrente líquida prevista, sendo que metade desse percentual deve se destinar a ações e serviços públicos de saúde⁵⁻⁶⁻⁷.

Releva anotar que o tema do **orçamento impositivo** por emenda parlamentar não é novidade no ordenamento jurídico brasileiro. Para além de precedentes históricos em que o Legislativo teve peculiar atuação na **definição** do orçamento público e na forma de sua execução⁸, fato é que a partir de 2015, na esfera

3 - sejam relacionadas:

- a) com correção de erros ou omissões;
- b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

§2º - As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

⁵ **Constituição Estadual, artigo 175:**

“§ 6º - As emendas individuais ao projeto de lei orçamentária serão de 0,3% (três décimos por cento) da receita corrente líquida prevista no projeto encaminhado pelo Poder Executivo, sendo que a metade do percentual a ser estabelecido será destinada a ações e serviços públicos de saúde. (NR)
§ 7º - A execução do montante destinado a ações e serviços públicos de saúde previsto no § 6º deste artigo, inclusive custeio, será computada para fins do cumprimento do item 1 do parágrafo único do artigo 222, vedada a destinação para pagamento de pessoal ou encargos sociais. (NR)
§ 8º - É obrigatória a execução orçamentária e financeira das programações a que se refere o § 6º deste artigo, em montante de 0,3% (três décimos por cento) da receita corrente líquida realizada no exercício anterior, conforme os critérios definidos na lei de diretrizes orçamentárias. (NR)
§ 9º - Os restos a pagar poderão ser considerados para fins de cumprimento da execução financeira prevista no § 8º deste artigo, em montante estabelecido na lei de diretrizes orçamentárias. (NR)
§ 10 - Se for verificado que a reestimativa da receita e da despesa poderá resultar no não cumprimento da meta de resultado fiscal estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias, o montante previsto no § 8º deste artigo poderá ser reduzido em até a mesma proporção da limitação incidente sobre o conjunto das despesas discricionárias.”

⁶ Aludida faculdade foi inserida na Constituição do Estado por meio da Emenda nº 45, de 18/12/2017. No plano federal foram as Emendas Constitucionais nº 86/2015 (emendas impositivas individuais) e 100/2019 (emendas impositivas de bancada) que trouxeram ao ordenamento a figura do orçamento impositivo.

⁷ A partir de 1/1/2022, por força do artigo 175-A da Constituição estadual (inserido pela Emenda Constitucional nº 50/2021, as transferências voluntárias aos Municípios poderão ocorrer por meio de transferências especiais – **independentemente da celebração de convênio** - ou transferências com finalidade definida.

⁸ De fato, com a derrubada do Estado Novo, a Constituição de 1946, na missão de reforçar e ampliar os preceitos democráticos, dentre muitas outras alterações, deu ao Legislativo protagonismo nas decisões relativas ao destino do dinheiro público, permitindo-lhe alterar, por meio de emendas, sem restrições, toda a parte variável da proposta orçamentária.

Mais à frente, diante da instalação de novo período ditatorial pós-1964, a Constituição de 1967 novamente aglutinou poderes no Executivo e, na seara orçamentária, ceifou do Legislativo a possibilidade de realizar modificações na proposta de orçamento.



federal, e de 2017 no Estado de São Paulo, **as emendas parlamentares impositivas são realidade no orçamento estatal.**

Por outro lado, figuras muito diferentes das vistas emendas impositivas - que surgem no trâmite da proposta de lei orçamentária e, assim, se incorporam ao orçamento público - são as denominadas “**demandas parlamentares**”, que emergem apenas na etapa de **execução** do orçamento.

Nessa etapa, além da função fiscalizatória típica que o Poder Legislativo exerce em relação aos atos do Executivo, merece especial menção a atuação dos parlamentares na formulação de **propostas** destinadas à execução da parcela **discricionária** do gasto público, especialmente por meio de transferências voluntárias de recursos, mediante convênios ou parcerias a serem celebrados entre o Poder Executivo e o Município ou entidade indicados pelos parlamentares requerentes.

Essa atividade parlamentar, realizada no **exercício da representação popular**⁹, tem lastro imediato no que dispõe o artigo inaugural da Constituição Federal: “todo poder emana do povo, **que o exerce por meio de representantes eleitos** ou diretamente...” (destaquei).

A rigor, qualquer um do povo pode, mediante exercício do direito constitucional de petição, formular ao Poder Executivo **propostas** de direcionamento de gastos da parcela **discricionária** do orçamento. Com maior razão, à vista do mandato eletivo, os parlamentares, que são representantes do povo, também podem fazê-lo.

Trata-se, pois, de legítima prática, longeva e costumeira, consolidada na realidade política estatal, a que se convencionou denominar “**demandas parlamentares**” ou mesmo “**emendas parlamentares voluntárias**”. Esse

Por fim, a Constituição Federal de 1988, em novo movimento de abertura democrática e reequilíbrio de forças entre os Poderes do Estado, reintroduziu as competências do Legislativo na formulação e execução do orçamento público. Mais recentemente, as Emendas Constitucionais nº 86/2015 e nº 100/2019 (no Estado, as Emendas nº 45/2017 e nº 50/2021), buscando aperfeiçoar o equilíbrio entre os Poderes, trouxeram as mencionadas emendas parlamentares impositivas.

⁹ **Constituição Federal:**

Avenida Morumbi, 4.500, Morumbi / 05640 905 / São Paulo - SP. 11 2193 8484/ gabinetecasacivil@sp.gov.br



último termo, convém ponderar, embora de uso frequente¹⁰, não é acurado pois pode conduzir ao **equivocado** entendimento de que tais demandas equivaleriam a emendas ao orçamento. **Não são**, porquanto não alteram as peças orçamentárias e, portanto, não criam obrigação de execução.

Vale repisar que as demandas parlamentares são **propostas**, sugestões, pedidos de gastos da parcela **discricionária** do orçamento que, assim, **podem ou não** ser acolhidas pelo Executivo, conforme juízo de **conveniência e oportunidade**.

Na prática, os parlamentares (estaduais, ou mesmo os federais) formulam suas demandas e as encaminham – por difusas formas e meios – ao Executivo, que centraliza aludidos requerimentos na Casa Civil, Secretaria responsável, dentre outras atribuições, pelas relações institucionais do Executivo com a Assembleia Legislativa e pela articulação política do governo¹¹.

“Art. 45. A Câmara dos Deputados compõe-se de **representantes do povo**, eleitos, pelo sistema proporcional, em cada Estado, em cada Território e no Distrito Federal.” (destaquei)

¹⁰ A origem do termo “**emendas voluntárias**” remete ao regime constitucional estadual anterior à Emenda nº 45/2017, em que eram possíveis **indicações parlamentares** individuais ao projeto de lei orçamentária, de execução **não obrigatória**, que compunham um anexo da Lei Orçamentária Anual e eram **informalmente** conhecidas por **emendas voluntárias**.

Sobre as então denominadas indicações parlamentares, o sítio eletrônico da Assembleia Legislativa aponta que:

“As indicações parlamentares ao orçamento do Estado de São Paulo são propostas de transferências voluntárias de recursos, mediante convênios a serem celebrados entre o Poder Executivo e o Município ou Entidade, indicados pelas Deputadas e Deputados Estaduais.

Não são emendas ao projeto de lei orçamentária e não se confundem com as demais proposições legislativas.

São apresentadas em anexo ao Parecer do Relator do Projeto de Lei Orçamentária anual, debatido e aprovado pela Comissão de Finanças, Orçamento e Planejamento – CFOP, que servirá de base para a deliberação do Plenário da Assembleia. As que estão disponíveis para consulta nesta página, são as que foram propostas quando da elaboração desse Parecer e não são, necessariamente, as que foram executadas.

Não aparecem destacadamente na lei orçamentária aprovada e em execução, já que a lei é organizada por programas, atividades e ações. Sua execução não é obrigatória.

A execução efetiva dessas indicações é de responsabilidade do Poder Executivo, através das Secretarias: Casa Civil (Subsecretaria de Assuntos Parlamentares), da Fazenda e do Planejamento e Gestão, e obedece as regras de execução orçamentária para transferências de recursos, inclusive a legislação pertinente quanto aos requisitos legais exigíveis das partes que assinarão os respectivos convênios.” (disponível em <https://www.al.sp.gov.br/leis/orcamento/indicacoes-parlamentares/>).

¹¹ Vale citar que a Subsecretaria de Ações Estratégicas e o Comitê Intersecretarial de Convênios e Parcerias, da Secretaria de Governo, atuam em conjunto com a Subsecretaria de Articulação Política, da Casa Civil, permitindo otimizar os procedimentos voltados à execução de emendas impositivas, inclusive com uniformização de diretrizes, prazos e fluxos.



A Casa Civil realiza então uma primeira verificação de aderência dos pleitos aos objetivos constantes do planejamento orçamentário estadual e, adicionalmente, aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030, da Organização das Nações Unidas, que o Estado de São Paulo aderiu em 2015.

Havendo alinhamento, a demanda recebe **autorização de processamento** e segue para análise setorial pelo órgão de Estado pertinente. Ao final, **se aprovada**, a demanda parlamentar pode dar origem a transferência voluntária de recursos, por meio do instrumento jurídico adequado, em favor do Município.

À vista das informações requisitadas por esse Tribunal de Contas, é oportuno mencionar que o processamento das demandas parlamentares só recentemente passou a ser realizado em ambiente eletrônico, razão pela qual a Casa Civil **ainda** não dispõe de todas as informações **compiladas** nos moldes ora solicitados.

Nesses termos, com relação às referidas demandas parlamentares, **requero prazo adicional de 30 dias para organização e apresentação das informações solicitadas.**

Por fim, quanto às **emendas impositivas ao orçamento**, segue relação de emendas impositivas pagas nos exercícios de 2020 e 2021, até 31/7/2021, com discriminação do nome do parlamentar proponente, entidade ou Município, valores e objeto.


JOEL JOSÉ PINTO DE OLIVEIRA
Chefe de Gabinete da Casa Civil

MS399/2021/CCGS/deb



OFÍCIO CG Nº 89/2021

São Paulo, 05 de novembro de 2021

Ao Senhor Abílio Licínio dos Santos Silva
Diretor da Diretoria de Contas do Governador
Tribunal de Contas do Estado de São Paulo
Av. Rangel Pestana, 315 – Centro – CEP 01017-906 – São Paulo - SP

Ref.: Requisição de documentos e informações DCG-1 nº 46/2021

Prezado Senhor,

Em acréscimo ao ofício anteriormente encaminhado a esse Tribunal de Contas¹, refiro-me agora especificamente à solicitação de informações acerca das denominadas “demandas parlamentares”.

Como dito anteriormente, referidas demandas constituem **sugestões** de execução da parcela discricionária do orçamento, que parlamentares, assim como outros agentes (cidadãos, prefeitos, entidades civis etc.), podem formular ao Executivo, por diversas formas e meios diferentes. E, como alhures afirmado, à vista da natureza propositiva, tais demandas **não geram obrigação de execução**.

Isso porque, como sabido, cabe **exclusivamente** ao Poder Executivo a execução da parte discricionária do orçamento público. Eventualmente, as mencionadas sugestões de terceiros, incluídos os parlamentares, coincidem com a política pública governamental e, assim, são contempladas na execução orçamentária.



1



Dessa forma, sob o ângulo jurídico, não há vínculo entre aquelas propostas e a execução do orçamento, que, repito, é de atribuição exclusiva do Executivo, que o faz, de forma **desconcentrada**, por intermédio das suas **diversas** Secretarias de Estado.

Bem por isso, a Casa Civil (Secretaria responsável, dentre outras atribuições, pelas relações institucionais do Executivo com a Assembleia Legislativa e pela articulação política do governo²), por exemplo, recebe **apenas parte** desses pedidos (somente os formulados por parlamentares e direcionados diretamente à Pasta) e imediatamente, após juízo preliminar de viabilidade³, os encaminha às respectivas Secretarias de Estado, conforme o assunto.

Como referido, são diversos os meios pelos quais chegam ao Executivo propostas de execução da parcela discricionária do orçamento. A título de exemplo, as demandas parlamentares podem ingressar na Casa Civil por meio do “serviço demandas”, do Programa SP Sem Papel (Decreto nº 64.355/2019), bem como podem ser encaminhadas, na forma de indicações parlamentares, pelo “Sistema de Acompanhamento Legislativo – SIALE” (Decreto nº 62.106/2016).

Ainda, os Municípios também podem formular sugestões por meio do Programa SP Sem Papel/demandas. E outros agentes podem igualmente encaminhar propostas através das diversas formas de petição ao Poder Público, tanto diretamente na sede do governo quanto setorialmente nas Secretarias de Estado.

Nesse cenário, cabe às Secretarias de Estado, no exercício da execução orçamentária setorial, verificar se as sugestões externas – tanto as repassadas pela Casa

¹ Ofício CG nº 085/2021, de 23/9/2021.

² Vale citar que a Subsecretaria de Ações Estratégicas e o Comitê Intersecretarial de Convênios e Parcerias, da Secretaria de Governo, atuam em conjunto com a Subsecretaria de Articulação Política, da Casa Civil, permitindo otimizar os procedimentos voltados à execução de emendas impositivas, inclusive com uniformização de diretrizes, prazos e fluxos.

³ A Casa Civil realiza uma primeira verificação de conexão desses pleitos aos objetivos constantes do planejamento orçamentário estadual e, adicionalmente, aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da Agenda 2030, da Organização das Nações Unidas, que o Estado de São Paulo aderiu em 2015. Havendo alinhamento, a demanda recebe autorização de processamento e segue para análise setorial pelo órgão de Estado pertinente.





| Casa Civil

Civil quanto eventualmente outras que entrem por meios diversos - serão ou não casualmente contempladas na execução dos respectivos orçamentos.

Dessarte, a fim de atender ao pedido dessa Corte de Contas, que solicita informações acerca das demandas parlamentares que ingressaram nesta Casa Civil em 2020 e 2021 (até 31/7/2021), encaminho, por meio do Sistema de Protocolo Digital desse Tribunal de Contas, os arquivos, cronologicamente ordenados, referentes às respostas aos ofícios de parlamentares que formularam ao Executivo propostas de execução da parcela discricionária do orçamento, reforçando que o controle de eventual coincidência dos pleitos com a política pública governamental é realizada setorialmente pelas pertinentes Secretarias de Estado.


 JOEL JOSÉ PINTO DE OLIVEIRA
 Chefe de Gabinete da Casa Civil

IMP2/2021/CCGS/deb





Governo do Estado de São Paulo
 Casa Civil
 Subsecretaria de Articulação Política

OFÍCIO

Número de Referência: Requerimento de Informação nº 863/2021

Interessado: Deputado Estadual Campos Machado

Assunto: Requerimento de Informação nº 863/2021 - Informações sobre as verbas destinadas aos parlamentares da ALESP, excetuadas aquelas correspondentes às emendas impositivas do Orçamento, no presente exercício de 2021.

OF. SSAP N.º 110/2021 - CC-EXP-2021/01813

Ao Excelentíssimo Senhor Deputado Estadual Campos Machado,

Em atenção ao Requerimento de Informação nº 863/2021, em que Vossa Excelência solicita esclarecimentos acerca da execução orçamentária estadual, cumpre informar que o assunto foi recentemente abordado junto ao Tribunal de Contas do Estado (procedimentos DCG-1 nº 46/2021) e o Ministério Público do Estado de São Paulo (processo SEI nº 29.0001.0167415.2021-91), nos termos dos ofícios CG nº 085/2021, CG nº 89/2021 e GG. JD. nº 24/2021.

Tendo em vista que referidos documentos esclarecem as questões nºs 01 a 10 formuladas por Vossa Excelência no requerimento em epígrafe, tomo a liberdade de anexar cópia dos mencionados ofícios e renovo meus protestos de elevada estima e distinta consideração.

Atenciosamente,

São Paulo, 23 de novembro de 2021.

Roger Willians
 Subsecretário
 Subsecretaria de Articulação Política

Classif. documental

006.01.10.003

