



Prefeitura do Município de São Paulo

São Paulo, 07 de novembro de 2019.

GABINETE DO PREFEITO

Ofício A. J. L. nº 458/2019-C

Ref.: Ofício SGP-12 nº 318/2019

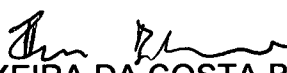
DOCREC

745/2019

Senhor Presidente

Reportando-me ao ofício acima referenciado, em atenção ao pedido de subsídios da Comissão de Finanças e Orçamento, encaminho a essa Presidência cópia das informações prestadas pelas Secretarias Municipais de Segurança Urbana e da Fazenda, sobre o Projeto de Lei nº 600/2017, de autoria do Vereador Conte Lopes, que institui o Fundo Municipal de Segurança Urbana (Fumseg).

Na oportunidade, renovo-lhe meus protestos de apreço e consideração.


IVAN TEIXEIRA DA COSTA BUDINSKI
Chefe de Gabinete
Casa Civil

Ao

Excelentíssimo Senhor

EDUARDO TUMA

Digníssimo Presidente da Câmara Municipal de São Paulo

**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO****SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA****Subsecretaria do Tesouro Municipal**

Rua Líbero Badaró, 190, 19º andar - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01008-000

Telefone:

Informação SF/SUTEM Nº 021634290

São Paulo, 02 de outubro de 2019

INT.: Secretaria do Governo Municipal – Assessoria Técnico-Legislativa**ASS.:** Projeto de Lei nº 600/2017, de autoria do Poder Legislativo – Instituição do Fundo Municipal de Segurança Urbana**SF/COJUR****Senhor Chefe da Assessoria Jurídica,**

Reportamo-nos à informação 018152178 que reproduz o PL 600/2017 que pretende instituir o Fundo Municipal de Segurança Urbana (FUMSEG)

Ao nos debruçarmos sobre o já dito PL, do ponto de vista da política financeira do Município de São Paulo, esta Subsecretaria do Tesouro Municipal posiciona-se de modo contrário à proposta de criação de Fundo Municipal de Segurança Urbana, pelas seguintes razões:

- a. Examinando-se o art. 3º do Projeto de Lei apresentado, não se pode depreender a origem das receitas e de eventuais transferências do referido Fundo.

Este fato torna a existência do Fundo **desnecessária**, considerando-se que o debate democrático anualmente enfrentado para a aprovação do Orçamento Público já permite o direcionamento de recursos às ações relacionadas à medidas da política de segurança urbana, independentemente da constituição de um Fundo Público.

- b. A criação de Fundos Públicos prejudica a administração financeira do Município, dificultando a gestão financeira das prioridades em termos de políticas públicas, democraticamente fixadas.

A Lei Federal n. 4.320/64 determina, em seu art. 71, que “constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação”.

Tal vinculação de receitas públicas **prejudica a gestão financeira, tendo em vista a enorme quantidade de demandas públicas igualmente legítimas que não poderão, em nenhuma**

hipótese, ser atendidas com recursos direcionados ao fundo especial, ainda que o saldo deste fundo seja elevado o suficiente para atender a todas as iniciativas na área a que se relaciona.

Nos termos da lição do Professor James Giacomoni:

“Os orçamentos governamentais resultam de processos que consideram reivindicações por novos e maiores recursos e decisões alocativas. Toda a sociedade, por intermédio de seus grupos, e as próprias unidades do governo, reivindicam. Níveis superiores dos Poderes Executivo e Legislativo avaliam as reivindicações e decidem alocando os recursos. Posto que os recursos serão sempre escassos diante do volume de reivindicações, as decisões alocativas devem considerar os méritos relativos das propostas alternativas.

O momento privilegiado para a tomada de decisões sobre o emprego dos recursos públicos deveria ser a elaboração dos planos e dos orçamentos e a aprovação respectiva nas Casas Legislativas. Não é o que vem ocorrendo. A cada novo exercício, resta menos espaço efetivamente decisório quando da elaboração e da aprovação dos projetos de lei de planos e orçamentos públicos.

Não há maiores espaços para novas escolhas orçamentárias porque o orçamento tornou-se uma peça rígida, pouco maleável, com pequenas margens para alterações. Trata-se de um problema, aparentemente universalizado, cujas causas devem merecer a atenção dos administradores públicos, políticos e pesquisadores.”[1]

Além disso, a sociedade está em constante transformação e as demandas sociais de hoje podem evoluir, implicando, em pouco tempo, em modificações nas prioridades sociais e, consequentemente, implicando na necessidade de rever e reprogramar investimentos públicos inicialmente planejados. Nas palavras de Wildavsky e Caiden “(...) o passado não é um guia perfeitamente seguro rumo ao futuro”. [2]

Neste contexto, vinculações de receitas fixadas em leis permanentes, como a proposta no Projeto de Lei ora analisado, tornam custoso o processo de mobilização de recursos de áreas outrora tidas como prioritárias para áreas consideradas de atenção urgente pelo poder público e pela sociedade em momento futuro. A Lei Orçamentária, contudo, serve ao propósito de vincular recursos a uma determinada iniciativa, sem sofrer dos problemas de que padecem os fundos públicos.

Pelas razões acima expostas, manifestamo-nos no sentido de entender que não atende ao interesse público a proposta apresenta, sob o ponto de vista da administração da política fiscal e financeira do Município de São Paulo, assuntos estes relacionados à competência desta Subsecretaria do Tesouro Municipal.

[1] GIACOMONI, James. Receitas vinculadas, despesas obrigatórias e rigidez orçamentária. In: CONTI, J. M.; SCAFF, F. F. *Orçamentos públicos e direito financeiro*. São Paulo: RT, 2011, p. 330.

[2] WILDAVSKY, A.; CAIDEN, N. *The new politics of budgetary process*. New York: Pearson Longman, 2004, p. 47.

HENRIQUE DE CASTILHO PINTO

Subsecretário do Tesouro Municipal

SF-SUTEM



Documento assinado eletronicamente por **Henrique de Castilho Pinto, Subsecretário**, em 02/10/2019, às 11:55, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.prefeitura.sp.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **021634290** e o código CRC **9746B225**.

Referência: Processo nº 6010.2019/0002089-1

SEI nº 021634290

**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO****SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA****Coordenadoria Jurídica**

Praça do Patriarca, 59, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01002-010

Telefone:

Parecer SF/COJUR Nº 021655809

GABSF

Senhor Secretário

Cuida o presente de solicitação da Assessoria Técnico-Legislativa da Casa Civil, nos termos do doc. nº 021560594, para análise e manifestação desta Pasta acerca do Projeto de Lei nº 600/2017 (doc. nº 018152178), de autoria do Legislativo, o qual pretende instituir o Fundo Municipal de Segurança Urbana (FUMSEG), "destinado à realização de programas de interesse da Administração Municipal vinculados à área de Segurança Urbana, cujo controle será executado por meio de orçamento e registros contábeis próprios".

Nos termos da Informação SMSU/CMDO-G 019294482, a Secretaria Municipal de Segurança Urbana manifestou-se favoravelmente à criação do precitado Fundo, vez que, segundo entende, "irá melhorar os serviços de segurança na Cidade de São Paulo".

No âmbito desta Secretaria, o feito foi remetido inicialmente à Subsecretaria do Tesouro Municipal (SUTEM), que, do ponto de vista da política financeira do Município, posicionou-se contrariamente ao Projeto de Lei em referência (doc. nº 021634290), mormente em razão do aventado prejuízo, em termos da gestão financeira, decorrente da vinculação de receitas ao Fundo, vinculação essa que, conforme afirmado, impossibilitará o atendimento de outras demandas públicas "igualmente legítimas".

É a síntese do essencial. Passa-se a opinar.

Sob o ponto de vista jurídico, observa-se que o referido projeto de lei não reúne condições para prosseguimento, conforme a seguir demonstrado, haja vista sua manifesta inconstitucionalidade.

Em linhas gerais, os fundos especiais ou orçamentários consistem em vinculação de recursos públicos a um fim específico, de sorte a que sejam asseguradas dotações suficientes à viabilização de programas reputados relevantes.

Tais fundos possuem natureza jurídica de entes despersonalizados, consistindo em instrumentos contábeis para a consecução de objetivos político-administrativos do Estado.

Nos termos da legislação de regência^[1], pode-se inferir que os referidos fundos possuem os seguintes pressupostos de existência: i) designação de fontes de recursos; ii) gastos vinculados a determinadas finalidades; iii) vinculação a órgão da Administração Direta; iv) aplicação dos recursos por meio de dotações consignadas na lei Orçamentária; v) utilização de contabilidade particularizada; vi) normas de aplicação e meios de controle.

Tendo em vista a sua natureza instrumental e a necessidade de vinculação a órgão da Administração Direta (ponto nodal com pertinência de finalidades), é possível concluir que a instituição dos fundos especiais tem o condão de criar uma função na estrutura do Executivo, a qual será administrada por órgão da Administração destacado ou criado especificamente para garantir que as finalidades a eles (fundos) subjacentes sejam alcançadas.

Aí reside um dos fundamentos pelos quais se reputa inconstitucional o referido Projeto de Lei.

Isso porque, a teor do que dispõe a alínea “e” do inciso II do § 1º do art. 61 da Constituição Federal^[2], as leis que criem atribuições para órgãos ou entidades já existentes na Administração, ou que criem funções a serem executadas por estrutura vinculada ou pertencente ao Poder Executivo, são de iniciativa privativa do Chefe deste Poder, donde fica claro o vício de iniciativa do PL em apreço, haja vista ter sido proposto pela edilidade.

Ademais disso, tal vício também decorre do fato de o predito PL consubstanciar-se em norma de impacto orçamentário, uma vez que o fundo que pretende criar destinar-se-á à execução orçamentária de despesas (e não a gastos extraorçamentários).

Assim, uma vez que abarca matéria orçamentária, e considerando ter sido proposto pelo Legislativo, o Projeto de Lei ora apreciado contraria o disposto no art. 165, III^[3], da Constituição Federal, combinado com o inciso I, do § 5º^[4], do mesmo artigo, que confere ao Poder Executivo, em caráter privativo, o início do processo legislativo-orçamentário.

Na Constituição do Estado de São Paulo, cujos dispositivos também são aplicáveis aos Municípios paulistas por força do seu art. 144^[5], a reserva de iniciativa ao Poder Executivo em matéria orçamentária está prevista no art. 174. Na Lei Orgânica do Município de São Paulo, tal previsão situa-se no art. 69, X^[6].

Releva notar, ainda, que a atuação do Legislativo Municipal no tocante ao referido PL ofende o princípio constitucional da separação de poderes, previsto no art. 2º da Carta Fundamental, por interferir indevidamente em competência do Poder Executivo e em atividade tipicamente administrativa (criação de função na Administração, com impactos na Lei Orçamentária), colidindo, expressamente, com o art. 84, I, da Constituição Federal, com o art. 47,

II e XIV, da Constituição do Estado de São Paulo, e arts. 69, II, e 70, XIV, da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

Nesta senda, importante ressaltar que a jurisprudência do Tribunal de Justiça de São Paulo é pacífica no sentido de considerar inconstitucionais leis de iniciativa do Legislativo que instituem fundos públicos, senão vejamos:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade - Lei do Município de Santa Barbara d’Oeste n° 3294, de 13 de junho de 2011, de iniciativa parlamentar, que dispôs sobre a criação de Fundo Municipal de Defesa Civil - Veto do prefeito rejeitado - Lei autorizativa que tem comando determinativo - Ato de organização do Município, de competência exclusiva do Prefeito - Ofensa ao princípio da separação de poderes - Instituição de fundos que depende de autorização legislativa (art. 176, IX, da CE) e que devem ser compreendidos na lei orçamentária anual (art. 174, § 4º, 1, da CE) de iniciativa legislativa do chefe do Poder Executivo - Violação aos arts. 5º, 25, 47, inciso II, 174, § 4º, 1, e 176, IX, da Constituição Estadual - Procedência da ação.” (Processo 0153008-17.2011.8.26.0000)

“Ação direta de inconstitucionalidade - Lei n° 4.322/22.12.2006, do Município de Catanduva, de iniciativa parlamentar e promulgada pelo alcaide, que ‘CRIA O PROGRAMA MUNICIPAL DE INCENTIVO AO ESPORTE, INSTITUI O FUNDO MUNICIPAL DE APOIO AO ESPORTE E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS’ - a sanção da lei pelo Prefeito não convalida o vício de iniciativa - as funções de organizar, de superintender e de dirigir os serviços públicos são de iniciativa do Poder Executivo; daí reservar-se exclusivamente ao chefe deste a iniciativa de leis que disponham inclusive sobre o plano plurianual, o que passa pela criação de programas de duração continuada, que, ademais, não podem ser iniciados se não incluídos na lei orçamentária - a vinculação da receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, por princípio é vedada pela Carta Estadual - não pode a Câmara assentar que doações privadas a público fundo são dedutíveis de impostos municipais, pois tal benefício, correspondente a tratamento diferenciado favorável ao contribuinte, traduz evidente renúncia de receita capaz de reduzir o orçamento, portanto igualmente sendo assunto de iniciativa privativa do Prefeito Municipal - violação aos artigos 5º, 144, 174, I, II e III, 175, parágrafos 1º e 2º, e 176, I e IV, da Constituição Estadual - ação procedente.” (Processo 0010001-06.2007.8.26.0000)

“Requerente: Prefeito Municipal de Ribeirão Preto. Requerido: Presidente da Câmara Municipal de Ribeirão Preto. Ação direta de inconstitucionalidade. Lei de iniciativa parlamentar que cria Fundo de Incentivo e Amparo ao Estudante Universitário. Matéria tipicamente administrativa do Chefe do Executivo e implica em aumento de despesas. Ação procedente.” (Processo 9042386-53.2004.8.26.0000)

"ACÓRDÃO AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE DA LEI MUNICIPAL Nº 5954, DE 30 DE OUTUBRO DE 2003, DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS, QUE 'CRIA O FUNDO MUNICIPAL DE COMBATE A SINISTROS - FUMCS, INSTITUI FORMAS DE ARRECADAÇÕES, APLICAÇÕES E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS'. LEI DE INICIATIVA DE VEREADOR - PROMULGAÇÃO APÓS REJEIÇÃO DO VETO DO PREFEITO – MATÉRIA AFETA À ADMINISTRAÇÃO ORDINÁRIA – COMPETÊNCIA RESERVADA AO PODER EXECUTIVO - VIOLAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA INDEPENDÊNCIA E HARMONIA DOS PODERES E DA INICIATIVA LEGISLATIVA - AÇÃO PROCEDENTE" (Processo 9043834-61.2004.8.26.0000).

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Lei nº 5.163, de 08 de dezembro de 1997, do Município de Araçatuba, de iniciativa parlamentar, que "institui o Fundo Especial do Bombeiro FEBOM, e dá outras providências" Lei que institui programas e serviços administrativos ao Poder Executivo (criação de Fundo Especial do Bombeiro), matéria de iniciativa legislativa a esse reservada, além de nela estar ausente a indicação da fonte para cobertura de novos gastos públicos Lei impugnada que violou a reserva de iniciativa do chefe do Poder Executivo e o princípio da separação de poderes, e criou despesas sem especificar a respectiva fonte de custeio, infringindo, assim, os arts. 5º, §§ 1º e 2º, 24, § 2º, 2, 25 e 47, II, XIV e XIX a, 174, III, § 4º, 1, 176, IX, da Constituição Estadual, aplicáveis aos Municípios por simetria ao art. 144 da CE Sanção do Prefeito de então e concordância do atual não superam o vício de inconstitucionalidade da lei Ação julgada procedente.

MODULAÇÃO Inconstitucional a lei que vigora há muitos anos (desde 1997), necessário se faz a modulação de seus efeitos para que a eficácia se dê após o trânsito em julgado da decisão declaratória Hipótese em que justificada a modulação nesses termos, para não desprover de imediato a prestação de serviço essencial e indispensável à comunidade (o de bombeiros), e atender à necessidade de garantir segurança jurídica.

Ação julgada procedente, com modulação". (Processo nº 2114600-15.2014.8.26.0000)

Mais recentemente, o Tribunal Paulista reafirmou tal entendimento na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2001634-36.2019.8.26.0000 (acórdão disponibilizado em 20/08/2019), ajuizada pelo Prefeito do Município de Guarulhos em face da Lei nº 7.138, de 20 de junho de 2013, por meio da qual foi criado Fundo Municipal de Segurança Pública daquele município. O acórdão foi assim ementado:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei nº 7.138, de 20 de junho de 2013, do Município de Guarulhos, que institui o Fundo Municipal de Segurança Pública. Iniciativa Parlamentar. Ingerência na Administração Pública. Vício material e Formal. Desrespeito aos artigos 5º, 24, § 2º, item 2, 47, II e XIV, XIX, "a", 174, III c.c. § 4º, item 1, 176, inciso IX e 144 da Constituição Estadual. Reconhecimento de vício de iniciativa e de Separação dos Poderes. Inconstitucionalidade declarada.

Ação procedente, com efeito ex tunc".

De mais a mais, ainda que se afastasse a tese de inconstitucionalidade aqui defendida, o fato é que a própria Lei Orgânica do Município confere ao Prefeito, com exclusividade, a competência para propor à Câmara Municipal a criação de fundos destinados ao auxílio no financiamento de serviços e/ou programas públicos (art. 69, XVIII), o que, por si só, já macularia de ilegalidade o Projeto de Lei 600/2017.

É de ser ressaltar que tal argumento foi utilizado pelo Vereador Roberto Tripoli na Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa quando da apreciação do Projeto de Lei 358/2014, por meio do qual também se pretendeu instituir Fundo Municipal de Segurança Urbana nesta municipalidade, tendo se manifestado nos seguintes termos:

Não obstante os meritórios propósitos do presente projeto, ele não reúne condições para prosseguir em tramitação, pois viola o artigo 69, inciso XVIII, da Lei Orgânica Municipal que dispõe competir privativamente ao Sr. Prefeito propor à Câmara Municipal a criação de fundos destinados ao auxílio no financiamento de serviços e/ou programas públicos. Não bastasse, a competência para administrar as rendas do Município é do Sr. Prefeito, com respaldo no art. 70, VI, da Lei Orgânica, assim como também é de sua competência exclusiva dispor sobre o funcionamento da Administração Municipal (art. 70, XIV).

Pelo exposto, somos pela ILEGALIDADE, sem prejuízo do prosseguimento deste projeto na hipótese de recurso provido pelo Plenário desta Casa, nos termos do art. 79 do Regimento Interno.

Desta feita, ante a manifesta inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 600/2017, eleva-se o presente administrativo a esse Gabinete sugerindo que o Poder Executivo contrariamente a ele se posicione.

SF/COJUR, 2 de outubro de 2019.

CHRYSTIAN USKI

Coordenador

OAB/SP nº 303.136

SF – Coordenadoria Jurídica

[1] Constituição Federal, Lei Federal nº 4.320/64 e Lei Complementar nº 101/00.

[2] Cujo dispositivo correspondente na Constituição do Estado de São Paulo é o inciso II, do § 2º, do art. 24, e na Lei Orgânica do Município de São Paulo é inciso IV, do § 2º, do art. 37.

[3] "Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: III - os orçamentos anuais".

[4] "Art. 165. [...] § 5º A lei orçamentária anual compreenderá: I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público".

[5] "**Artigo 144** - Os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição."

[6] "Art. 69 Compete privativamente ao Prefeito, além de outras atribuições previstas nesta Lei: [...] X - propor à Câmara Municipal projetos de leis relativos ao plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, dívida pública e operações de crédito".



Documento assinado eletronicamente por **Chrystian Uski, Procurador Chefe**, em 02/10/2019, às 17:40, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.prefeitura.sp.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **021655809** e o código CRC **8612AEC1**.

**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO****SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA****Núcleo de Atribuição**

Praça do Patriarca, 59, - Bairro Centro - São Paulo/SP - CEP 01002-010

Telefone: 11 28736054/ 11 28736056

Encaminhamento SF/COJUR/ATRIBUIÇÃO Nº 021665083**CASA CIVIL/ATL****Senhora Assessora Chefe**

Em atenção à solicitação dessa Assessoria (doc. nº 021560594), encaminho o presente com as manifestações da Subsecretaria do Tesouro Municipal (doc. nº 021634290) e da Coordenadoria Jurídica desta Pasta (doc. nº 021655809), acolhidas por este Gabinete, no sentido de não concordância com o teor do Projeto de Lei nº 600/2017.

GABSF, 02 de outubro de 2019.

EVANDRO LUIS ALPOIM FREIRE

Chefe de Gabinete

Secretaria Municipal da Fazenda



Documento assinado eletronicamente por **Evandro Freire, Chefe de Gabinete**, em 03/10/2019, às 18:21, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.prefeitura.sp.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **021665083** e o código CRC **30172331**.