



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

GABINETE DO PREFEITO

OFÍCIO AO LEGISLATIVO

À

Câmara Municipal de São Paulo

A/C: Excelentíssimo Senhor Eduardo Tuma

Digníssimo Presidente da Câmara Municipal de São Paulo

ASSUNTO: Ofício SGP - 12 nº 249/2020

Senhor Presidente,

Em atendimento ao pedido de subsídios formulado pela Comissão de Administração Pública sobre o Projeto de Lei nº 569/19, de autoria do Vereador Reis, que objetiva instituir o Fundo Municipal de Segurança Pública, transmito a essa Presidência, por cópia, os pronunciamentos exarados acerca da matéria no âmbito das Secretarias Municipais de Segurança Urbana – SMSU e da Fazenda – SF.

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

IVAN TEIXEIRA DA COSTA BUDINSKI

Chefe de Gabinete da Casa Civil



Documento assinado eletronicamente por **Ivan Teixeira da Costa Budinski, Secretário(a) Adjunto(a)**, em 12/11/2020, às 14:28, 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 <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **034112657** e o código CRC **E7DC68AE**.

**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO****SECRETARIA MUNICIPAL DE SEGURANÇA URBANA****Assessoria Jurídica**

Rua da Consolação, 1379, - Bairro Consolação - São Paulo/SP - CEP 01020-900

Telefone: 3124-5169

Manifestação**Interessado:** Câmara Municipal de São Paulo**Assunto:** Projeto de Lei nº 569/19.**SMSU/ADJ****Senhor Secretário Adjunto,**

Trata o presente do Projeto de Lei nº 569/2019, de autoria do Excelentíssimo Senhor Vereador Reis, que dispõe sobre a criação do Fundo Municipal de Segurança Pública, destinado à realização de programas de interesse da Administração Pública que se vinculem à área da segurança pública.

Consta do Ofício nº249/2020 (link 033076705), pedido de informações requerido pela Douta Comissão de Administração Pública, nos termos do art. 68 do Regimento Interno e nos termos do art. 32, 2, inciso III, da Lei Orgânica do Município. O relator da referida Comissão solicita o encaminhamento de pedido ao Executivo, para que se pronuncie acerca do Projeto de Lei.

A Assessoria Técnico-Legislativa do gabinete do Exmo. Senhor Prefeito encaminhou os autos a esta Pasta, para análise e manifestação, bem como para as Secretarias de Gestão e Fazenda.

O Comando Geral da Guarda Civil Metropolitana manifestou-se favoravelmente ao Projeto, conforme razões apontadas no link 033556392, no seguinte sentido:

“No que pese a manifestação técnica apresentada pela Secretaria Municipal na Fazenda nos links 021655809 e 021655809, ainda que subsista razões para o veto, não se poderia fechar os olhos para os malefícios que a criminalidade traz para o convívio em sociedade, principalmente nas grandes cidades, e muito embora o combate e repressão ao crime seja de competência dos Estados membros, os municípios têm contribuído efetivamente nas ações primárias de prevenção aos fatores de violência urbana, especialmente àqueles que constituíram suas Guardas Municipais, como no caso da Cidade de São Paulo, inclusive com participação efetiva no Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) estabelecido pela Lei Federal nº 13.675 de 11 de junho de 2018 (inciso VII do artigo 9º).”

Posto isto, nos posicionamos favoráveis à proposta ora apresentada, e, caso outro for o entendimento, há de se pensar em mecanismos alternativos para se aumentar os investimentos na política de segurança urbana da cidade, quer seja por correção de eventual vício de iniciativa na propositura do projeto de lei, quer seja por aumento do orçamento anual da Secretaria Municipal de Segurança Urbana (SMSU) ou mesmo pela captação de recursos estaduais e federais.”

Nesses termos os autos foram submetidos à análise jurídica da questão.

Cumpre ressaltar, preliminarmente, que a presente manifestação representa apenas uma opinião, não sendo vinculante para o gestor público, o qual poderá adotar orientação diversa.

Com efeito, sendo um ato opinativo, a manifestação jurídica não se constitui como ato administrativo em si, não cabendo a esta Assessoria Jurídica adentrar em aspectos relativos à conveniência e oportunidade, tampouco examinar questões de natureza eminentemente técnica, administrativa ou financeira.

Nesse sentido, a Lei Orgânica do Município de São Paulo, ao tratar das iniciativas das leis e das atribuições do Prefeito, estabelece, *ad litteram*:

Art. 37 A iniciativa das leis cabe a qualquer membro ou Comissão permanente da Câmara Municipal, ao Prefeito e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Lei Orgânica.

(...)

§ 2º São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

(...).

IV - organização administrativa e matéria orçamentária;(g.n.)

*Art. 69 **Compete privativamente ao Prefeito**, além de outras atribuições previstas nesta Lei:*

(...)

XVIII - propor à Câmara Municipal a criação de fundos destinados ao auxílio no financiamento de serviços e/ou programas públicos.

*Art. 70 **Compete ainda ao Prefeito**:*

(...)

XIV - *dispor sobre a estrutura, a organização e o funcionamento da administração municipal*, na forma estabelecida por esta Lei Orgânica;

Infere-se, por conseguinte, que a propositura de lei que dispõe sobre a criação de fundos destinados ao auxílio no financiamento de serviços e/ou programas públicos é privativa do Prefeito. Assim, entendemos, *s.m.j.*, que quanto ao aspecto formal, o Projeto de Lei em questão apresenta vício de iniciativa, nos termos do art.69, XVIII da Lei Orgânica do Município.

Consta, ainda, que é de competência do Excelentíssimo Senhor Prefeito a administração dos bens, receita e rendas, bem como dispor sobre a estrutura, a organização e o funcionamento da administração municipal, na forma estabelecida pela no art. 70, da LOM.

Cumpre destacar ainda que também se pretendeu instituir Fundo Municipal de Segurança Urbana através do Projeto de Lei nº 600/2017 – de autoria do Vereador Conte Lopes e do Projeto de Lei nº 358/2014 - de autoria do Vereador Ari Friedenbach.

Sendo estas as considerações que nos cumpria, encaminhamos o presente a Vossa Senhoria, para análise e deliberação.



Documento assinado eletronicamente por **Fernanda Tlusty, Assessora Jurídica**, em 24/09/2020, às 12:38, 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 <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **033610282** e o código CRC **0E2A7B76**.

Referência: Processo nº 6010.2020/0003014-7

SEI nº 033610282

**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO****SECRETARIA MUNICIPAL DE SEGURANÇA URBANA****Assessoria Jurídica**

Rua da Consolação, 1379, - Bairro Consolação - São Paulo/SP - CEP 01020-900

Telefone: 3124-5169

Encaminhamento SMSU/AJ Nº 033610496

São Paulo, 24 de setembro de 2020.

Interessado: Câmara Municipal de São Paulo**Assunto:** Projeto de Lei nº 569/19.**PREF/CASA CIVIL/ATL III****Senhor (a) Assessor (a),**

À vista da manifestação do Comando Geral da Guarda Civil Metropolitana, bem como da Assessoria Jurídica desta Pasta, que acompanho, encaminho o presente, destacando que embora admirável a iniciativa do nobre membro do legislativo, a aprovação da proposta não se mostra aconselhável diante de eventual vício de iniciativa.



Documento assinado eletronicamente por **Reynaldo Priell Neto, Secretário(a) Adjunto(a)**, em 24/09/2020, às 17:02, 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 <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **033610496** e o código CRC **D2A74D45**.

**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 033186473

São Paulo, 14 de setembro de 2020.

SF/COJUR,**Sr. Coordenador,**

Reportamo-nos à minuta do Projeto de Lei 569/2019, que institui o Fundo Municipal de Segurança Urbana da Cidade de São Paulo.

Sobre o tema, é possível dizer que há pontos relevantes da proposta que estão sob a responsabilidade temática desta Subsecretaria do Tesouro Municipal, especialmente no que tange às análises da despesa e da vinculação de receitas.

Com efeito, a proposta não traz estimativa de impacto da criação da nova despesa, o que, além de necessário para a avaliação do Projeto de Lei por esta Subsecretaria, também é obrigatório pela leitura do art. 16º, I da Lei de Responsabilidade Fiscal:

“Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes; (...).”

De toda forma, em que pese não estarem presentes todos os dados necessários para estimar a despesa da criação do Fundo com precisão, verifica-se, em caso de aprovação da proposta, um relevante aumento – pela natureza da própria proposta – da vinculação das receitas do Município, ora atreladas a um novo Fundo. Uma vez aprovada medida como a proposta, sem a respectiva redução de outras despesas necessárias ao enfrentamento da pandemia, é certo que outras áreas, inclusive a própria área da saúde, poderão sentir tais efeitos, o que não parece ser uma medida razoável para o momento.

Nesse sentido, em que pese não se discutir a importância do tema, tem-se que, ao avaliar a proposta de criação de um novo Fundo no Município, também é preciso avaliar inicialmente que tal Fundo tenha suficiência própria para custear as atividades da política pública a ele atrelada. Pela mera análise (i) da despesa empenhada por SMSU em 2019, R\$551.125.374,92 (quinhentos e cinquenta e um milhões, cento e vinte e cinco mil, trezentos e setenta e quatro reais e noventa e dois centavos), e (ii) da despesa total empenhada na Função Segurança Urbana em 2019, R\$585.196.544,59 (quinhentos e oitenta e cinco milhões, centos e noventa e seis mil, quinhentos e quarenta e quatro mil e cinquenta e nove centavos), é

de se notar que dificilmente o Fundo terá capacidade, sem outras suplementações do Tesouro na política pública a ele atrelada, de atender às despesas demandada pela segurança pública no Município.

Ou seja, o novo Fundo poderá não garantir recursos para a política pública no momento em questão, sem a efetiva alocação de recursos para a área de segurança, ao passo que criará, como já salientado, obrigações operacionais a serem suportadas pelo Município.

Por fim, em que pesem as razões apresentadas na exposição de motivos, não pudemos fazer a subsunção entre a autorização do artigo 144 da Constituição Federal e as despesas previstas no artigo 2º do Projeto de Lei ora apresentado.

Por todo o exposto, em função da deficiência nas informações obrigatórias na forma da Lei de Responsabilidade Fiscal, do valor manifestamente incompatível com as possibilidades econômicas do Município – pelos lados da criação de despesas e da vinculação de receitas –, esta Subsecretaria do tesouro Municipal entende que o Projeto de Lei, ora em análise, não deve prosperar.

Atenciosamente,

HENRIQUE DE CASTILHO PINTO
Subsecretário do Tesouro Municipal
SF/SUTEM



Documento assinado eletronicamente por **Henrique de Castilho Pinto, Subsecretário**, em 14/09/2020, às 16:45, 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 <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **033186473** e o código CRC **D95B9EC5**.

**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO****SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA****Núcleo de Elaboração de Normas e Estudos Orçamentários**

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

Telefone: 11 2873-6204

Informação SF/SUPOM/NEO Nº 033210346

São Paulo, 15 de setembro de 2020.

Interessado: Câmara Municipal de São Paulo**Assunto:** Projeto de Lei nº 569/2019, de autoria do Vereador Reis, que dispõe sobre a criação do Fundo Municipal de Segurança Pública.**SF/SUPOM****Sr. Subsecretário,**

Face ao Encaminhamento SF/SUPOM no documento SEI nº 033129739, servimo-nos do presente para comentar alguns trechos do Projeto de Lei nº 569/2019, de autoria do Legislativo (documento SEI nº 033076839), para sua apreciação.

De imediato, deve-se ressaltar que, em que pese a pertinência do objeto em análise e a sensibilidade dos nobres vereadores para com a questão da segurança urbana, verifica-se que a criação almejada é de competência privativa do Prefeito Municipal, conforme disposição do artigo 69, XVIII, da Lei Orgânica do Município:

Art. 69 - Compete privativamente ao Prefeito, além de outras atribuições previstas nesta Lei:

(...)

XVIII - propor à Câmara Municipal a criação de fundos destinados ao auxílio no financiamento de serviços e/ou programas públicos.

Além da questão legal suscitada, cabem ser ressaltados também aspectos operacionais atinentes à matéria. Este núcleo entende, s.m.j., que o sucesso de uma política pública não está necessariamente atrelada à criação de um fundo. Ressalte-se que, atualmente, a PMSP possui 18 Fundos Especiais criados. Além destes fundos, a PMSP possui outras vinculações de recursos orçamentários, tais como os destinados à saúde, educação, operações urbanas, entre outras.

No entanto, com tantas vinculações, o orçamento público da PMSP, a exemplo do que ocorre em outros entes federativos, acaba por se tornar inflexível e burocrático. Tal fato dificulta as ações de planejamento e execução orçamentários, bem como a gestão dos recursos públicos de acordo com as demandas da população, além de tornar mais dificultoso o controle social sobre o gasto público, uma vez que o número excessivo de Fundos Especiais e a necessidade de preparar demonstrativos contábeis segregados, o que para muitos Fundos é um desafio, acabam por afetar a transparência dos gastos efetuados.

A propósito, a implantação do Fundo Municipal de Segurança Urbana pode acarretar também em aumento dos gastos com pessoal na Secretaria Municipal de Segurança Urbana (SMSU), responsável pela temática, considerando a necessária estruturação do órgão. Assim, há riscos de desconformidade com as exigências da Lei Complementar nº 173/2020 (art. 8º) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 21, *caput* e inciso II; e art. 42, *caput*).

Diante do exposto, não obstante a importância e necessidade de se haver políticas específicas para a segurança pública municipal, não parece razoável a criação de mais um Fundo Especial na PMSP. Os riscos de controle interno, pulverização e perda de flexibilidade na aplicação dos recursos públicos se sobrepõem a possíveis benefícios advindos da descentralização da gestão dos gastos públicos.

Por fim, a título de complementação, devem ainda ser consideradas nesse contexto as restrições sistêmicas existentes no Sistema de Orçamento e Finanças – SOF para a inclusão de mais um órgão orçamentário.

Ante todo o exposto, este Núcleo entende, s.m.j., que garantir os recursos no orçamento anual para a implantação de políticas de segurança pública, da forma como atualmente ocorre, é mais efetivo para se atingir os resultados que o presente Projeto de Lei almeja, ao invés da criação de um fundo específico, que dependeria de posterior estruturação e operacionalização e que, sobretudo, reduziria ainda mais a discricionariedade da Administração no que se refere ao manejo dos recursos públicos.

Sendo essas as considerações pertinentes para o momento, devolvemos o presente para sua avaliação e o que mais couber.

Atenciosamente,

Vivian Lie

Coordenadora Técnica

Núcleo de Elaboração de Normas e Estudos Orçamentários - NEO



Documento assinado eletronicamente por **Vivian Lie, Coordenador-Técnico**, em 15/09/2020, às 11:40, 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 <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **033210346** e o código CRC **B6B2A74A**.

**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO****SECRETARIA MUNICIPAL DA FAZENDA****Subsecretaria de Planejamento e Orçamento Municipal**

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

Telefone: 11 2873-6204

Encaminhamento SF/SUPOM Nº 033216888

São Paulo, 15 de setembro de 2020

Interessado: Câmara Municipal de São Paulo**Assunto:** Projeto de Lei nº 569/2019, de autoria do Vereador Reis, que dispõe sobre a criação do Fundo Municipal de Segurança Pública**SF/COJUR****Sr. Coordenador,**

Em atenção ao pedido de subsídios apresentado pela Comissão de Administração Pública (doc. 033076760) e, face ao Encaminhamento PREF/CASA CIVIL/ATL III nº 033077146, para análise e manifestação quanto à proposta apresentada mediante o Projeto de Lei nº 569/2019 – nos termos do Substitutivo contido ao Parecer nº 2456/2019 da CCJ, apenso ao doc. 033076839, trazemos as ponderações do Núcleo de Elaboração de Normas e Estudos Orçamentários desta SUPOM, inseridas ao doc. 033210346, as quais acolhemos.

Atenciosamente,

VICENTE AFFONSO OLIVEIRA CALVO*Subsecretário**Subsecretaria de Planejamento e Orçamento Municipal**SF/SUPOM*

Documento assinado eletronicamente por **Vicente Affonso Oliveira Calvo**, **Subsecretário**, em 15/09/2020, às 14:00, 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 <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **033216888** e o código CRC **D94013DD**.



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 033441311

GAB-SF

Senhor Chefe de Gabinete,

Trata-se de Ofício (doc. nº033076705) encaminhado pela E. Câmara Municipal de São Paulo, através do qual o Exmo. Sr. Presidente da Colenda Casa do Povo requer informações sobre o Projeto de Lei nº 569/2019, de autoria do Ilmo. Sr. Vereador Reis, que tem por objetivo instituir o Fundo Municipal de Segurança Pública da Cidade de São Paulo.

A Justificativa apresentada para o presente PL consta no documento SEI! nº 033076886. Destacamos aqui o seguinte excerto:

Na cidade de São Paulo, porém, não parece haver correta articulação entre as prioridades político-criminais debatidas e os recursos públicos a serem alocados na área - daí surge esse projeto, necessariamente relacionando uma coisa à outra.

A maior cidade da América Latina, pois, não pode se furtar a esse desafio - a segurança pública, respeitando os direitos humanos e a ampla defesa, é um dos grandes temas de nosso tempo. E é propondo-se a isso que vem o presente projeto que cria o devido Fundo Municipal de Segurança Pública.

A D. Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa manifestou-se favoravelmente ao PL, apresentando substitutivo para aprimorar o texto e adequar à técnica legislativa preconizada pela Lei Complementar nº 95/98 (doc. nº 033076839).

Considerando a temática, o administrativo foi encaminhado para as Subsecretarias do Tesouro Municipal e de Planejamento e Orçamento Municipal que apresentaram suas considerações (docs. nº 033186473 e 033210346), **concluindo pelo não cabimento da aprovação do presente projeto.**

Da manifestação da Subsecretaria do Tesouro Municipal, destacamos:

De toda forma, em que pese não estarem presentes todos os dados necessários para estimar a despesa da criação do Fundo com precisão, verifica-se, em caso de aprovação da proposta, um relevante aumento – pela natureza da própria proposta – da vinculação das receitas do Município, ora atreladas a um novo Fundo. Uma vez aprovada medida como a proposta, sem a respectiva redução de outras despesas necessárias ao enfrentamento da pandemia, é certo que outras áreas, inclusive a própria área da saúde, poderão sentir tais efeitos, o que não parece ser uma medida razoável para o momento.

Nesse sentido, em que pese não se discutir a importância do tema, tem-se que, ao avaliar a proposta de criação de um novo Fundo no Município, também é preciso avaliar inicialmente

que tal Fundo tenha suficiência própria para custear as atividades da política pública a ele atrelada. Pela mera análise (i) da despesa empenhada por SMSU em 2019, R\$551.125.374,92 (quinhentos e cinquenta e um milhões, cento e vinte e cinco mil, trezentos e setenta e quatro reais e noventa e dois centavos), e (ii) da despesa total empenhada na Função Segurança Urbana em 2019, R\$585.196.544,59 (quinhentos e oitenta e cinco milhões, centos e noventa e seis mil, quinhentos e quarenta e quatro mil e cinquenta e nove centavos), é de se notar que dificilmente o Fundo terá capacidade, sem outras suplementações do Tesouro na política pública a ele atrelada, de atender às despesas demandada pela segurança pública no Município.

Passando ao exposto pela Subsecretaria de Planejamento e Orçamento Municipal, verificamos que, após citar o art. 69, XVIII da Lei Orgânica do Município que atribui competência privativa ao Prefeito Municipal para propor à Câmara Municipal a criação de fundos destinados ao auxílio no financiamento de serviços e/ou programas públicos, assim complementa:

[...] atualmente, a PMSP possui 18 Fundos Especiais criados. Além destes fundos, a PMSP possui outras vinculações de recursos orçamentários, tais como os destinados à saúde, educação, operações urbanas, entre outras.

No entanto, com tantas vinculações, o orçamento público da PMSP, a exemplo do que ocorre em outros entes federativos, acaba por se tornar inflexível e burocrático. Tal fato dificulta as ações de planejamento e execução orçamentários, bem como a gestão dos recursos públicos de acordo com as demandas da população, além de tornar mais dificultoso o controle social sobre o gasto público, uma vez que o número excessivo de Fundos Especiais e a necessidade de preparar demonstrativos contábeis segregados, o que para muitos Fundos é um desafio, acabam por afetar a transparência dos gastos efetuados.

A propósito, a implantação do Fundo Municipal de Segurança Urbana pode acarretar também em aumento dos gastos com pessoal na Secretaria Municipal de Segurança Urbana (SMSU), responsável pela temática, considerando a necessária estruturação do órgão. Assim, há riscos de desconformidade com as exigências da Lei Complementar nº 173/2020 (art. 8º) e a Lei de Responsabilidade Fiscal (art. 21, caput e inciso II; e art. 42, caput).

Diante do exposto, não obstante a importância e necessidade de se haver políticas específicas para a segurança pública municipal, não parece razoável a criação de mais um Fundo Especial na PMSP. Os riscos de controle interno, pulverização e perda de flexibilidade na aplicação dos recursos públicos se sobrepõem a possíveis benefícios advindos da descentralização da gestão dos gastos públicos.

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

Preliminarmente, cabe mencionar que esta Coordenadoria Jurídica já se manifestou sobre tema semelhante por ocasião da análise do Projeto de Lei nº 600/2017, que tinha por finalidade instituir o Fundo Municipal de Segurança Pública – FUMSEG. Naquela ocasião, concluiu-se que, sob o ponto de vista jurídico, o dito projeto de lei não reunia condições para o prosseguimento **em razão de sua manifesta inconstitucionalidade.**

No presente caso, conforme será demonstrado, as conclusões alcançadas não podem ser diferentes.

Cotejando o disposto na Constituição Federal, na Lei Federal nº 4.320/64 e na Lei Complementar nº 101/00, verifica-se que os 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.**

Recorrendo à doutrina pátria, citamos[1]:

“São características dos fundos especiais [...]

Receitas especificadas – o fundo especial deve ser constituído de receitas específicas instituídas em lei ou outra receita qualquer, própria ou transferida, observando-se quanto a estas as normas de aplicação estabelecidas pela entidade beneficente. A Constituição da República veda a possibilidade da vinculação de impostos a fundos especiais, conforme disposto no art. 167, IV;

Vinculação à realização de determinados objetivos ou serviços – ao ser instituído, o fundo especial deverá vincular-se à realização de programas de interesse da Administração, cujo controle é feito através dos orçamentos e contabilidade próprios. A lei que instituir o fundo especial deverá dispor sobre as despesas que serão financiadas pelas receitas;

Normas peculiares de aplicação – a lei que instituir o fundo especial deverá estabelecer ou dispor sobre a destinação dos seus recursos;

Vinculação a determinado órgão da Administração”

Nos termos do art. 14, da Lei 4.320/1964, o fundo é uma unidade orçamentária, atrelada administrativamente a órgão de primeiro escalão da Administração direta. 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.

Em suma, trata-se da prática da desconcentração no âmbito da própria Administração Pública.

Feitas as considerações acima, é possível discorrer sobre o primeiro fundamento pelo qual se reputa inconstitucional o referido Projeto de Lei. Passemos a ele.

Conforme teor da 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. Destarte, fica claro o vício de iniciativa do PL em apreço, haja vista ter sido proposto pela Câmara Municipal desta municipalidade.

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, da Constituição Federal[3], 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.

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. Citamos[6]:

A divisão segundo o critério funcional é a célebre “separação de poderes”, que consiste em distinguir três funções estatais, quais sejam, legislação, administração e jurisdição, que devem ser atribuídas a três órgãos autônomos entre si, que as exercerão com exclusividade, foi esboçada pela primeira vez por Aristóteles, na obra Política, detalhada, posteriormente, por John Locke, no Segundo tratado do governo civil. E, finalmente, consagrada na obra de Montesquieu, O espírito das leis, a quem devemos a divisão e distribuição clássicas, tornando-se princípio fundamental da organização política liberal e transformando-se em dogma pelo art. 16 da Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, e é prevista no art. 2º da nossa Constituição Federal.

Mister destacar 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)

"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". (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2001634-36.2019.8.26.0000)

O Tribunal Paulista reafirmou tal entendimento na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2284461-23.2019.8.26.0000 SP (acórdão disponibilizado em **07/07/2020**). O acórdão foi assim ementado:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – Lei nº 4.433, de 05 de outubro de 2017, do Município de Guarujá, de iniciativa parlamentar, que criou do 'Fundo Municipal dos Cemitérios Públicos' - Alegação de usurpação da competência privativa do Poder Executivo, violando a separação os poderes - VÍCIO DE INICIATIVA – Projeto apresentado por parlamentar direcionado à criação de um fundo de financiamento para determinado serviço público municipal (cemitérios) - Matéria que não se confunde com postura municipal ou de iniciativa concorrente – Atividade típica da administração pública, cuja organização e gestão cabe ao Poder Executivo local – Circunstância, ainda, da necessidade de prévia inclusão no programa orçamentário anual, proposto pelo Poder Executivo - Ofensa aos artigos 5º; 47, incisos II, XIV e XIX, alínea 'a'; 144; 174, inciso III, § 4º, item 1 e 176, inciso IX, da Constituição Estadual – Precedentes deste Órgão Especial – MODULAÇÃO - Atribuição do efeito 'ex nunc' a partir da publicação do acórdão, em razão dos orçamentos de 2017 a 2019 já estarem consolidados - Ação julgada procedente, com modulação."

Ainda que se afastasse a tese de inconstitucionalidade aqui defendida, vale destacar que, conforme explicitado pela Subsecretaria do Tesouro Municipal, 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 569/2019.

É de ser ressaltar que tal argumento foi utilizado pelo Ilmo. Sr. 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.

Faz-se relevante destacar que a sanção do projeto de lei não convalida o vício de inconstitucionalidade resultante da usurpação do poder de iniciativa. Conforme leciona o STF, a ulterior aquiescência do chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício radical da inconstitucionalidade.^[7]

Por todo exposto, ante a manifesta inconstitucionalidade do Projeto de Lei nº 569/2019 e corroborando com o posicionamento das Subsecretarias do Tesouro Municipal e de Planejamento e Orçamento Municipal, eleva-se o presente administrativo a esse Gabinete sugerindo manifestação contrária ao prosseguimento do PL.

Pedro Ivo Gândra
Auditor-Fiscal Tributário Municipal

Coordenadoria Jurídica

De Acordo:

Chrystian Uski

Coordenadoria Jurídica - Coordenador

OAB/SP 303.136

[1] Notam J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo Costa Reis, "A Lei 4.320 Comentada", 25ª ed., p. 129

[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] PIÇARRA, Nuno. A separação dos poderes como doutrina e princípio constitucional. Coimbra: Coimbra, 1989.

[7] ADI 2.867, rel. min. Celso de Mello, j. 3-12-2003, P, DJ de 9-2-2007 | ADI 2.305, rel. min. Cezar Peluso, j. 30-6-2011, P, DJE de 5-8-2011



Documento assinado eletronicamente por **Pedro Ivo Gândra, Auditor(a) Fiscal Tributário Municipal**, em 21/09/2020, às 16:19, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



Documento assinado eletronicamente por **Chrystian Uski, Coordenador(a)**, em 21/09/2020, às 21:34, 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 <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **033441311** e o código CRC **5561193F**.

**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 033450174**CASA CIVIL/ATL III****Senhor Procurador,**

Em atenção à solicitação dessa Assessoria (doc. nº 033077146), encaminho o presente com as manifestações da Subsecretaria do Tesouro Municipal (doc. nº 033210346), da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento Municipal (doc. nº 033210346) e da Coordenadoria Jurídica desta Pasta (doc. nº 033441311), acolhidas por este Gabinete, no sentido de não concordância com o teor do Projeto de Lei nº 569/2019.

Atenciosamente,

Eliane Ostrowski

Secretaria Municipal da Fazenda

Chefe do Gabinete substituta



Documento assinado eletronicamente por **Pedro Ivo Gândra, Auditor(a) Fiscal Tributário Municipal**, em 21/09/2020, às 16:20, conforme art. 49 da Lei Municipal 14.141/2006 e art. 8º, inciso I do Decreto 55.838/2015



Documento assinado eletronicamente por **Eliane Ostrowski, Chefe de Gabinete Substituto(a)**, em 22/09/2020, às 19:11, 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 <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **033450174** e o código CRC **6752BAAC**.