



PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

GABINETE DO PREFEITO

OFÍCIO AO LEGISLATIVO

Câmara Municipal de São Paulo

A/C: Excelentíssimo Senhor Milton Leite

Digníssimo Presidente da Câmara Municipal de São Paulo

ASSUNTO: Ofício SGP - 12 nº 328/2024

Em atenção ao pedido de subsídios formulado pela Comissão de Finanças e Orçamento, conforme Ofício SGP-12 nº 328/2024, acerca do Projeto de Lei nº 149/2022, de autoria dos Vereadores Felipe Becari, Arselino Tatto, Sandra Tadeu, Ely Teruel, Xexéu Trípoli, Rodrigo Goulart, Toninho Vespoli, Gilson Barreto, que altera dispositivos da Lei nº 17.703, de 3 de novembro de 2021, encaminho a essa Presidência cópia das informações prestadas pelas Secretarias Municipais da Saúde e da Fazenda.

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



Tatiana Robles Seferjan

Chefe de Gabinete

Em 03/10/2024, às 16:57.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **111538055** e o código CRC **1A8CCB85**.

**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO****SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE****Coordenadoria de Saúde e Proteção ao Animal Doméstico - COSAP**

Rua Santa Eulalia, 86, - Bairro Santana - São Paulo/SP - CEP 02031-020

Telefone: 3397-8994

PROCESSO 6010.2024/0002514-0**Encaminhamento SMS/COSAP Nº 105681016**

São Paulo, 24 de junho de 2024.

À SMS/AP**Sr. Ivan Cáceres**

Sr. Coordenador,

Versam os autos sobre solicitação oriunda da **PREF/CASA CIVIL/ATL III(104008994)** para análise e manifestação acerca do texto ***Substitutivo da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa sobre o Projeto de Lei nº 149/22***, de autoria dos nobres vereadores Felipe Becari, Arselino Tatto, Sandra Tadeu, Ely Teruel, Xexéu Tripoli, Rodrigo Goulart e Professor Toninho Vespoli (SEI nº104008668).

Inicialmente, observamos que o Projeto de Lei propõe inserir os artigos 10-A, 11-A e 13-A à Lei Municipal 17.703/2021, cujos artigos 10, 11 e 13 foram vetados à época da promulgação da Lei.

Quanto à propositura, nos manifestamos conforme segue:

Art. 1º Fica inserido o artigo 10-A na Lei nº 17.703, de 3 de novembro de 2021 com a seguinte redação:

Art. 10-A. Poderá ser criado o Programa Hospital Escola Veterinária, com o objetivo de auxiliar na formação de profissionais da saúde veterinária, que promoverá:

I - A garantia do direito à saúde animal;

II - Atendimento e funcionamento 24 horas por dia.

Parágrafo único. O Poder Público Municipal, poderá promover a celebração de parcerias e convênios, junto a instituições de ensino superior para que sejam desenvolvidos os trabalhos do Programa Hospital Escola Veterinária.

Esclarecemos inicialmente que esta Coordenadoria considera todas as iniciativas que visem ampliar a saúde e bem estar dos animais domésticos do município, válidas e meritosas, desde que amparadas legal e tecnicamente e estejam em consonância orçamentária.

Informamos que o município dispõe atualmente de quatro unidades de Hospitais Veterinários Públicos, localizadas nas regiões leste, norte, sul e oeste do município, com previsão de

implantação da quinta unidade (no extremo leste) em 2025. **O serviço visa atender à população de baixa renda** e é exclusivo aos munícipes residentes na cidade de São Paulo. Os hospitais oferecem serviços gratuitos de consultas, cirurgias, exames laboratoriais e internação.

Ressaltamos que as contratações das unidades atuais se deram por meio de Termos de Colaboração com Organização da Sociedade Civil selecionada através de Chamamento Público (unidades Norte, Leste e Sul) e Convênio firmado com instituição pública estadual de ensino (unidade Oeste).

Embora a redação do artigo não esteja clara quanto ao objetivo, entendemos tratar-se de proposta de parcerias do município com instituições de ensino para disponibilização de assistência veterinária aos animais, possivelmente nos moldes do convênio vigente firmado com a Universidade de São Paulo (USP) para a unidade Oeste. Neste sentido, cabe ponderar que a formalização do convênio foi possível em virtude da USP ser uma universidade pública, a única no município, cabendo análise jurídica quanto à possibilidade de celebração de convênio ou parceria com instituições privadas.

Quanto ao inciso I que trata de "garantia à saúde animal" ressaltamos que a responsabilidade por garantir a saúde do animal é de seu respectivo tutor, não cabendo ao poder público prover a assistência veterinária a todos os animais do município.

Já o inciso II aborda o funcionamento do serviço municipal, que hoje acontece durante o dia, para funcionamento 24 horas por dia. Desse modo, vale ponderar que o investimento atual de R\$ 27.769.445,88 passaria para estimados R\$ 68.000.000,00, considerando as unidades existentes. Outro ponto a se considerar é que as faculdades de medicina veterinária também não mantêm estruturas 24horas.

Assim, tendo em vista o elevado custo do investimento, a ampliação do atendimento para 24h deve se basear em estudos técnicos e, naturalmente, na disponibilidade financeira.

Por fim, quanto ao "*objetivo de auxiliar na formação dos profissionais da saúde veterinária*" informamos que hoje tal prática já está prevista no programa de estágio oferecido pelas entidades parceiras.

Art. 2º. Fica inserido o artigo 11-A, a Lei 17.703, de 3 de novembro de 2021, com a seguinte redação:

Art. 11-A. Poderá ser estabelecido pelo Poder Público Municipal, o Instituto Médico Veterinário Legal – IMVL, que promoverá:

I - A apuração de crimes e maus-tratos aos animais;

II- Colaboração investigativa e pericial junto a Polícia Civil, Polícia Militar, Guarda Civil Metropolitana, Ministério Público, bem como demais órgãos responsáveis pelo combate aos maus-tratos aos animais.

Parágrafo Único. O IMVL, poderá ser estabelecido em parceria com instituições de ensino superior para o desenvolvimento de estudos e pesquisas, bem como auxiliar na formação técnica de profissionais da área Médica-Veterinária, estando ou não vinculados aos hospitais veterinários da cidade.

Esclarecemos que a prática de maus tratos é crime previsto pelo artigo 32 da lei nº 9.605, com atualização de pena conforme lei nº 14.064/2020, sendo a investigação dos casos suspeitos e atuação de responsabilidade dos órgãos de Segurança Pública. Desta forma, entendemos que tal estrutura, caso prospere, deva estar vinculada a estes órgãos e não a Secretaria Municipal da Saúde (SMS).

Informamos, ainda, que denúncias referentes a abandono/maus tratos devem ser feitas ao Departamento de Polícia de Proteção à Cidadania (DPCC), que é o órgão responsável pela investigação de crimes de abusos, maus tratos e demais atos de crueldade contra animais, além de outras infrações contra o meio ambiente cometidas no Estado de São Paulo.

Reforçamos que a perícia médica-veterinária contribui para a produção de provas a fim de

garantir a continuidade e assertividade dos processos investigativos, permitindo o avanço da justiça em prol dos animais vítimas de maus tratos.

Art. 3º Fica acrescido o Artigo 13-A, a Lei 17.703 de 3 de novembro de 2021, com a seguinte redação:

Art. 13-A. Em caso de óbito do animal, será necessário:

I- Conter laudo médico veterinário, atestado por médico veterinário registrado no CRMV-SP, devendo ser encaminhado ao órgão competente no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias quando o animal estiver sob a responsabilidade de clínica ou hospital veterinário particular.

II- Conter laudo médico veterinário, atestado pelo médico veterinário registrado no CRMV-SP, devendo ser encaminhado ao órgão competente no prazo de 90 (noventa) dias quando o animal estiver sob a responsabilidade de Hospital Veterinário Público.

III- Ser comunicado ao órgão responsável no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias, através de comunicado simples.

§1º O descumprimento dos incisos I e II, ensejará a aplicação de multa ao estabelecimento veterinário no valor equivalente a R\$ 500,00 (quinhentos reais).

§2º O descumprimento ao disposto no inciso III, ensejará a aplicação de multa no valor equivalente a R\$250,00 (duzentos e cinquenta reais).

Cabe destacar que o PL 068/2021, que originou a Lei Municipal 17.703/2021, teve artigo de conteúdo similar que foi VETADO pelo Sr. Prefeito.

Ressaltamos que a legislação municipal já prevê a comunicação, por parte do proprietário, ao órgão municipal responsável no caso de óbito de cães e gatos e que tal comunicação, quando realizada, é registrada no Sistema de Informação e Controle de Animais Domésticos (SICAD).

O projeto prevê a emissão de atestado de óbito e notificação por estabelecimentos veterinários mas não especifica se apenas para os casos de morte suspeita por maus tratos.

Embora a propositura não esteja clara, traçando um paralelo com a conduta em casos humanos, somente os óbitos por causas externas ou violentas devem ser atestados pelo IML, independentemente do tempo entre o acidente ou violência e a morte. Assim, caso prospere a criação do IMVL, a comunicação deveria ser realizada ao IMVL ou órgãos de segurança pública relacionados.

Por fim, o inciso I prevê que o atestado seja emitido por hospitais veterinários particulares e o inciso II, pelos públicos; entretanto, o inciso III não especifica quem deva fazer o comunicado. Nesse sentido, conforme já apresentado, já há previsão legal para que os proprietários dos animais comuniquem a municipalidade.

No Art. 4º, que estabelece o que caberá à Secretaria Municipal da Saúde, o PL propõe a criação da “Carteira do Tutor Animal Responsável - CTAR”:

Art. 4º Ficam acrescentados os incisos X, XI e XII ao artigo 14, da Lei nº 17.703 de 3 de novembro de 2021, com a seguinte redação:

Art. 14. (...)

X – Desenvolver os estudos e promoção da Carteira do Tutor Animal Responsável – CTAR, destinada aos tutores em situação de hipossuficiência econômica para atendimento na rede veterinária municipal, para sua identificação. (NR)

Uma das prerrogativas da guarda responsável é que o tutor seja consciente quanto às responsabilidades assumidas quando da escolha de tutelar um animal de estimação o que inclui, entre

outras, manutenção em local adequado ao porte e espécie, prover alimento, abrigo, higiene e cuidados com a saúde de maneira regular ao longo de toda a vida do animal. Nesse conceito, a disponibilização de assistência gratuita pela municipalidade, suprimindo às responsabilidades que são dos tutores, somente se justifica em caso de vulnerabilidade social do tutor.

Assim, somos favoráveis a triagem prévia da população eletiva para acesso ao serviço municipal. Cabe ponderar apenas que o nome proposto para o documento não reflete o objetivo social proposto, uma vez que dos demais proprietários de animais, não enquadrados como população vulnerável, também se espera responsabilidade em relação aos seus animais.

O mesmo artigo prevê a criação da Carteira do Protetor Animal Responsável - CPAR:

XI – Desenvolver os estudos e a promoção da Carteira do Protetor Animal Responsável – CPAR, destinada a 12 atendimentos anuais na rede veterinária municipal. (NR)

a) O protetor animal que pleitear a CPAR, deverá atender a todos os requisitos estabelecidos pelo órgão competente;

b) Aquele considerado acumulador não fará jus ao cadastramento para obtenção da CPAR.

c) A constatação da ocorrência de acúmulo de animais, deverá ser informada ao serviço social municipal.

A propositura indica ainda, a criação da *“Carteira do Protetor Animal Responsável - CPAR*. Embora conceitualmente o Protetor Independente de animais seja um cidadão engajado, altruísta, que sente compaixão pelos animais, que resgata cães e/ou gatos abandonados ou em situação de risco, dando assistência necessária e encaminhando para adoção responsável, cabe apresentar algumas questões:

Por não haver regulamentação quanto à atividade, existem inúmeras distorções na definição de atuação de um cidadão que se auto intitula protetor de animais, que variam desde pessoas simpatizantes da causa animal, a pessoas com residência em situação de acúmulo ou mesmo aqueles que se valem do título para a venda de serviços oferecidos gratuitamente pelo município.

Importante esclarecer que o atendimento de um animal ao mês não reflete, na prática, os desdobramentos clínicos do paciente. Ora vejamos, um animal atendido com fratura, por exemplo, necessitará, além do atendimento clínico e administração de medicamentos, da realização de exames laboratoriais e de imagem, de cirurgia, de diárias de internação pós cirúrgica, retornos para curativos e acompanhamento da evolução, dentre outros procedimentos, conforme o caso. Extrapolando para o número de protetores auto declarados numa cidade como São Paulo e considerando que as vagas são limitadas, é possível mensurar o impacto que tal propositura pode desencadear no atendimento aos municípios em situação de vulnerabilidade que dependem do serviço municipal.

Ponderamos que esta Cosap reconhece a importância da atuação dos Protetores de Animais idôneos, motivo pelo qual disponibiliza, por meio do Programa de Apoio ao Protetor Independente (PAPI), vigente no município sob responsabilidade da Secretaria Municipal da Saúde, a castração dos cães e gatos tutelados por cidadãos previamente cadastrados por meio de credenciamento público.

Assim, diante do apresentado faz-se necessário amplo estudo técnico previamente à inclusão do benefício no rol dos serviços oferecidos pela municipalidade a fim de que os demais usuários do sistema não sejam prejudicados.

Salientamos ainda que os protetores cadastrados que eventualmente utilizarem o serviço não seriam, necessariamente, de baixa renda, população alvo dos Hospitais Veterinários Públicos.

Quanto ao item c, informamos que o município dispõe de legislação própria (Decreto Municipal nº 57.570/16) que estabelece as atribuições de cada órgão no atendimento às pessoas em situação de acumulação, **incluindo notificação à Vigilância em Saúde.**

O Art. 4º prevê:

XII – Elaborar e desenvolver o desenvolvimento demográfico na cidade de São Paulo, com. (NR)

a) O levantamento demográfico de animais domésticos na cidade de São Paulo, deverão ser realizados a cada 5 (cinco) anos.

b) Poderão ser realizadas parcerias e contratações para a realização do Levantamento demográfico a que se refere este inciso.

c) A obtenção dos dados dos animais ficará armazenada em bancos de dados municipais, devendo unificar as informações e atualizá-las”.

Corroboramos que estudos para estimativa de população de animais domésticos caracteriza importante ferramenta para subsidiar o desenvolvimento de políticas públicas no município. Todavia, consideramos ser prerrogativa do Executivo a medida, bem como sua periodicidade, em virtude dos fatores técnicos e orçamentários envolvidos.

Compete esclarecer que esta Cosap previu no Plano Municipal de Saúde 2022-2025 a realização de Inquérito de Saúde (ISA Capital) com a inclusão de levantamento detalhado sobre a população animal na cidade de São Paulo, que já está em curso.

Por fim, a propositura prevê em seu art. 5º a criação do “ Fundo de Proteção ao Animal Doméstico – FPAD:

Art. 5º. Fica inserido o artigo 20 – A, a Lei 17.703 de 3 de novembro de 2021, com a seguinte redação:

“Art. 20-A. Fica autorizada a Criação do Fundo de Proteção ao Animal Doméstico – FPAD.

§1º O valor das multas nas quais o seu objeto seja o cometimento de maus-tratos aos animais domésticos na cidade de São Paulo, bem como a venda irregular e/ou ilegal, a falta de RGA e o abandono de animais, serão destinados ao FPAD.

§2º Os valores arrecadados, destinados ao FPAD, serão destinados ao custeio de projetos e programas estabelecidos no município de São Paulo, voltados a proteção de animais domésticos”.

Esclarecemos que a COSAP não possui atribuição de fiscalização e autuação, tampouco pode dirimir sobre questões orçamentárias, cabendo consulta aos órgãos competentes quanto à legalidade e pertinência da medida proposta.

Vale destacar que conteúdo semelhante também foi VETADO pelo Sr. Prefeito dos textos que originaram a Lei Municipal 17.703/2021, reproduzido abaixo:

"Art. 12 do texto substitutivo ao PL 68/2021:

§7º Todo o valor advindo da aplicação da multa que trata o parágrafo anterior, será revertido ao fundo de fomento a microchipagem, RGA e castração de animais, a ser criado pelo órgão responsável pela saúde no município, que deverá ser enviado à Câmara Municipal de São Paulo em um prazo de até 180 dias, da promulgação desta lei."

Face ao exposto, retornamos o presente para o que couber.

Atenciosamente,



Analy Xavier
Coordenador(a) Geral
Em 24/06/2024, às 18:36.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **105681016** e o código CRC **4B1039CD**.

**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO****SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE****Assessoria Parlamentar**

Rua Dr. Siqueira Campos, 176, 10.º andar - Bairro Liberdade - São Paulo/SP - CEP 01509-020

Telefone: (11) 5465-9281

PROCESSO 6010.2024/0002514-0**Encaminhamento SMS/AP Nº 109355101****Interessado:** Câmara Municipal de São Paulo

Assunto: Projeto de Lei nº 149/2022, de autoria dos Vereadores Arselino Tatto, Gilson Barreto, Dra. Sandra Tadeu, Professor Toninho Vespoli, Rodrigo Goulart, Xexéu Tripoli, Ely Teruel e Felipe Becari, que altera dispositivos da Lei nº 17.703, de 3 de novembro de 2021 (Dispõe sobre a criação do Programa Hospital Escola Veterinária e do Instituto Médico Legal Veterinário – IMLV). **Pedido de Subsídios.**

SMS/CG

Senhor Chefe de Gabinete

Trata-se o presente expediente no encaminhamento **PREF/CASA CIVIL/ATL III ()**, originado do Legislativo, com finalidade de análise e manifestação desta Pasta, acerca do Projeto de Lei nº 149/2022, de autoria dos Vereadores Arselino Tatto, Gilson Barreto, Dra. Sandra Tadeu, Professor Toninho Vespoli, Rodrigo Goulart, Xexéu Tripoli, Ely Teruel e Felipe Becari, que altera dispositivos da Lei nº 17.703, de 3 de novembro de 2021 (Dispõe sobre a criação do Programa Hospital Escola Veterinária e do Instituto Médico Legal Veterinário – IMLV). **Pedido de Subsídios.**

As Áreas Técnicas correspondentes dentro da estrutura organizacional da **Secretaria Municipal de Saúde**, instadas a respeito da proposta se posicionou conforme exposto no encaminhamento **(105681016)**.

Isto posto, por conta das informações encartadas neste trâmite a análise e justificativa técnica, recomendamos o **VETO TOTAL** ao Projeto de Lei nº 149/2022. Rogo o envio da presente a **PREF/CASACIVIL/ATLIII**, visando o seu regular prosseguimento.

Ivan Cáceres

Assessoria Parlamentar e Gestão Participativa/SMS.G

Assessor-Chefe

**Ivan Aparecido Cáceres****Chefe de Assessoria I**

Em 27/08/2024, às 12:53.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **109355101** e o código CRC **AE048133**.

**PREFEITURA DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO****SECRETARIA MUNICIPAL DE SAÚDE****Chefia de Gabinete**

Rua Dr. Siqueira Campos, 176, 10.º andar - Bairro Liberdade - São Paulo/SP - CEP 01509-020

Telefone: (11) 5461-9015

PROCESSO 6010.2024/0002514-0**Encaminhamento SMS/CG Nº 109392610**

São Paulo, 27 de agosto de 2024.

Interessado: Câmara Municipal de São Paulo

Assunto: Projeto de Lei n.º 149/2022, de autoria dos Vereadores Arselino Tatto, Gilson Barreto, Dra. Sandra Tadeu, Professor Toninho Vespoli, Rodrigo Goulart, Xexéu Tripoli, Ely Teruel e Felipe Becari, que altera dispositivos da Lei n.º 17.703, de 3 de novembro de 2021 (Dispõe sobre a criação do Programa Hospital Escola Veterinária e do Instituto Médico Legal Veterinário – IMLV). **Pedido de Subsídios.**

À

PREF/CASA CIVIL/ATL III**SR. DR. PROCURADOR,**

Trata-se o presente expediente no encaminhamento **PREF/CASA CIVIL/ATL III (104008994)**, originado do Legislativo, para análise e manifestação desta Pasta, acerca do Projeto de Lei n.º 149/2022, de autoria dos Vereadores Arselino Tatto, Gilson Barreto, Dra. Sandra Tadeu, Professor Toninho Vespoli, Rodrigo Goulart, Xexéu Tripoli, Ely Teruel e Felipe Becari, que altera dispositivos da Lei n.º 17.703, de 3 de novembro de 2021 (Dispõe sobre a criação do Programa Hospital Escola Veterinária e do Instituto Médico Legal Veterinário – IMLV). **Pedido de Subsídios.**

Considerando as informações apresentadas pela Assessoria Parlamentar desta Pasta em doc. n.º **(109355101)**, restituímos o presente recomendando o **VETO TOTAL** ao Projeto de Lei n.º 149/2022.

Cordialmente,

**Roberto Carlos Rossato****Chefe de Gabinete**

Em 27/08/2024, às 15:07.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **109392610** e o código CRC **166E9D45**.

**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:

PROCESSO 6010.2024/0002514-0**Encaminhamento SF/SUTEM Nº 109851778****SF/COJUR,****Sr. Coordenador,**

Em atenção ao Projeto de Lei nº 149/2022 (doc. 104008256) que altera dispositivos da Lei nº 17.703, de 3 de novembro de 2021 (Dispõe sobre a criação do Programa Hospital Escola Veterinária e do Instituto Médico Legal Veterinário – IMLV), informamos que a criação do fundo conforme previsto no art. 5º do Projeto de Lei nos parece desrespeitar a competência privativa do prefeito, pois representa norma de caráter orçamentário (art. 37, IV da Lei Orgânica) e limita a liberdade do executivo ao propor a utilização dos recursos públicos desrespeitando o art. 69, X da Lei Orgânica do Município). Além disso, a criação de fundo público, quando seus objetivos puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas ou mediante a execução direta por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da administração pública é vedada pela Constituição Federal (art. 167, XIV) e entendemos que tal vedação não foi avaliada e afastada pelo proponente.

**Henrique de Castilho Pinto****Subsecretário(a)**

Em 03/09/2024, às 17:07.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **109851778** e o código CRC **E9EECD05**.

**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

PROCESSO 6010.2024/0002514-0**Informação SF/SUPOM Nº 109980869**

São Paulo, 05 de setembro de 2024

Interessado: Câmara Municipal de São Paulo

Assunto: Projeto de Lei nº 149/2022, de autoria dos Vereadores Arselino Tatto, Gilson Barreto, Dra. Sandra Tadeu, Professor Toninho Vespoli, Rodrigo Goulart, Xexéu Tripoli, Ely Teruel e Felipe Becari, que "Altera dispositivos da Lei nº 17.703, de 3 de novembro de 2021, e dá outras providências.", (dispondo sobre a criação do Programa Hospital Escola Veterinária, do Instituto Médico Legal Veterinário – IMLV e do Fundo de Proteção ao Animal Doméstico – FPAD).

SF/COJUR**Sr. Coordenador,**

Em atenção ao Encaminhamento SF/GAB nº 109748554, dirigimos o presente com nossas considerações acerca do Projeto de Lei nº 149/2022 (doc. 104008668 - texto *Substitutivo da Comissão de Constituição, Justiça e Legislação Participativa*), que dispõe, dentre outras proposições, sobre a *criação do Programa Hospital Escola Veterinária, do Instituto Médico Legal Veterinário – IMLV e do Fundo de Proteção ao Animal Doméstico – FPAD*.

Destarte, da análise do Texto consoante às disposições do Art. 3º da Portaria SF nº 97, de 29 de maio de 2020, apontamos a não observância quanto às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em especial, quanto aos seus Artigos 15, 16 e 17, transcritos a seguir, ante a patente **EXPANSÃO e CRIAÇÃO DE DESPESA** decorrente da Proposta, haja vista não haver na redação apresentada limitadores temporais (a um período inferior a dois exercícios), impondo ao Município, , caso prospere, uma **despesa obrigatória de caráter continuado**, conforme os termos da LRF:

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

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 subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente,

ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

(...)

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criem ou aumentem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

(Grifos nossos)

Logo, segundo os dispositivos supra o presente PL, em breve síntese, infringe à LRF quanto à ausência de:

- **estimativa do impacto orçamentário-financeiro** para o exercício em que deva entrar em vigor e para os dois subsequentes, **com aferição efetiva e global das respectivas repercussões orçamentário-financeiras e, demonstrando, ainda, a origem dos recursos para seu custeio**;
- **adequação com a lei orçamentária anual, objeto de dotação específica e suficiente** ; e
- **comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, sendo necessária a compensação de seus efeitos financeiros**, nos períodos seguintes, **pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa**.

Tocante à **estimativa do impacto orçamentário-financeiro** destacamos o atual entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) concernente ao Art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), introduzido pela EC nº 95/2016, que em seu texto prevê: “A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.”, em que o Tribunal, na análise da Ação Direta de Inconstitucionalidade - **ADI 6303/RR – RORAIMA**^[1] (“IPVA. Isenção. Ausência de Estudo de Impacto Orçamentário e Financeiro.”), julgou como **inconstitucional o normativo que não contenha prévio estudo de impacto orçamentário-financeiro**, como pontua em seu Parecer:

“5. Com base no art. 113 do ADCT, toda “proposição legislativa [federal, estadual, distrital ou municipal] que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada

da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”, em linha com a previsão do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

(...)

8. Fixação da seguinte tese de julgamento: **“É inconstitucional lei estadual que concede benefício fiscal sem a prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art. 113 do ADCT.”.**

(Grifo nosso)

Vale de igual modo citar o entendimento também exarado pelo STF, acerca da **ADI 5.816/RO – Rondônia**^[2]:

“3. A Emenda Constitucional 95/2016, por meio da nova redação do art. 113 do ADCT, estabeleceu requisito adicional para a validade formal de leis que criem despesa ou concedam benefícios fiscais, requisitos esse que, por expressar medida indispensável para o equilíbrio da atividade financeira do Estado, **dirige-se a todos os níveis federativos.**”

Ainda quanto à análise supra, em seu voto o relator considera:

“(…) em que pese a EC 95/2016 estabelecer cominações específicas para o âmbito da União, sobressai o seu preponderante caráter nacional, especialmente no tocante às normas de processo legislativo e orçamentário, como o art. 113 do ADCT.”

(Grifos nossos)

Importante igualmente ressaltar que a ausência de estudo factual dos efeitos orçamentário-financeiros advindos da criação e expansão das despesas oriundas da proposta, **impossibilitando a devida compreensão e lucidez quanto aos seus impactos**, além de suscitar potencial risco à gestão fiscal do Município e, assim, no descumprimento das metas fiscais estabelecidas pela falta de conhecimento antecipada do gasto público, poderá, ainda, ocasionar, necessariamente, a **supressão de recursos relevantes, antes destinados a outras políticas públicas já instituídas.**

Em continuidade, temos que as despesas ora tratadas **não constam consignadas na Lei Orçamentária Anual vigente** (Lei nº 18.063, de 28 de dezembro de 2023); tampouco, podemos entender que tais despesas decorrentes seguem inscritas na proposta de lei orçamentária – em elaboração – para o próximo exercício, tendo em vista as **ponderações da Coordenadoria de Saúde e Proteção ao Animal Doméstico – COSAP**, acostadas ao doc. 105681016 e, por conseguinte, o entendimento da Secretaria Municipal de Saúde, a qual **manifestou-se pelo não prosseguimento do Projeto**, conforme docs. 109355101 e 109392610.

Adicionalmente, a efeito das disposições trazidas segundo termos do Art. 6º da Proposta “ Art. 6º As despesas decorrentes da aplicação desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.”, **verifica-se uma lacuna, em adição à ausência de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais, quanto também à definição/indicação das respectivas medidas de compensação**, determinadas conforme a Norma (LRF), de modo a possibilitar o aumento do dispêndio e, à vista disso, da vigência da lei.

Nesse sentido, enfatizarmos que **a Proposta deverá apontar quais tributos deverão ser majorados em contrapartida à renúncia em comento – ou seja, deve-se indicar qual a parcela da sociedade que irá suportar os custos de implementação do PL.**

Por fim, no tocante à proposição encartada no Art. 5º do PL, para criação de um fundo municipal visando o custeio de projetos e programas estabelecidos no Município, voltados a proteção de animais domésticos – o Fundo de Proteção ao Animal Doméstico - FPAD, ressaltamos a vedação constitucional contida no Art. 167 da CF/88, inciso XIV, que dispõe: “**Art. 167. São vedados: (...) XIV - a criação de fundo público, quando seus objetivos puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas ou mediante a execução direta por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da administração pública.**”; entendendo, desse modo, salvo melhor juízo, que as ações elencadas poderiam dar-se através de dotações já instituídas ou a serem criadas, sem contudo, a necessidade de criação um fundo específico para a sua realização (o que na prática traria apenas um enrijecimento da execução orçamentária).

Portanto, diante das exposições acima enumeradas, impreteríveis ao instituto da boa gestão fiscal e das boas práticas de governança, assinaladas, sobretudo, **a ausência de apresentação de estudo quanto aos factuais impactos sobre a Fazenda Pública, de modo a possibilitar ainda, em sequência, a definição e indicação das respectivas medidas de compensação**, com resultado direto sobre a preservação do equilíbrio das contas públicas municipais; bem como, ante os **possíveis efeitos deletérios sobre as demais políticas públicas já em andamento**, e

Considerando, ademais, a vedação do Art. 42 da Lei de Responsabilidade, em que pese as boas intenções do legislador, nos posicionamos contrários ao prosseguimento do PL.

[1] [Lei sem estimativa de impacto orçamentário e financeiro é inconstitucional](#)

[2] [Ação Direta de Inconstitucionalidade 5.816 Rondônia](#)

Atenciosamente,

Samuel Ralize de Godoy

Subsecretário

*Subsecretaria de Planejamento e Orçamento Municipal
SF/SUPOM*



Samuel Ralize de Godoy

Subsecretário(a)

Em 05/09/2024, às 11:38.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **109980869** e o código CRC **93A3A5F2**.

**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

PROCESSO 6010.2024/0002514-0**Informação SF/COJUR/ATRIBUIÇÃO Nº 110812382****GABSF****Sr. Chefe de Gabinete,**

No Encaminhamento PREF/CASA CIVIL/ATL III Nº 109626989, em atenção ao pedido de subsídios formulado pela Comissão de Finanças e Orçamento, a Assessoria Técnico-Legislativa da Casa Civil solicita análise do Projeto de Lei nº 149/2022, de autoria do Legislativo, rogando sua **devolução até o dia 20/09/2024**.

O projeto altera "*dispositivos da Lei nº 17.703, de 3 de novembro de 2021, e dá outras providências*", de forma a criar o Programa Hospital Escola Veterinária e do Instituto Médico Legal Veterinário – IMLV, com o objetivo de auxiliar na formação de profissionais da saúde veterinária.

No Encaminhamento SF/SUTEM Nº 109851778, a Subsecretaria do Tesouro Municipal destaca que o projeto não respeita a competência privativa do prefeito, contrariando os artigos 37, IV e 69, X da Lei Orgânica do Município; e que a criação de fundo nos termos propostos é vedada pelo art. 167, XIV da Constituição Federal.

De modo semelhante, na Informação SF/SUPOM Nº 109980869, a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento Municipal – SUPOM se manifesta contrariamente ao prosseguimento da propositura, em decorrência de não observância aos artigos 15, 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) e ao art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT); inobservância à Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente; e vedação à criação do fundo pelo art. 167, XIV da Constituição Federal.

Agora passamos às considerações desta Coordenadoria, restritas à matéria de competência desta Pasta, motivo pelo qual concentraremos nossa análise nos art. 1º, 2º e 5º da propositura, posto que os dois primeiros implicam em criação ou aumento de despesa, e o último trata da instituição de fundo municipal.

Sob o ponto de vista jurídico, observa-se que os referidos dispositivos do projeto de lei não reúnem condições para prosseguimento, conforme a seguir demonstrado, haja vista sua manifesta inconstitucionalidade, além de não atender aos artigos 15, 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, às Leis de Diretrizes Orçamentárias (Lei 17.976, de 18 de julho de 2023 – LDO 2024 e Lei 18.173, de 25 de julho de 2024 – LDO 2025).

Conforme já destacado pela Subsecretaria de Planejamento e Orçamento Municipal – SUPOM, devido à ausência de estimativa de impacto e indicação da origem dos recursos, o projeto não atende aos art. 15 a 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, nem tampouco ao art. 25 da Constituição Estadual.

Com efeito, não foi demonstrado no presente o atendimento ao art. 16 da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, que determina que a criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes.

Também não foi demonstrado no presente o atendimento ao art. 17 da Lei Complementar 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, que determina que a criação, expansão ou aumento de despesa obrigatória de caráter continuado será acompanhado de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes. E nos termos do art. 15, serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público as despesas que não atendem aos art. 16 e 17.

Ademais, devido à ausência de estimativa de impacto e indicação da origem dos recursos, o projeto não atende ao art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, nem ao art. 25 da Constituição Estadual.

Iniciamos nossa análise pelo art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT:

Art. 113. A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 95, de 2016)

Conforme já mencionado pela SUPOM, este dispositivo foi objeto de recente decisão do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI 6303/RR – RORAIMA, que versa sobre “IPVA. Isenção. Ausência de Estudo de Impacto Orçamentário e Financeiro”. Por sua relevância, reproduzimos os seguintes trechos:

“5. Com base no art. 113 do ADCT, toda “proposição legislativa [federal, estadual, distrital ou municipal] que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro”, em linha com a previsão do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

[...]

8. Fixação da seguinte tese de julgamento: “É inconstitucional lei estadual que concede benefício fiscal sem a prévia estimativa de impacto orçamentário e financeiro exigida pelo art. 113 do ADCT.”” (grifos nossos)

Na sequência, reproduzimos o art. 25 da Constituição Estadual:

Art. 25 Nenhum projeto de lei que implique a criação ou o aumento de despesa pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos.

Resta ainda analisar a questão da criação de um fundo municipal. 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, 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, 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, da Constituição Federal, combinado com o inciso I, do § 5º, 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, 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.

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 nº 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 nº 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 OUTUBRO DE 2003, DO MUNICÍPIO DE GUARULHOS, QUE ‘CRIA O FUNDO MUNICIPAL COMBATE A SINISTROS - FUMCS, INSTITUI FORMAS DE ARRECADAÇÕES, APLICAÇÕES E 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, 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 413/2021.

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.

Por fim, importante destacar que, em conjunto com outras medidas que visam estabelecer mecanismos de ajuste fiscal no âmbito dos Entes Federados, a Emenda nº 109, de 15 de março de 2021 inseriu o inciso XIV no art. 167 da Constituição Federal:

Art. 167. São vedados:

(...)

XIV - a criação de fundo público, quando seus objetivos puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas ou mediante a execução direta por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da administração pública.

Cumpra observar que fundo público é o produto da vinculação de determinadas receitas públicas, sendo que a criação desse instrumento está prevista na Lei Federal nº 4.320/64.

Dito isso, a criação do Fundo previsto na proposta em análise, em razão da vinculação de receitas que propõe, gera um trade-off entre flexibilidade orçamentária e controle na alocação de recursos.

De um lado, uma das razões para que determinados recursos públicos sejam apartados do montante total e direcionados aos fundos públicos, *“é permitir o atendimento de determinado programa, ação ou atividade de forma individualizada, uma vez que, ingressando com regularidade o recurso no fundo, sua destinação será vinculada à razão de sua existência, permitindo o controle da realização das despesas públicas conforme a vinculação às respectivas receitas públicas”*, conforme leciona Marcus Abraham.

Em contrapartida, a vinculação de recursos tem por efeito a retirada de flexibilidade do administrador público na adoção de decisões políticas, aumentando a rigidez e interferindo na alocação de recursos de maneira eficiente sob a ótica orçamentária. De acordo com Ricardo Lobo Torres:

“Os fundos especiais criados por lei, da mesma forma que aqueles previstos na Constituição, ficam sob uma certa suspeita de serem prejudiciais à administração financeira, pela pulverização dos recursos que provocam e pela manutenção de contas bancárias à margem do caixa único”.

A despeito dos argumentos prós e contras que a medida apresenta, que vão além dos acima apontados, é de se reconhecer que a Municipalidade vem adotando ao longo do tempo medidas no sentido de caminhar para aumentar a flexibilidade orçamentária, como pode ser observado pela edição do Decreto nº 57.380, de 13 de outubro de 2016.

Tal normativo dispõe sobre a desvinculação de receitas correntes, em conformidade com o disposto no artigo 76-B do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, de modo que traz o seguinte comando:

Art. 1º Ficam desvinculados, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) das seguintes receitas correntes:

I - dos fundos administrados pelo Poder Executivo Municipal, exceto os destinados ao aprimoramento intelectual e profissional dos servidores;

Da mesma maneira, o Decreto Municipal nº 59.373/20 teve por objetivo transferir à Conta Única do Tesouro Municipal o superávit financeiro dos recursos dos fundos municipais apurado no exercício de 2019 e das receitas totais arrecadas no exercício de 2020, nos seguintes termos:

Art. 1º Ficam desvinculados 100% (cem por cento) das receitas totais do exercício de 2020 e do superávit financeiro do exercício de 2019 dos seguintes fundos públicos municipais:

I - Fundo de Desenvolvimento Urbano;

II - Fundo Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável;

III - Fundo Especial de Promoção de Atividades Culturais;

IV - Fundo Municipal de Esportes e Lazer;

V - Fundo de Preservação do Patrimônio Histórico e Cultural;

VI - Fundo Municipal de Turismo;

VII - Fundo Municipal de Parques;

VIII - Fundo Municipal de Defesa do Consumidor;

IX - Fundo de Proteção do Patrimônio Cultural e Ambiental Paulistano;

X - Fundo Municipal de Saneamento; e

XI - Fundo Municipal de Desenvolvimento Social.

Nessa senda, de acordo com os normativos destacados, pode-se concluir que essa vinculação de receitas prevista no Projeto de Lei nº 149/2022 vai de encontro à tentativa de flexibilização orçamentária pretendida pela política fiscal do Município.

Na mesma linha, o que se observa do inciso XIV do artigo da 167 da CF88, acima transcrito, é que sendo possível a realização dos objetivos propostos por meio de execução de despesa via dotação orçamentária de Órgão da Administração Pública, fica vedada a criação do fundo, privilegiando, dessa maneira, a flexibilização orçamentária.

No caso em tela, ao que tudo indica, os objetivos do fundo proposto no Projeto de lei nº 149/2022 são passíveis de execução por meio de programas da área de saúde e bem estar dos animais domésticos, o que poderá ser objeto de oportuna avaliação da Secretaria Municipal de Saúde, de modo que, em razão do artigo 167, XIV, da Constituição Federal, opinamos, também sob tal perspectiva, pelo não prosseguimento da proposta, em alinhamento com as conclusões da Subsecretaria do Tesouro Municipal e da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento Municipal.

No mesmo sentido, o tema da proposta pelo Legislativo de criação de fundos já foi

apreciado pela Procuradoria Geral do Município, por ocasião da análise do Projeto de Lei nº 413/2021. Ainda que se trate de projeto distinto, a situação é análoga e os fundamentos utilizados permanecem válidos. Na ocasião, a Procuradoria Geral do Município – PGM se manifestou conclusivamente sobre a matéria, no processo 6010.2021/0002638-9, Encaminhamento PGM/CGC Nº 051829903, acolhido conforme Encaminhamento PGM/CGC Nº 051831425 e 053458404, com proposição de veto total. Em síntese, entendeu que o projeto de lei aprovado “*reveste-se de inconstitucionalidade formal, porquanto, apesar de iniciado na Câmara, versar, nos termos do art. 69, XVIII da Lei Orgânica do Município de São Paulo, matéria de iniciativa privativa do Exmo. Sr. Prefeito*”.

Deste modo, sugerimos a remessa das informações e esclarecimentos prestados pela Subsecretaria do Tesouro Municipal – SUTEM (109851778), Subsecretaria de Planejamento e Orçamento Municipal – SUPOM (109980869), com as quais concordamos, com manifestação desfavorável à propositura (especificamente no tocante aos art. 1º, 2º e 5º), apesar de seu nobre ideal.

À consideração de Vossa Senhoria.

Rogério Augusto Guimarães Ferreira

Auditor Fiscal Tributário Municipal

SF/COJUR

DE ACORDO.

Chrystian Uski

Procurador Municipal

Coordenadoria Jurídica – SF

OAB/SP n.º 303.136



Rogério Augusto Guimarães Ferreira
Auditor(a) Fiscal Tributário Municipal
Em 19/09/2024, às 17:43.



Chrystian Uski
Procurador(a) do Município
Em 20/09/2024, às 08:15.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **110812382** e o código CRC **0165E943**.

**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

PROCESSO 6010.2024/0002514-0**Encaminhamento SF/COJUR/ATRIBUIÇÃO Nº 110815110****CASA CIVIL/ATL – Chefia,****Senhora Assessora Técnico-Legislativa Chefe,**

Cumprimentando-a cordialmente, restituímos o presente com as considerações, que acolho, apresentadas pela Subsecretaria do Tesouro Municipal – SUTEM (109851778), Subsecretaria de Planejamento e Orçamento Municipal – SUPOM (109980869), e pela Coordenadoria Jurídica – COJUR (110812382), áreas desta Pasta competentes para análise do quanto solicitado.

Nesse sentido, esta Secretaria Municipal da Fazenda presta as seguintes informações acerca do Projeto de Lei nº 149/2022, de autoria do Legislativo:

No Encaminhamento SF/SUTEM Nº 109851778, a Subsecretaria do Tesouro Municipal destacou os seguintes aspectos:

“Em atenção ao Projeto de Lei nº 149/2022 (doc. 104008256) que altera dispositivos da Lei nº 17.703, de 3 de novembro de 2021 (Dispõe sobre a criação do Programa Hospital Escola Veterinária e do Instituto Médico Legal Veterinário – IMLV), informamos que a criação do fundo conforme previsto no art. 5º do Projeto de Lei nos parece desrespeitar a competência privativa do prefeito, pois representa norma de caráter orçamentário (art. 37, IV da Lei Orgânica) e limita a liberdade do executivo ao propor a utilização dos recursos públicos desrespeitando o art. 69, X da Lei Orgânica do Município). Além disso, a criação de fundo público, quando seus objetivos puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas ou mediante a execução direta por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da administração pública é vedada pela Constituição Federal (art. 167, XIV) e entendemos que tal vedação não foi avaliada e afastada pelo proponente”.

De modo semelhante, na Informação SF/SUPOM Nº 109980869, a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento Municipal – SUPOM se manifesta contrariamente ao prosseguimento da propositura:

*“Destarte, da análise do Texto consoante às disposições do Art. 3º da Portaria SF nº 97, de 29 de maio de 2020, apontamos a não observância quanto às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em especial, quanto aos seus Artigos 15, 16 e 17, transcritos a seguir, ante a patente **EXPANSÃO e CRIAÇÃO DE DESPESA** decorrente da Proposta, haja vista*

não haver na redação apresentada limitadores temporais (a um período inferior a dois exercícios), impondo ao Município, , caso prospere, uma **despesa obrigatória de caráter continuado**, conforme os termos da LRF:

(...)

Logo, segundo os dispositivos supra o presente PL, em breve síntese, infringe à LRF quanto à ausência de:

- **estimativa do impacto orçamentário-financeiro** para o exercício em que deva entrar em vigor e para os dois subsequentes, **com aferição efetiva e global das respectivas repercussões orçamentário- financeiras e, demonstrando, ainda, a origem dos recursos para seu custeio;**
- **adequação com a lei orçamentária anual, objeto de dotação específica e suficiente; e**
- **comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais** previstas no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, **sendo necessária a compensação de seus efeitos financeiros**, nos períodos seguintes, **pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.**

Tocante à **estimativa do impacto orçamentário-financeiro** destacamos o atual entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) concernente ao Art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), introduzido pela EC nº 95/2016, que em seu texto prevê: “A proposição legislativa que crie ou altere despesa obrigatória ou renúncia de receita deverá ser acompanhada da estimativa do seu impacto orçamentário e financeiro.”, em que o Tribunal, na análise da Ação Direta de Inconstitucionalidade - **ADI 6303/RR – RORAIMA**^[1] (“IPVA. Isenção. Ausência de Estudo de Impacto Orçamentário e Financeiro.”), julgou como **inconstitucional o normativo que não contenha prévio estudo de impacto orçamentário-financeiro**, como pontua em seu Parecer:

(...)

Importante igualmente ressaltar que a ausência de estudo factual dos efeitos orçamentário-financeiros advindos da criação e expansão das despesas oriundas da proposta, **impossibilitando a devida compreensão e lucidez quanto aos seus impactos**, além de suscitar potencial risco à gestão fiscal do Município e, assim, no descumprimento das metas fiscais estabelecidas pela falta de conhecimento antecipada do gasto público, poderá, ainda, ocasionar, necessariamente, a **supressão de recursos relevantes, antes destinados a outras políticas públicas já instituídas.**

Em continuidade, temos que as despesas ora tratadas **não constam consignadas na Lei Orçamentária Anual vigente** (Lei nº 18.063, de 28 de dezembro de 2023); tampouco, podemos entender que tais despesas decorrentes seguem inscritas na proposta de lei orçamentária – em elaboração – para o próximo exercício, tendo em vista as **ponderações da Coordenadoria de Saúde e Proteção ao Animal Doméstico – COSAP**, acostadas ao doc. 105681016 e, por conseguinte, o entendimento da Secretaria Municipal de Saúde, a qual **manifestou-se pelo não prosseguimento do Projeto**, conforme docs. 109355101 e 109392610.

Adicionalmente, a efeito das disposições trazidas segundo termos do Art. 6º da Proposta “Art. 6º As despesas decorrentes da aplicação desta Lei correrão por conta de dotações

orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.”, verifica-se uma lacuna, em adição à ausência de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais, quanto também à definição/indicação das respectivas medidas de compensação, determinadas conforme a Norma (LRF), de modo a possibilitar o aumento do dispêndio e, à vista disso, da vigência da lei.

*Nesse sentido, enfatizarmos que a **Proposta deverá apontar quais tributos deverão ser majorados em contrapartida à renúncia em comento – ou seja, deve-se indicar qual a parcela da sociedade que irá suportar os custos de implementação do PL.***

Por fim, no tocante à proposição encartada no Art. 5º do PL, para criação de um fundo municipal visando o custeio de projetos e programas estabelecidos no Município, voltados a proteção de animais domésticos – o Fundo de Proteção ao Animal Doméstico - FPAD, ressaltamos a vedação constitucional contida no Art. 167 da CF/88, inciso XIV, que dispõe: “Art. 167. São vedados: (...) XIV - a criação de fundo público, quando seus objetivos puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas ou mediante a execução direta por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da administração pública.”; entendendo, desse modo, salvo melhor juízo, que as ações elencadas poderiam dar-se através de dotações já instituídas ou a serem criadas, sem contudo, a necessidade de criação um fundo específico para a sua realização (o que na prática traria apenas um enrijecimento da execução orçamentária).

Portanto, diante das exposições acima enumeradas, impreteríveis ao instituto da boa gestão fiscal e das boas práticas de governança, assinaladas, sobretudo, a ausência de apresentação de estudo quanto aos factuais impactos sobre a Fazenda Pública, de modo a possibilitar ainda, em sequência, a definição e indicação das respectivas medidas de compensação, com resultado direto sobre a preservação do equilíbrio das contas públicas municipais; bem como, ante os possíveis efeitos deletérios sobre as demais políticas públicas já em andamento.”

Quanto aos aspectos jurídicos (110812382), a Coordenadoria Jurídica desta Pasta considera que, no tocante aos art. 1º, 2º e 5º, a propositura não atende ao art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, ao art. 25 da Constituição Estadual, nem ao art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Aponta ainda a inconstitucionalidade do projeto, um 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, combinado com o inciso I, do § 5º, do mesmo artigo, que confere ao Poder Executivo, em caráter privativo, o início do processo legislativo-orçamentário. Destaca ainda que os objetivos previstos no artigo 5º do Projeto de Lei nº 149/2022 podem ser realizados por meio de previsão de valores suficientes nas futuras leis orçamentárias, o que, a rigor, enseja a vedação prevista no artigo 167, XIV, da Constituição Federal.

Sendo estas as principais considerações dos setores técnicos desta Pasta, as quais acolhemos, retornamos o processo opinando pelo não prosseguimento do Projeto de Lei nº 149/2022, no tocante aos art. 1º, 2º e 5º.

Evandro Luis Alpoim Freire

Chefe de Gabinete

Secretaria Municipal da Fazenda



Evandro Luis Alpoim Freire
Chefe de Gabinete
Em 20/09/2024, às 16:48.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <http://processos.prefeitura.sp.gov.br>, informando o código verificador **110815110** e o código CRC **49484A9E**.
