PARECER JURÍDICO

REFERÊNCIA: PROJETO DE LEI Nº 101, DE 01 DE AGOSTO DE 2024, DE AUTORIA DO PREFEITO MUNICIPAL, QUE INSTITUI O FUNDO MUNICIPAL DE SANEAMENTO AMBIENTAL E INFRAESTRUTURA – FMSAI.

Trata-se de Projeto de Lei, de autoria do Senhor Prefeito Municipal, que tem por objetivo criar o FMSAI – Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura.

Conforme estabelece o inciso I do artigo 30 da Constituição Federal, compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local.

Consta da exposição de motivos do Secretário acostada ao projeto o seguinte:

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal.
Tenho a honra de encaminhar a Vossas Excelências o presente Projeto de Lei, que dispõe sobre o sobre o Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura.

Conforme autorizado por essa Câmara Municipal, através da Lei 6.614 de 14 de maio de 2024, e face a realização da 1ª. Reunião da URAE-1, onde por voto da maioria dos presentes, foi aprovada a celebração de contrato de concessão entre a URAE-1 Sudeste e Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo – Sabesp (Deliberação CD URAE1 – Sudeste nº. 04, de 20 de maio de 2024).

Dentre as questões pactuadas para celebração do novo contrato (anexo II), verifica-se que a Sabesp se comprometeu ao repasse de " percentual incidente sobre a receita líquida do trimestre, composta pela receita bruta obtida pela SABESP no MUNICÍPIO, deduzidos a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social – COFINS, o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público– PASEP, Taxa de Regulação, Controle e Fiscalização – TRCF e eventuais encargos que vierem a incidir sobre a receita ("Receita Líquida") em até 30 (trinta) dias após a publicação dos resultados trimestrais da SABESP, ***até o advento contratual em 2060****, nos termos do Anexo VIII."*

Para recebimento de referidos valores há necessidade da criação de referido Fundo que deverá estar devidamente habilitado junto à ARSESP, nos ***termos da Deliberação ARSESP nº. 870 de 13 de maio de 2019.***

Verifica-se pela minuta do Anexo Técnico, no item que trata do Plano de investimentos para o Município de Botucatu, que a concessionária do serviço público, comprometeu-se à manutenção do repasse dos 4% da Receita Corrente Líquida até 2060.

Portanto, ao solicitar a aprovação deste projeto de lei, reiteramos nosso compromisso com a melhoria contínua do saneamento básico no Município de Botucatu e assegurar o bem-estar da população.

Por final, sob o ponto de vista jurídico, acompanha a proposta o parecer jurídico que concluiu pela constitucionalidade do projeto de lei.

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - 8W02-TZ4A-R4P9-X161 - Para validação acessar: https://camarabotucatu.sp.gov.br/consulta/documentos/autenticar

Diante do exposto, solicitamos o encaminhamento do presente projeto de lei complementar à Câmara dos Vereadores, bem como, desde já, comunicamos a Vossa Excelência que estaremos a disposição dos Senhores Vereadores para expor as razões desta proposta.
Respeitosamente,

Willian de Oliveira e Silva
Secretário Municipal de Infraestrutrua

Analisando juridicamente o projeto de criação do Fundo Municipal de Saneamento Ambiental e Infraestrutura – FMSAI, importante observar o que dispõe o artigo 71 da Lei 4.320/1964:

Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.
Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.
Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.
Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

O tema ainda possui sede constitucional no artigo 167, inciso IX, o qual preceitua ser vedada "a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa", sendo, portanto, necessária a proposição do projeto.

Há também a vedação, pelo mesmo artigo 167, inciso XIV, da 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.

A propositura em análise está de acordo com as previsões constitucionais. Conforme consta na justificativa acostada ao projeto, ficou demonstrada a necessidade da criação do fundo, e que seus objetivos não poderiam ser alcançados por meio da vinculação de receitas orçamentárias específicas ou através da execução direta por programação orçamentária e financeira, portanto, não se aplicando a proibição estabelecida no inciso XIV do artigo 167 da Constituição Federal.

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - 8W02-TZ4A-R4P9-X161 - Para validação acessar: https://camarabotucatu.sp.gov.br/consulta/documentos/autenticar

Ademais, destaca-se, que *"para recebimento de referidos valores há necessidade da criação de referido fundo que deverá estar devidamente habilitado junto à ARSESP, nos termos da deliberação ARSESP n° 870 de 13 de maio de 2019"*.

Embora juridicamente não se possa conceituar o Fundo como sendo propriamente um órgão da administração pública, inegavelmente é ele um "ente" que recebe, administra e aplica recursos para atendimento das políticas públicas para as quais foi criado, e, sendo desprovido de personalidade jurídica, obrigatoriamente deve estar vinculado a um órgão, no caso, à Secretaria Municipal de Infraestrutura.

Portanto, a criação de qualquer ente, tenha ele a denominação que for – Fundo, Conselho, Comissão – para auxiliar a administração na implantação e desenvolvimento das políticas públicas, implicará matéria cujo conteúdo diz respeito à própria organização administrativa do município, sua estruturação, atribuições de secretarias, órgãos e demais entidades, além do próprio orçamento, cujas competências são privativas do Executivo Municipal, nos termos do artigo 32, inciso VIII da Lei Orgânica do Município.

Desta feita, percebe-se que a iniciativa da criação de Fundos Municipais é de competência exclusiva do chefe do Poder Executivo, por tratar-se da utilização específica de receitas municipais, com vinculação a realização de serviços específicos.

Alguns conceitos doutrinários informam que: " (...) *o fundo especial não é entidade jurídica, órgão ou unidade orçamentária, ou ainda uma conta mantida na Contabilidade, mas tão somente um tipo de gestão financeira de recursos ou conjunto de recursos vinculados ou alocados a uma área de responsabilidade para cumprimento de objetivos específicos, mediante a execução de programas com eles relacionados*".

Logo, por serem desprovidos de personalidade jurídica (pessoa jurídica de direito público interno é o Município) e por não se constituírem em órgãos, os fundos, obrigatoriamente, devem ser vinculados administrativamente a um órgão do Poder Público, no caso a Secretaria Municipal de Infraestrutura.

Também, alude-se que a instituição de Fundo Municipal dependerá sempre de lei local, que poderá ser uma lei específica, como é o caso do projeto em análise, seguindo as diretrizes da Lei 6.614 de 14 de maio de 2024, que celebrou o contrato de concessão entre a URAE-1 Sudeste e Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo.

Criado o Fundo Municipal com vinculação a Secretaria Municipal de Infraestrutura, cumpre destacar que esta vinculação não está a significar que a Secretaria será o

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - 8W02-TZ4A-R4P9-X161 - Para validação acessar: https://camarabotucatu.sp.gov.br/consulta/documentos/autenticar

responsável por sua contabilização e escrituração. Significa, isto sim, que nenhum recurso poderá ter destinação e aplicação sem que tenha uma regulamentação de organização, de funcionamento, de mecanismos, bem como de procedimentos de gestão administrativa e financeira sem regulamentação do Poder Executivo, como dispõe o artigo 3º, parágrafo 3º da propositura.

Acerca da utilização dos recursos vinculados aos Fundos Especiais, assim determina o parágrafo único do artigo 8º, da Lei de Responsabilidade Fiscal:

"Art. 8º. Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.
Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso"

Ainda, as características básicas dos Fundos Especiais estão assim definidas em recente doutrina:

1 – Conceituação de fundo especial: Na dinâmica da Administração Pública, alguns programas de trabalho apresentam-se munidos de importância vital e, por isso mesmo, necessitam de um fluxo contínuo de recursos financeiros que lhes garantam desenvolvimento integral e ininterrupto. Nesse sentido, a Administração, através de lei, vincula, associa, 'amarra' determinadas receitas públicas a atividades tidas como especiais. Enquanto que para outro setor da atividade pública não importa a origem dos recursos que lhe financiam as ações (impostos próprios, impostos transferidos, aluguel do patrimônio físico, entre outros), o fundo dispõe de receitas definidas, marcadas, carimbadas; aconteça o que acontecer, tais rendas ser-lhe-ão repassadas, sob pena de descumprimento de lei.

2 – Características básicas do fundo especial: De um modo geral, esses fundos revestem-se dos seguintes pressupostos: instituem-se através de lei, que é sempre de iniciativa do Poder Executivo (art. 167, IX, da CF); financiam-se mediante receitas especificadas na lei de criação, daí sua autonomia financeira; vinculam-se somente às atividades para cujo atendimento foram criados; dispõem de orçamento próprio, denominado plano de aplicação; transferem para o exercício seguinte eventual saldo positivo apurado em sua movimentação financeira anual; contam com normas especiais de controle e prestação de contas.

3 – Personalidade jurídica dos fundos especiais: O fundo especial não dispõe de personalidade jurídica. É parte da política de desconcentração promovida no seio da Administração direta; diferente, pois, da prática da descentralização, em que o ente central transfere a execução dos serviços públicos a outra pessoa jurídica (autarquias, fundações, empresas públicas etc.).

4 – Constituição orçamentária dos fundos especiais: Na peça orçamentária, o fundo especial comparece sob a forma de uma atividade funcional programática ou de uma unidade orçamentária, relacionadas, ambas, a um órgão de primeiro escalão existente na estrutura da Administração Pública Centralizada (Secretaria ou Departamento).

5 – Movimentação financeira dos fundos especiais: O fundo especial materializa exceção ao princípio do caixa único de que fala o art. 56 da Lei nº 4.320. A entrega dos recursos a ele pertencentes acontece mediante simples repasse de tesouraria. Conta bancária central para conta

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - 8W02-TZ4A-R4P9-X161 - Para validação acessar: https://camarabotucatu.sp.gov.br/consulta/documentos/autenticar

vinculada do fundo; portanto, simples movimento entre contas do ativo financeiro; isto, claro, não é despesa; dispensa emissão de empenho, que só se materializa quando o fundo realiza, de fato, suas próprias despesas.

6 – Ordem cronológica dos pagamentos dos fundos especiais: Conforme o art. 5º da Lei nº 8.666, o instituto da ordem cronológica de pagamentos tem como marco divisor a fonte diferenciada de recursos. Fonte de recursos tem a ver com o destino do dinheiro público. Dessa forma, o fundo especial constitui fonte diferenciada de recursos e, por isso, tem programação específica de desembolsos, isto é, cronologia própria de pagamentos.

7 – Processamento da despesa do fundo especial: A despesa desse mecanismo financeiro realiza-se como qualquer outra despesa pública. Integrante da Administração Centralizada, não há por que o fundo dispor de estrutura própria para processamento de seu dispêndio, exceto nos casos em que o alto volume de recursos justifique tal especialização. Nessa linha de raciocínio, o fundo não precisa de um setor de contabilidade, vez que toda a sua movimentação orçamentária e patrimonial será incorporada à Contabilidade Geral do Município.

Conforme já explanado, o Projeto de Lei é de competência exclusiva do chefe do Poder Executivo, por tratar-se da utilização específica de receitas municipais, com vinculação a realização de serviços, aplicando também o disposto no artigo 32, parágrafo único, inciso VIII da Lei Orgânica do Município

O *quorum* para deliberação pelo Plenário desta Casa de Leis é o de **maioria absoluta**, conforme estabelece o artigo 40, II, "i" do Regimento Interno da Câmara Municipal de Botucatu (RI), ao tratar de matéria vinculada, no caso a Secretaria Municipal.

Assim, o Projeto de Lei, para ser aprovado, deverá contar com votos favoráveis de mais da metade dos membros da Câmara Municipal de Botucatu (artigo 39, § 2º do RI).

Cabe salientar que o projeto em apreço deve ser encaminhado às Comissões temáticas pertinentes, notadamente, à Comissão de Constituição, Justiça e Redação, bem como à Comissão de Obras, Serviços Públicos, Planejamento, Uso, Ocupação, Parcelamento do Solo e Atividades Privadas e Comissão de Meio Ambiente.

Portanto, o Projeto de Lei não padece de vícios regimentais, legais ou constitucionais e deve ser apreciado pelo Plenário da Câmara Municipal de Botucatu, cabendo aos nobres Vereadores desta Casa de Leis a sua análise e a deliberação quanto ao mérito.

Esse é o parecer, salvo melhor juízo.

Botucatu, 07 de agosto de 2024

PAULO ANTONIO CORADI FILHO

Procurador Legislativo – OAB/SP 253.716

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - 8W02-TZ4A-R4P9-X161 - Para validação acessar: https://camarabotucatu.sp.gov.br/consulta/documentos/autenticar

CÂMARA MUNICIPAL DE BOTUCATU

Assinaturas Digitais

O documento acima foi proposto para assinatura digital na Câmara Municipal de Botucatu. Para verificar as assinaturas, clique no link: https://camarabotucatu.sp.gov.br/consulta/documentos/autenticar?chave=8W02TZ4AR4P9X161, ou vá até o site https://camarabotucatu.sp.gov.br/consulta/documentos/autenticar e utilize o código abaixo para verificar se este documento é válido:

Código para verificação: 8W02-TZ4A-R4P9-X161

PAULO ANTONIO CORADI FILHO
Procuradoria Legislativa
Assinado em 07/08/2024, às 13:24:17

DOCUMENTO ASSINADO DIGITALMENTE - 8W02-TZ4A-R4P9-X161 - Para validação acessar: https://camarabotucatu.sp.gov.br/consulta/documentos/autenticar