

**PARECER JURÍDICO Nº PJ-009/2015 AO(s) DOCUMENTO(s) PLE-007/2015
CONFORME PROCESSO-055/2015**

Dados do Protocolo

Protocolado em: 09/03/2015 10:01:28

Protocolado por: Débora Geib

**PARECER JURÍDICO FAVORÁVEL AO
PROJETO DE LEI N. 007/2015.**

Senhor Presidente:

Senhores Vereadores:

Na Justificativa vislumbra-se que o executivo municipal requer autorização legislativa para alterar dispositivos da Lei Municipal nº. 2821 de 2010 que dá nova estrutura ao Conselho Municipal de Desportos e cria o Fundo Municipal de Desenvolvimento do Esporte. Mencionam que considerando a criação da Secretaria Municipal de Esportes e Lazer faz necessária a alteração pretendida pelo projeto de lei. Informam que foram alteradas situações de nomenclatura, reformulação do Conselho, incluindo a Secretaria de Turismo, Saúde e Educação entre os membros do Poder Público.

Em anexo ao projeto de lei encontra-se pareceres jurídicos do IGAM e da DPM juntados pela própria Prefeitura Municipal.

Sobre a parte legal da proposição cabe referir os seguintes dispositivos, senão vejamos:

“ Art. 6º. Compete ao Município no exercício de sua autonomia:

XXIV – legislar sobre assuntos de interesse local”.

“Art. 110. Na organização de sua economia, em cumprimento do que estabelecem a Constituição Federal e Estadual, o Município zelará pelos seguintes princípios:

VIII- integração das ações do Município com as da União e do Estado, no sentido de garantir a segurança social, destinadas a tornar efetivos os direitos ao trabalho, à educação, à cultura, ao desporto, ao lazer, à saúde, à habitação, e à assistência social.”

Na Carta Magna de 1988:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

I-legislar sobre assuntos de interesse local.”

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 (órgão é o Conselho), os fundos, obrigatoriamente, devem ser vinculados administrativamente a um órgão do Poder Público.

Também, alude-se que a instituição de Fundo Municipal dependerá sempre de lei local, que tanto poderá ser uma lei específica quanto a própria lei instituidora do Conselho Municipal específico.

Criado o Fundo Municipal com vinculação ao Conselho Municipal específico, cumpre destacar que esta vinculação não está a significar que o Conselho será o responsável por sua contabilização e escrituração. Significa, isto sim, que nenhum recurso poderá ter destinação e aplicação sem que tenham sido deliberada politicamente (e tecnicamente) pelo Conselho, cuja expressão monetária dar-se-á através de Plano de Aplicação.

É dizer: a gestão do Fundo deve operacionalizar-se em dois momentos distintos: o primeiro, no qual o Conselho, através de seus membros, discute e delibera acerca da destinação dos recursos do Fundo, ou seja, define quais as prioridades a serem atendidas. No segundo momento, o Conselho vai definir qual o montante de recursos a ser destinado a cada prioridade anteriormente definida. A junção desses dois momentos vai constituir o Plano de Aplicação do Conselho, imprescindível, como se percebe, para que possa ocorrer a liberação dos recursos existentes no Fundo Municipal.

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” (grifamos).

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 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.

Também em relação a formação de Conselho menciona-se que:

Na Lei Orgânica do Município vislumbra-se:

"Art. 6º. Compete ao Município no exercício de sua autonomia:

XXIII- criar Conselhos Municipais. "

"Art. 86. Os Conselhos Municipais são órgãos governamentais, que têm por finalidade auxiliar a administração na orientação, planejamento, interpretação e julgamento de matéria de sua competência e de interesse público."

"Art. 87. A lei especificará as atribuições de cada Conselho, sua organização, composição, funcionamento, forma de nomeação de titular e suplente, bem como o prazo de duração do mandato."

"Art. 88. Os Conselhos Municipais são compostos por um número ímpar de membros, observando, quando for o caso, a representatividade da administração, das entidades públicas, classistas e da sociedade civil organizada."

Desta forma, entendo que o presente projeto de lei, encontra-se tecnicamente viável. Logo, repasso aos vereadores para análise de mérito.

Atenciosamente,

Paula Schaumlöffel
Procuradora Geral