

**PARECER JURÍDICO Nº PJ-026/2015 AO(s) DOCUMENTO(s) PLE-015/2015
CONFORME PROCESSO-131/2015**

Dados do Protocolo

Protocolado em: 24/04/2015 10:23:51

Protocolado por: Débora Geib

**PARECER JURÍDICO FAVORÁVEL AO
PROJETO DE LEI N. 015/2015, com
ressalvas.**

Senhor Presidente:

Senhores Vereadores:

Na justificativa vislumbra-se que o Executivo Municipal requer autorização legislativa para revogar a lei anterior que criou a Coordenadoria Municipal de Defesa Civil do Município de Gramado para que uma nova lei seja aprovada para criação da Coordenadoria Municipal de Proteção e Defesa Civil, do Conselho Municipal de Proteção e Defesa Civil e do Fundo do Município. O projeto objetiva que o Conselho possa propor, deliberar, fiscalizar e supervisionar as políticas públicas de Defesa Civil, bem como deliberar e fiscalizar sobre a aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Proteção e Defesa Civil de Gramado.

Anexei ao projeto cópia da lei que o mesmo pretende revogar.

A autorização para o Município regulamentar o assunto está no art. 30, I, da Constituição da República que estabelece a competência do ente local para legislar sobre matéria de seu interesse.

Quanto ao aspecto formal, restei com dúvidas que sanei através de ligação efetuada em 22/04/2015 às 14h10 com Dr^a Rita do Igam, sendo elas: A primeira quanto a possibilidade de uma mesma lei prever a criação da Coordenadoria, do Conselho e do Fundo. Obtive como orientação que a Coordenadoria seria um órgão atrelado ao executivo municipal e, portanto, o mais adequado seria que fosse criado através de lei própria e após inclusive com alteração na estrutura, parte de organograma da Prefeitura Municipal e criação de um cargo em comissão para desempenhar aludida função pertinente a esta coordenadoria; enquanto que o Conselho e o Fundo poderiam restar previstos na mesma legislação.

A segunda dúvida foi quanto a necessidade de realização de audiência pública em relação a este projeto por tratar de questões atinentes ao ordenamento urbano e territorial. Assim fui informada que neste momento de instituição do Conselho e do Fundo não se faz necessário, mas provavelmente em plano de contingência a ser firmado o Município necessitará da mobilização da comunidade, por se tratar de sua construção conjunta.

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”.

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 dispore 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 feita, cabe ressaltar que a Comissão de Constituição, Justiça e Redação é quem deverá decidir pela OBSERVAÇÃO QUE DESTAQUEI E SUSCITEI JUNTO AO ÓRGÃO QUE NOS FACULTA ASSESSORIA, bem como quanto a informação de que este Conselho não consta como deliberativo, quanto a adequação de que conste a possibilidade de somente uma recondução, quanto a ajustes de técnica

legislativa, quanto a supressão de dispositivos pois desnecessários por serem lógicos, quanto a verificação da redação do artigo 18 que ao que parece confronta com o artigo 7º., do mesmo projeto de lei e, por fim, o artigo 24 que entendo deve ser suprimido em função de necessitar de lei específica para abertura de crédito especial no orçamento, inclusive com a indicação de fontes .

Diante do exposto, opino pela viabilidade técnica do projeto de lei, apenas destacando as observações já dispostas que serão decididas pela Comissão permanente e, somente após repasso aos vereadores para análise de mérito.

Atenciosamente,

Paula Schaumlöffel
Procuradora Geral