



**CÂMARA MUNICIPAL DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

PROCURADORIA LEGISLATIVA

PARECER AO PROJETO DE LEI N.º 48/2020

INICIATIVA: PODER EXECUTIVO

À MESA DIRETORA

Processo Legislativo. Projeto de lei que reestrutura Conselho Municipal. Fundo Municipal. Iniciativa do Chefe do Executivo. Análise da validade. Considerações.

Senhor Presidente,

1. O presente projeto, de autoria do Poder Executivo Municipal “REESTRUTURA A LEI DE CRIAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DO IDOSO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS”.

O projeto também cria o Fundo Municipal do Idoso de Cachoeiro de Itapemirim.

2. Sob o aspecto formal, as normas relativas à estrutura administrativa municipal reputam-se assunto de exclusiva competência legislativa do Município, por força da autonomia político-administrativa que lhe foi outorgada pela Constituição da República, nos termos dos seus arts. 1º, 18, 29 e 30.

“Feliz a nação cujo Deus é o Senhor”

Rua Barão de Itapemirim, 05 – Centro – CEP: 29300-110 – Cachoeiro de Itapemirim – Espírito Santo
PABX: (28) 3526-5622 – FAX: (28) 3521-5753 – e-mail: cmci@cmci.es.gov.br



Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico <http://www.splonline.com.br/cmci/autenticidade> sob o identificador 33003500320031003A00540052004100





CÂMARA MUNICIPAL DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Cabe ao Município, pois, a sua organização interna, incluindo-se aí a criação de órgãos ou entidades públicas, ou sociedades paraestatais. Para tanto, impõe-se observar os comandos constitucionais dirigidos à Administração Pública e ao processo legislativo, bem como os preceitos das leis de caráter nacional ou complementar.

Os Conselhos Municipais compõem a categoria de órgãos colegiados de assessoramento, integrantes da estrutura organizacional da Administração local, cujo objetivo específico é estudar, incentivar e apresentar sugestões e conclusões a respeito dos assuntos que lhes são afetos. Não têm personalidade jurídica, não legislam nem julgam, porquanto se reputam organismos de consulta, voltados para a discussão das políticas públicas locais.

O papel fundamental dos Conselhos consiste em colaborar para a formulação de políticas públicas, auxiliando a autoridade local nas tomadas de decisões, fiscalizando ou mesmo gerindo determinadas áreas de atuação municipal cujo interesse ou importância tornem necessário certo direcionamento e certa especialização.

Os Conselhos pertencem, pois, à estrutura organizacional da Administração municipal. Logo, é certo que qualquer Conselho Municipal deve ser criado por lei de iniciativa reservada ao Poder Executivo, consoante o disposto no art. 61, § 1º, II, "e" da Constituição da República, comando esse aplicável aos Municípios, por se tratar de princípio informador do processo legislativo. Ressalte-se ser este o entendimento encampado pela jurisprudência pátria, a conferir:

“Feliz a nação cujo Deus é o Senhor”

Rua Barão de Itapemirim, 05 – Centro – CEP: 29300-110 – Cachoeiro de Itapemirim – Espírito Santo
PABX: (28) 3526-5622 – FAX: (28) 3521-5753 – e-mail: cmci@cmci.es.gov.br



Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico <http://www.splonline.com.br/cmci/autenticidade> sob o identificador 33003500320031003A00540052004100





CÂMARA MUNICIPAL DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

"Processo legislativo: reserva de iniciativa ao Poder Executivo (CF, art. 61, § 1º, e): regra de absorção compulsória pelos Estados-membros, violada por lei local de iniciativa parlamentar que criou órgão da administração pública (Conselho de Transporte da Região Metropolitana de São Paulo – CTM): inconstitucionalidade."

Neste sentido, diversos diplomas legais sobre políticas públicas determinaram a criação de conselhos, cada um com sua especificidade e natureza, consultivo, deliberativo e gestor, como exemplos citamos a Lei Federal nº 10.257/01, denominada Estatuto da Cidade, nos seus arts. 43 e 44; a Lei Federal nº 11.124/2005, que criou o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social, SNHIS, cujo art. 5º prevê expressamente a criação de conselho; a Lei Nacional de Saneamento Básico, nº 11.445/2007, também prevê em seu art. 47, a criação de órgão consultivo; a Lei da Política Nacional de Resíduos Sólidos, nº 12.305/2010, em seu art. 8º; e mais recentemente, a Lei da Política Nacional de Mobilidade Urbana, nº 12.587/2012, também positiva o princípio da gestão democrática e do controle social no seu art. 5º.

3. Ainda sob o aspecto formal, no que tange à criação do Fundo Municipal do Idoso, pode-se afirmar que fundos são contas de recursos destinados a fins específicos e constituem uma forma específica de administração de recursos, motivo pelo qual juridicamente possível ao Chefe do Executivo a iniciativa de lei que institui o Fundo. Na definição de Hely Lopes Meirelles² *"fundo financeiro é toda reserva de receita para a*

1 STF, Tribunal Pleno, ADIn no 1391/SP, rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE, pub. no DJ de 07.06.2002, p. 81

2 In "Finanças municipais". São Paulo: Ed. RT, 1979. p. 133

"Feliz a nação cujo Deus é o Senhor"

Rua Barão de Itapemirim, 05 – Centro – CEP: 29300-110 – Cachoeiro de Itapemirim – Espírito Santo
PABX: (28) 3526-5622 – FAX: (28) 3521-5753 – e-mail: cmci@cmci.es.gov.br





CÂMARA MUNICIPAL DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

aplicação determinada em lei". No dizer de Cretella Júnior³, "é a reserva, em dinheiro, ou o patrimônio líquido, constituído de dinheiro, bens ou ações, afetado pelo Estado, a determinado fim". O art. 71 da Lei 4.320/1964, que cuida de normas gerais de direito financeiro, define o fundo como "o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam a realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação".

A Constituição veda toda forma de vinculação orçamentária (art. [167, IV](#), da CF/88), apenas prevendo afetação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212 da CF/88) e para financiar ações e serviços públicos de saúde (EC 29/2000).

Espécies

A palavra fundo tem dois significados em direito financeiro: a) vinculação de receitas para aplicação em determinada finalidade e b) reserva de recursos para distribuição a pessoas jurídicas determinadas. O primeiro, que se pode rotular de **Fundo de Destinação**, tem fundamento constitucional no art. [165, § 9.º, II](#), da [CF/1988](#). Cabe à lei complementar dispor a respeito de sua instituição e de seu funcionamento. O segundo, denominado **Fundo de Participação**, tem caráter tributário e tem previsão constitucional nos arts. 157 a 162 da CF/88, sendo de mencionar o Fundo de Participação dos Estados e o Fundo de Participação dos Municípios.

A Constituição da República no art. 36 do ADCT extinguiu todos os fundos então existentes, salvo se fossem ratificados pelo Congresso Nacional.

3 Comentários à Constituição brasileira de 1988. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993. vol. VII, p. 3.718

"Feliz a nação cujo Deus é o Senhor"

Rua Barão de Itapemirim, 05 – Centro – CEP: 29300-110 – Cachoeiro de Itapemirim – Espírito Santo
PABX: (28) 3526-5622 – FAX: (28) 3521-5753 – e-mail: cmci@cmci.es.gov.br





CÂMARA MUNICIPAL DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

O art. 167, IV, da CRFB vedou qualquer "vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa (...)". No dizer de Celso Antonio Bandeira de Mello⁴, "*órgãos são unidades abstratas que sintetizam os vários círculos de atribuições do Estado*". Acrescenta que "*os órgãos não passam de simples partições internas da pessoa cuja intimidade estrutural integral, isto é, não têm personalidade jurídica*". Despesa é mera operação aritmética do gasto público.

Existem, pois, transferências obrigatórias de receitas arrecadadas por ente federal para outro, conforme previsão constitucional e, também, reservas que cumprem determinação constitucional para cumprimento de certo objetivo.

Os fundos à luz da Lei 4.320/1964

Dispõe o art. 71 da Lei 4.320/1964, que estabelece normas de Direito Financeiro a serem observadas pelos entes públicos, que "*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*". Exigem-se, pois: a) receitas especificadas, isto é, a Constituição ou a lei deve mencionar, expressamente, quais receitas atribui à formação de um fundo; b) deve a mesma lei vincular as receitas a determinada finalidade, ou seja, programas instituídos pela norma, de interesse da Administração Pública; e c) normas peculiares. Pode a lei dispor sobre a maneira pela qual serão empregados os recursos.

4 In "Curso de direito administrativo". 15. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 130

"Feliz a nação cujo Deus é o Senhor"

Rua Barão de Itapemirim, 05 – Centro – CEP: 29300-110 – Cachoeiro de Itapemirim – Espírito Santo
PABX: (28) 3526-5622 – FAX: (28) 3521-5753 – e-mail: cmci@cmci.es.gov.br





CÂMARA MUNICIPAL DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

A aplicação das receitas obedecerá ao que estiver estipulado na lei orçamentária (art. 72 da Lei 4.320/1964). Toda autorização de gasto deve ter previsão orçamentária. Demais, deve haver um plano para o atingimento dos fins estabelecidos.

A receita obtida pelo fundo durante determinado exercício pode passar para o exercício seguinte, se sua instituição não estabeleceu termo final⁵. Há balanço patrimonial e financeiro que o demonstra. Não há retorno de recursos ao erário, ao final do exercício. Não tendo prazo de extinção, os recursos passam, de um exercício para outro (art. 73 da Lei 4.320/1964).

As normas peculiares a que se aludiu podem determinar: a) especificidade na aplicação dos recursos, b) forma alternativa de controle, prestação e tomada de contas. É o que dispõe o art. 74 da Lei 4.320/1964. Evidente que alterar a forma de prestação de contas não significa abdicar da competência do Tribunal de Contas para sua atribuição própria.

O Fundo deverá ter **escrituração contábil própria**, que será fiscalizada pelos órgãos de controle externo. O Prof. Sebastião Rios Neto⁶, da cadeira de Contabilidade Pública da UFMG, ao comentar sobre os fundos especiais, assim expõe:

“Os Fundos Especiais não são formas de Administração Pública e, portanto, não se incluem no elenco das entidades públicas. Caracterizam-se, por excelência, como ‘ente contábil sem personalidade jurídica’ ... A Lei ampara suas generalidades e são operados sob a tutela e o aproveitamento da infraestrutura e das inscrições fiscais de seu

5 O Art. 1º não instituiu termo final para o referido fundo.

6 Em Informativo publicado na Revista Diretiva RPS.

“Feliz a nação cujo Deus é o Senhor”

Rua Barão de Itapemirim, 05 – Centro – CEP: 29300-110 – Cachoeiro de Itapemirim – Espírito Santo
PABX: (28) 3526-5622 – FAX: (28) 3521-5753 – e-mail: cmci@cmci.es.gov.br





CÂMARA MUNICIPAL DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

instituidor. Em relação ao CGC, o instituidor poderá solicitar à Receita Federal a ampliação do código de controle, para atender também aos fundos.

A Autonomia administrativa, financeira e operacional conferida pela Lei e o fato de possuírem orçamento próprio e normas peculiares de aplicação obrigam os Fundos Especiais a manter contabilidade pública regular e demais controles internos."

Assim, em razão da autonomia que a lei lhe confere, o Fundo Municipal do Idoso, bem como os demais criados por lei, terão seus próprios balancetes mensais e prestações de contas anuais que serão protocoladas nesta Casa em processos separados da prestação de contas da Prefeitura e cujos ordenamentos de despesas e atos de gestão serão objeto de julgamento do Tribunal de Contas do Estado.

Os recursos transferidos para tais fundos podem ser posteriormente repassados, mediante contrato, a empresas, a título de financiamento. Tal circunstância não os desnatura nem os descaracteriza.

Constituem gestores e, nesta qualidade, autorizadores das despesas dos fundos, as pessoas para tanto nomeadas em suas leis de criação, **normalmente os titulares das pastas** às quais se encontram os fundos vinculados.

O projeto está formalmente bem estruturado, inclusive quanto aos aspectos orçamentários a amparar a política administrativa a ser implementada, mencionando corretamente, nos artigos 18 e 19, a inclusão do fundo na Lei Orçamentária vindoura e a criação da nova dotação orçamentária.

"Feliz a nação cujo Deus é o Senhor"

Rua Barão de Itapemirim, 05 – Centro – CEP: 29300-110 – Cachoeiro de Itapemirim – Espírito Santo
PABX: (28) 3526-5622 – FAX: (28) 3521-5753 – e-mail: cmci@cmci.es.gov.br



Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico <http://www.splonline.com.br/cmci/autenticidade> sob o identificador 33003500320031003A00540052004100





CÂMARA MUNICIPAL DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

No que tange aos aspectos formais, opinamos pelo encaminhamento regular da matéria.

É o parecer para decisão de V. Ex^{as}.

Cachoeiro de Itapemirim-ES, 27 de agosto de 2020.

Pt/gmc/pe.

Gustavo Moulin Costa

Procurador

OAB ES 6339

“Feliz a nação cujo Deus é o Senhor”

Rua Barão de Itapemirim, 05 – Centro – CEP: 29300-110 – Cachoeiro de Itapemirim – Espírito Santo
PABX: (28) 3526-5622 – FAX: (28) 3521-5753 – e-mail: cmci@cmci.es.gov.br



Documento assinado digitalmente conforme MP nº 2.200-2/2001, que institui a Infra-estrutura de Chaves Públicas Brasileira - ICP - Brasil. O documento pode ser acessado no endereço eletrônico <http://www.splonline.com.br/cmci/autenticidade> sob o identificador 33003500320031003A00540052004100

