

P A R E C E R

Nº 2278/2024¹

- PG – Processo Legislativo. Projeto de Lei. Iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Altera dispositivos da Lei no 4.041/ 2012, que dispõe sobre a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, institui o Fundo Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social - FMDES e altera a Lei no 3.702/2010, que cria o Programa de Desenvolvimento Econômico do Município. Análise da validade. Considerações.

CONSULTA:

A Consulente, Câmara, encaminha, para análise do Projeto de Lei, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, que altera dispositivos da Lei no 4.041/ 2012, que dispõe sobre a criação do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, institui o Fundo Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social - FMDES e altera a Lei no 3.702/2010, que cria o Programa de Desenvolvimento Econômico do Município.

RESPOSTA:

De acordo com a Mensagem acostada ao PL, colhe-se que "as alterações contidas no presente Projeto de Lei tem por objetivo modificar a denominação do atual Conselho para "Conselho de Desenvolvimento Econômico de XXX " e a denominação do Fundo para "Fundo Municipal de Desenvolvimento Econômico - FMDE".

¹PARECER SOLICITADO POR JOANA GABRIELA CARDOSO GOMES,ESTAGIÁRIA - CÂMARA MUNICIPAL (FOZ DO IGUAÇU-PR)

Os Conselhos Municipais, constituem um prolongamento do Poder Executivo, com o objetivo específico de estudar, incentivar e apresentar sugestões e conclusões a respeito dos assuntos que lhe são afetos. Não possuem personalidade jurídica, não legislam e nem julgam. São organismos de consulta, em cujo âmbito são discutidas as políticas públicas.

Seu papel fundamental 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.

Sobre a natureza dos Conselhos, assim define Laís de Almeida Mourão:

"Ora, sendo organizações cuja finalidade é a realização de função ou encargos especiais, os Conselhos Municipais constituem um prolongamento do próprio Poder Executivo, com o objetivo de estudar, incentivar e apresentar sugestões e conclusões a respeito dos assuntos que lhes são afetos. E, como consectário dessa atividade, a finalização na execução das políticas públicas. Não possuem personalidade jurídica. Não legislam, não deliberam, não administram, nem julgam. São organismos de consulta, em cujo âmbito discutem-se as políticas públicas locais. Portanto, têm a natureza de Conselhos Consultivos." (*In*: Boletim de Direito Municipal. (11) n. 1, jan. 1995. p.34).

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 Executivo, consoante o disposto no art. 61, §1º, II, "e" da Constituição da República, comando este aplicável aos Municípios, por se tratar de princípio informador do processo legislativo. Ressalte-se ser este o entendimento encampado pela jurisprudência pátria, a conferir:

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

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - LEI MUNICIPAL - VÍCIO DE INICIATIVA - COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO PREFEITO MUNICIPAL - PROJETO DE LEI APRESENTADO POR VEREADOR - INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL - VIOLAÇÃO DE INICIATIVA DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO - CRIAÇÃO, ESTRUTURAÇÃO E ATRIBUIÇÕES DE SECRETARIAS E ÓRGÃOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA MUNICIPAL - AÇÃO PROCEDENTE. "(7202 MS 2007.007202-6, Relator: Des. Ildeu de Souza Campos, Data de Julgamento:24/06/2009, Órgão Especial, Data de Publicação: 02/07/2009).

Pois bem, com espeque nas considerações exaradas, bem como na análise acurada dos dispositivos do projeto de lei não vislumbramos óbices no que tange ao seu aspecto formal.

Porém, com relação ao aspecto material do projeto de lei, registramos que o seu art. 10, ao tratar da composição do Conselho, concede assento a representantes de órgãos de outros entes federados, tais como: universidade federal universidade estadual, instituto federal e representante do Governo do Estado.

Ante o pacto federativo insculpido nos arts. 1º e 18 da Lei Maior, é impróprio que em um Conselho Municipal, criado por lei municipal, venham a fazer parte representantes dos governos estadual e federal, tal como representantes da Polícia Militar, do Ministério Público e representante estadual do ensino, salvo quando a título de convidados.

Já no que tange ao Fundo Municipal, temos que a Lei nº 4.320/1964, que estabelece normas de Direito Financeiro a serem observadas pelos entes públicos, assim dispõe:

"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."

Pois bem, da leitura das informações até aqui colacionadas podemos claramente aferir que os Fundos possuem as seguintes características: (a) são criados por lei; (b) possuem orçamento e contabilidade próprios; (c) seu orçamento integra a contabilidade geral do Ente ao qual se encontra vinculado; (d) submetem-se, necessariamente, a um órgão da Administração; (e) suas receitas vinculam-se à realização de determinados objetivos ou serviços; e (f) não possuem personalidade jurídica.

Em assim sendo, com relação à disposições pertinentes ao Fundo municipal não vislumbramos maiores óbices à exceção do art. 30, parágrafo único, do projeto de lei, cujo teor estabelece um prazo de 90 dias para implantar o Fundo Municipal de Desenvolvimento Econômico -

FMDE, que é de todo inócuo, na medida em que o Executivo impõe a si mesmo um prazo.

Por tudo que precede, concluímos objetivamente a presente consulta no sentido de que a viabilidade jurídica do projeto de lei exige que se proceda os ajustes aventados.

É o parecer, s.m.j.

Fabienne Oberlaender Gonini Novais
Assessora Jurídica

Aprovo o parecer

Priscila Oquioni Souto
Consultora Jurídica

Rio de Janeiro, 27 de agosto de 2024.