

P A R E C E R

Nº 1828/2024¹

- PG – Processo Legislativo. Projeto de lei. Iniciativa parlamentar. Institui no âmbito municipal o Fundo Municipal sobre Combate de Álcool e outras Drogas. Análise da validade. Considerações.

CONSULTA:

Indaga a Consulente, Câmara, acerca da validade de Projeto de Lei, de iniciativa parlamentar, que institui no âmbito municipal o Fundo Municipal sobre Combate de Álcool e outras Drogas.

A consulta vem acompanhada da referida propositura.

RESPOSTA:

Inicialmente, para o escoreito deslinde da questão em tela, vale registrar que os fundos são contas de recursos destinados a fins específicos e constituem uma forma específica de administração de recursos. Neste toar as lições de Caldas Furtado:

"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". (In: Elementos de Direito Financeiro. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2009, p. 173).

Em complementação, há de se registrar que reza a Lei nº 4.320/1964, que estabelece normas de Direito Financeiro a serem observadas pelos entes públicos:

¹PARECER SOLICITADO POR VALDEMAR MARTINS NETO MOUCO MENDONÇA, DIRETOR LEGISLATIVO - CÂMARA MUNICIPAL (ARARAQUARA-SP)

"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.

Mais especificamente, com relação à iniciativa da propositura, tratando-se de afetação de receitas especificadas a um fim determinado, com gestão autônoma, por conseguinte legiferação de cunho orçamentário, a iniciativa legislativa é privativa do Chefe do Executivo local, na forma dos arts. 165 e 166, ambos da Constituição Federal.

Isso porque, a lei orçamentária anual compreende orçamento fiscal dos fundos:

"Art. 165: (...)

§ 5º: (...)

I- A lei orçamentária anual compreenderá o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público."

Nesse sentido, vejamos as lições de Régis Fernandes de Oliveira:

"(...) a Constituição estabeleceu a competência exclusiva do Presidente da República para iniciar a tramitação dos projetos orçamentários. Em segundo lugar, os projetos são eminentemente técnicos, pressupondo informações sobre a arrecadação de recursos e estabelecendo prioridades inseridas nas competências do Chefe do Executivo" (In: Curso de direito financeiro, São Paulo, RT, 2006, p.338/339).

Ainda acerca da iniciativa privativa do Chefe do executivo para deflagrar o processo legislativo de criação de fundo municipal, nos valem da seguinte decisão do STF:

"Ação Direita de Inconstitucionalidade em que se discute a validade dos arts. 161, IV, f e 199, §§ 1º e 2º da Constituição do Estado de Minas Gerais, com a redação dada pela Emenda Constitucional Estadual 47/2000. Alegada violação dos arts. 61, § 1º, II, b, 165, III, 167, IV e 212 da Constituição. Viola a reserva de iniciativa do Chefe do Executivo para propor lei orçamentária a norma que disponha, diretamente, sobre a vinculação ou a destinação específica de receitas orçamentárias (art. 165, III, da Constituição). A reserva de lei de iniciativa do Chefe do Executivo, prevista no art. 61, § 1º, II, b, da Constituição somente se aplica aos Territórios federais.

Inexistência de violação material, em relação aos arts. 167, IV e 212 da Constituição, na medida em que não há indicação de que o valor destinado (2% sobre a receita orçamentária corrente ordinária) excede o limite da receita resultante de impostos do Estado (25% no mínimo) Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente." (STF. ADI 2.447. Rel. Min. Joaquim Barbosa. Pub:DJJe de 04-12-2009).

Desta sorte, a propositura em tela, de iniciativa parlamentar, não reúne condições para validamente prosperar ante a flagrante violação da iniciativa legislativa privativa do Chefe do Executivo e do postulado da separação dos poderes (art. 2º da Constituição Federal).

Isto posto, concluímos objetivamente a presente consulta na forma das razões exaradas.

É o parecer, s.m.j.

Mariana Paiva Silva de Abreu
da Consultoria Jurídica

Aprovo o parecer

Priscila Oquioni Souto
Consultora Jurídica

Rio de Janeiro, 02 de julho de 2024.