



PODER LEGISLATIVO
ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO



PARECER PRÉVIO Nº 128/2019

**PARECER AO O PROJETO DE LEI N. 062/2019,
DE INICIATIVA DO EXECUTIVO, QUE VISA
INSTITUIR O FUNDO MUNICIPAL DE TERRAS E
DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DO
MUNICÍPIO DE PARAUAPEBAS, E O SEU
CONSELHO GESTOR.**

I – RELATÓRIO:

Foi encaminhado para análise e parecer prévio desta Procuradoria (art. 241, §1º, do RI), o Projeto de Lei nº 062/2019, que visa instituir o Fundo Municipal de Terras e de Regularização Fundiária do Município de Parauapebas, e o seu Conselho Gestor.

O Projeto encontra-se devidamente justificado.

É o relatório.





PODER LEGISLATIVO
ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO



II – FUNDAMENTAÇÃO

A) ASPECTOS FORMAIS

Importa mencionar em princípio, que a fase de Parecer Prévio pressupõe o recebimento regular da Proposição, aferida pela Diretoria Legislativa com base nos critérios estabelecidos no art. 196 do Regimento Interno:

A proposição em comento é de competência legislativa privativa do Chefe do Executivo, vez que visa criar o Fundo Municipal de Terras e de Regularização Fundiária de Parauapebas, e o Conselho Gestor do Fundo Municipal de Terras e Regularização Fundiária de Parauapebas, pois cabe a ele iniciar Projetos de Lei que versem sobre criação de conselho municipal, inteligência do artigo 53, combinado como artigo 71, inciso XLI, da Lei Orgânica, bem como a criação de fundos:

Art. 53. São de iniciativa privativa do Prefeito as leis que disponham sobre:

- I – orçamento anual, diretrizes orçamentárias e plano plurianual;
- II - criação, extinção ou transformação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta, autárquica e fundacional;
- III - fixação ou aumento de remuneração dos servidores;
- IV - servidores públicos municipais, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- V - organização administrativa, serviços públicos e de pessoal da administração; **(Redação dada pela Emenda à Lei Orgânica nº 001/2016, de 26 de abril de 2016)**
- VI - desafetação, aquisição, alienação e concessão de bens imóveis municipais;
- VII – criação, estruturação e atribuições dos órgãos da administração pública municipal.

[..]

Art. 71. Compete, privativamente, ao Prefeito: [...] XLI - criar, através de lei, conselhos municipais;

A matéria é de natureza legislativa, eis que tem cabe à Câmara Municipal, dispor sobre a temática, a teor do que dispõe o dispositivo abaixo da Lei Orgânica:





PODER LEGISLATIVO
ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO



Art. 12. Cabe à Câmara, com sanção do Prefeito, não exigida esta para o especificado no artigo subsequente, dispor sobre as matérias de competência do Município, especialmente:
XVIII - legislar sobre a criação, organização e funcionamento de Conselhos e Comissões;

B) ASPECTOS MATERIAIS

B1) ANÁLISE DO CAPÍTULO I – DA CONSTITUIÇÃO, NATUREZA E OBJETIVOS DO FUNDO, E DO CAPÍTULO II – DO ORÇAMENTO DO FUNDO

É mister explicitar alguns pontos a respeito da criação de fundos. A Lei Federal 4.320, de 17 de março de 1964 define o que são os Fundos Especiais, estabelecendo suas características.

Pela leitura da Lei Federal, bem como pelas características dos fundos especiais apontadas pela doutrina, pode-se concluir que a vinculação de receitas através da criação de fundos especiais representa impacto no orçamento, uma vez que determina a destinação obrigatória de recursos específicos.

Portanto as leis de criação, extinção ou alteração de fundos especiais regulamentam matéria orçamentária.

A lei orgânica municipal em seu art. 53, inc. I determina que compete privativamente ao Prefeito a iniciativa de leis que disponham sobre matérias orçamentárias. A iniciativa de projetos que versem sobre finanças e orçamento do Município está reservada ao Prefeito Municipal. De modo não há vício de iniciativa no referente Projeto de Lei.





PODER LEGISLATIVO
ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO



Para melhor entendimento do assunto ora tratado, é necessário trazer a baila entendimentos em relação aos Fundos. Eles integram o orçamento público e estão sendo visto como um instrumento importante para o exercício da cidadania e mecanismo de descentralização e municipalização. No Brasil, se avançou nos últimos anos, na democracia política e na democracia social, mas se está ainda marcando passo na concretização da democracia econômica e das finanças públicas. Para possibilitar o exercício da cidadania, é necessário oxigenar as finanças públicas, decodificar os mecanismos orçamentários, os tornando mais transparentes e inteligíveis.

O Fundo reverte-se de uma importância decisiva para o cumprimento das atribuições do Conselho de Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa, que pretende ser criado também pelo Projeto de Lei em comento. Por essa razão, além da conscientização e mobilização para viabilizar a proteção integral, são indispensáveis as iniciativas para a dotação de recursos, visando transformar esse ideal em prática diária e permanente. Dessa forma o Fundo será um instrumento privilegiado de construção da cidadania dos idosos.

O Fundo é um recurso especial para um fim específico; é um mecanismo de gestão instituído pelo Poder Público e tem uma conta especial. Tecnicamente, Fundo especial é 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". (Lei 4320/64, art. 71).

Os Fundos são criados para o aporte de recursos em áreas consideradas prioritárias. O Fundo dos Direitos da Criança e do Adolescente destina-se, primordialmente, para as ações de proteção especial.

A Lei instituidora do Fundo deve definir a receita e a destinação e a gestão dos recursos. É vedada a instituição de Fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa (CF, 167, IX). Portanto, o Fundo é instituído por lei. Sancionada a lei de criação, caberá ao Poder Executivo providenciar a sua regulamentação, detalhando o seu



PODER LEGISLATIVO
ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO



funcionamento através de um decreto. Sendo assim, o Poder Executivo encaminhou a esta Casa de Leis o Projeto de Lei 023/2016 que dispõe a respeito do Fundo Municipal do Idoso.

Os capítulos I e II do Projeto em comento trataram, respectivamente, DA CONSTITUIÇÃO, NATUREZA E O OBJETIVOS DO FUNDO, e DO ORÇAMENTO DO FUNDO (art. 1º - art. 11)

Pois bem, os capítulos em análise encontram-se adequado às normas jurídicas pátrias, tanto no que diz respeito à iniciativa, quanto ao trâmite legislativo a ser seguido, visto que os requisitos essenciais foram observados.

B2) DA LEGALIDADE DO CAPÍTULO III – DO CONSELHO GESTOR DO FUNDO MUNICIPAL DE TERRAS E REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA DE PARAUAPEBAS

Passando à análise material do Projeto, constata-se que o Projeto não elenca nenhum membro indicado pelo Poder Legislativo, como disposto no art. 89 da LOM (Art. 13 do Projeto de Lei nº 062/2019):

Art. 89. Os conselhos municipais serão compostos por **membros indicados** pelos Poderes Executivo, **Legislativo**, entidades públicas, classistas e da sociedade civil organizada.

Ocorre que o art. 89 da LOM, não está em consonância com o atual ordenamento jurídico. Tribunais de Justiça do Brasil, vêm decidindo que afronta a independência entre os Poderes, a LOM obrigar que o Legislativo indique membro para participar dos Conselhos Municipais. Pois, em última análise o Conselho pertence ao Poder Executivo e, é de responsabilidade do Executivo.

A propósito, cita-se precedente do Órgão Especial do Tribunal de Justiça de



PODER LEGISLATIVO
ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO



Minas Gerais, no sentido de proibir-se indicação de membro do Legislativo à Conselho Municipal:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - DISPOSITIVO LEGAL QUE PERMITE AO PODER LEGISLATIVO INDICAR MEMBRO PARA COMPOR CONSELHO MUNICIPAL - "FUMUS BONI IURIS" E "PERICULUM IN MORA" VERIFICADOS - LIMINAR CONCEDIDA.

O dispositivo legal que estabelece a possibilidade à Câmara de Vereadores indicar um membro para compor o Conselho Municipal de Transporte Coletivo de Varginha, malfere a independência e a harmonia que deve reinar entre os poderes legitimamente constituídos, segundo a Lei Maior deste Estado, a Constituição Estadual, haja vista que um tem função fiscalizatória sobre o outro.

Liminar concedida. (TJMG - Ação Direta Inconst 1.0000.14.023186-1/000, Relator (a): Des.(a) Antônio Carlos Cruvinel, ÓRGÃO ESPECIAL, julgamento em 23/07/2014, publicação da sumula em 08/08/2014) (g.n)

Verifica-se que há um conflito aparente de normas. Qual seja, de um lado o princípio da separação de poderes (art. 2º, da LOM) x a regra que afirma a possibilidade de indicação de membro de Conselhos pelo Poder Legislativo (art. 89, da LOM).

Não se será lançado neste parecer os conceitos e diferenciações entre normas e princípios. Mas, é mister que apresente o pensamento de Celso Antônio Bandeira de Mello, que afirma que a violação de um princípio é mais grave que a violação de uma norma qualquer:¹

Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de

¹ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. . 27. ed. São Paulo: Malheiros Editores. 2010. p. 959



PODER LEGISLATIVO
ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUAPEBAS
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO



ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais [...]

Desse modo, é correto pensar que o art. 89 da LOM afronta o princípio da separação de Poderes, assim, pode-se afirmar que o projeto de lei em comento, NÃO atenta contra a separação de Poderes, NÃO infringindo assim, o art. 2º da Constituição Federal de 1988, o art. 11º da Constituição do Estado do Pará, bem como o art. 2º da Lei Orgânica deste Município, na medida em que NÃO prevê que um membro representante da Câmara Municipal de Parauapebas, integre o Conselho Municipal. Desta forma, o projeto está enaltecendo um princípio em detrimento de uma regra:

Constituição Federal de 1988

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Constituição do Estado do Pará

Art. 11 - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

Lei Orgânica do Município de Parauapebas

Art. 2º. São Poderes do Município, independentes e harmônicos entre si, o Executivo e o Legislativo.

Recomenda-se uma reformulação no atual art. 89 da LOM, retirando-se a obrigação de indicação de membro do Poder Legislativo para compor Conselhos Municipais. Para que assim, o dispositivo fique em consonância com o ordenamento jurídico brasileiro.



PODER LEGISLATIVO
ESTADO DO PARÁ
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS
PROCURADORIA ESPECIALIZADA DE ACESSORAMENTO LEGISLATIVO



III) CONCLUSÃO

Diante de todo o exposto esta Procuradoria Especializada de Assessoramento Legislativo dado que atendidos os aspectos da constitucionalidade e da legalidade, entende, conclui e opina **pela CONSTITUCIONALIDADE E LEGALIDADE do Projeto de Lei nº 062/2019.**

À Comissão de Constituição, Justiça e Redação para as providências que entender pertinentes.

É o parecer, s.m.j. da autoridade superior.

Parauapebas-PA, 28 de agosto de 2019.

Cícero Barros

Procurador

Mat. 0562323

PODER LEGISLATIVO
CÂMARA MUNICIPAL DE PARAUPEBAS
Dr. Celso Valério N. Pereira
Procurador Geral Legislativo
Port. 072/2019