



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

PARECER Nº ²¹⁶ /17 – CCJ
AO VETO TOTAL

EMPATADO

Cria o Fundo Municipal de Segurança Pública.

Vem a esta Comissão, para parecer, o Veto Total, ao Projeto em epígrafe, de autoria do vereador Cássio Trogildo.

Nas razões do Veto (fls. 30 a 33), o Chefe do Poder Executivo Municipal sustenta, em síntese, que o Projeto de Lei vergastado viola violação ao princípio da Separação dos Poderes, consagrado no art. 2º da Constituição Federal, visto que haveria vício de iniciativa por se caracterizar ato de gestão, ao interferir no orçamento municipal, propondo a utilização de recursos que poderão integrar as receitas dos demais órgãos municipais, em malferimento ao art. 94, incs. IV, VII, al. “c”, e XII da Lei Orgânica.

É o relatório, sucinto.

Inicialmente, cumpre frisar que o Veto Total apresentado deve ser examinado pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) por força do art. 36, inc. I, c/c o art. 52, § 2º, al. “b”, ambos do Regimento deste Parlamento.

Compulsando os autos do presente processo legislativo, verifico que, quando da análise desta Comissão, o parecer foi da lavra deste Vereador signatário, que concluiu pela inexistência de óbice jurídico à tramitação da matéria (fls. 11-15).

Em que pese os argumentos expendidos pelo Sr. Prefeito nas razões do Veto Total, em especial ao que haveria vício de iniciativa em razão da proposição interferir em atos de gestão no que concerne ao orçamento municipal, este não pode prosperar, visto que há o entendimento pacificado no Supremo Tribunal Federal no sentido de que *“não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo”*, especialmente quando a lei vem em benefício da coletividade, como ocorre, na espécie.

Nesse sentido cabe transcrever a ementa da ADI 3.394/AM, cujo relator foi o Ministro Eros Grau, que elucida a questão, a saber:



PARECER Nº ²¹⁶ /17 – CCJ
AO VETO TOTAL

EMPATADO

“AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGOS 1º, 2º E 3º DA LEI N. 50, DE 25 DE MAIO DE 2.004, DO ESTADO DO AMAZONAS. TESTE DE MATERNIDADE E PATERNIDADE. REALIZAÇÃO GRATUITA. EFETIVAÇÃO DO DIREITO À ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA. LEI DE INICIATIVA PARLAMENTAR QUE CRIA DESPESA PARA O ESTADO-MEMBRO. ALEGAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL NÃO ACOLHIDA. CONCESSÃO DEFINITIVA DO BENEFÍCIO DA ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA. QUESTÃO DE ÍNDOLE PROCESSUAL. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO II DO ARTIGO 2º. SUCUMBÊNCIA NA AÇÃO INVESTIGATÓRIA. PERDA DO BENEFÍCIO DA ASSISTÊNCIA JUDICIÁRIA GRATUITA. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO III DO ARTIGO 2º. FIXAÇÃO DE PRAZO PARA CUMPRIMENTO DA DECISÃO JUDICIAL QUE DETERMINAR O RESSARCIMENTO DAS DESPESAS REALIZADAS PELO ESTADO-MEMBRO. INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO IV DO ARTIGO 2º. AFRONTA AO DISPOSTO NO ARTIGO 61, § 1º, INCISO II, ALÍNEA E, E NO ARTIGO 5º, INCISO LXXIV, DA CONSTITUIÇÃO DO BRASIL . 1. Ao contrário do afirmado pelo requerente, a lei atacada não cria ou estrutura qualquer órgão da Administração Pública local. Não procede a alegação de que qualquer projeto de lei que crie despesa só poderá ser proposto pelo Chefe do Executivo. As hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão previstas, em numerus clausus, no artigo 61 da Constituição do Brasil --- matérias relativas ao funcionamento da Administração Pública, notadamente no que se refere a servidores e órgãos do Poder Executivo. Precedentes.(...) (STF, ADI 3.394/AM, rel. Min. Eros Grau, DJ 15.08.2008)” (Grifei)

Mais recentemente, o Supremo Tribunal Federal consolidou tal posicionamento no julgamento da Repercussão Geral no Recurso Extraordinário com Agravo nº 878.911/RJ, a saber:

RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. REPERCUSSÃO GERAL. 2. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE ESTADUAL. LEI 5.616/2013, DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO. INSTALAÇÃO DE CÂMERAS DE MONITORAMENTO EM ESCOLAS E CERCANIAS. 3. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL. VÍCIO DE INICIATIVA. COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. NÃO OCORRÊNCIA. Não usurpa a



PARECER Nº 216 /17 – CCJ
AO VETO TOTAL

EMPATADO

competência privativa do chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração Pública, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos. 4. Repercussão geral reconhecida com reafirmação da jurisprudência desta Corte. 5. Recurso extraordinário provido. (STF, ARE 878.911/RJ, Repercussão Geral, rel. Min. Gilmar Mendes, DJ 10/10/2016)” (Grifei)

Mister salientar, ainda, no aresto jurisprudencial acima referido, que:

“O Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento no sentido de que as hipóteses de limitação da iniciativa parlamentar estão taxativamente previstas no art. 61 da Constituição, que trata da reserva de iniciativa de lei do Chefe do Poder Executivo. Não se permite, assim, interpretação ampliativa do citado dispositivo constitucional, para abarcar matérias além daquelas relativas ao funcionamento e estruturação da Administração Pública, mais especificamente, a servidores e órgãos do Poder Executivo.”

Fundos Especiais, como o da segurança pública que se pretende criar, são *“produtos de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultados a adoção de normas peculiares de aplicação”* (art. 71, da Lei Federal nº 4.320/64).

Ou seja, fundos são parcelas de recursos financeiros reservados para determinados fins especificados em lei, os quais devem ser alcançados através de planos de aplicação elaborados pelo respectivo gestor, sujeitos obrigatoriamente ao controle externo do Tribunal de Contas.

Segundo, MACHADO JR. & REIS¹, comentando a Lei nº 4.320/64:

“As características do Fundo Especial são: constituição de receitas específicas instituídas em lei; vinculação à realização de determinados objetivos ali serviços; e a vinculação a um órgão da Administração. Ao ser instituído, o Fundo Especial deverá vincular-se a realização de programas de interesse da administração, compatíveis com as necessidades da comunidade, cujo controle é feito através dos respectivos planos obrigatórios de aplicação que acompanham a lei orçamentária (art. 165 - parágrafo 5º - inciso I -

¹ REIS, Heraldo da Costa. Fundos Especiais: uma nova forma de gestão de recursos públicos. Rio de Janeiro: IBAM, 1993.



Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. Nº 00002/17

PLCL Nº 001/17

Fl. 4

PARECER Nº 216 /17 – CCJ
AO VETO TOTAL

EMPATADO

CF). A gestão do fundo será realizada pelo setor da administração direta ou indireta, responsável pela execução e/ou coordenação de programas e ações na área municipalizada, cuja fiscalização deverá ficar por conta do Tribunal do Contas, e o acompanhamento e a avaliação deverá estar sob o encargo do Conselho Municipal”.

Calha enfatizar que, segundo o art. 74, da Lei nº 4320/64, estabelece que por serem considerados recursos públicos, os recursos captados pelo fundo especial estão sujeitos às regras e princípios que norteiam a aplicação dos recursos públicos em geral, inclusive no que diz respeito a seu controle pelo Tribunal de Contas, sem embargo de outras formas que venham a se estabelecer, inclusive pelo próprio Ministério Público e das disposições gerais da Lei nº 8.429/92.

O Fundo Municipal pretende ser um instrumento para a implantação e manutenção das diretrizes da política de segurança pública a ser implementada no Município de Porto Alegre.

Embora uma das fontes de receita deste Fundo Especial possa ser o orçamento do Município, é importante ficar claro que os recursos por este destinados para criação e manutenção de órgãos, programas e ações na área de segurança não precisam passar pelo Fundo, devendo ser previstos no orçamento próprio das Secretarias, Departamentos e/ou órgãos públicos encarregados de sua execução.

Em outras palavras, os recursos captados pelo Fundo Municipal de Segurança pública devem servir de complemento ao orçamento público dos mais diversos setores de governo atrelados à matéria, devendo priorizar e em regime de prioridade total as questões a ela atinentes em seus planos, projetos e ações.

No caso em tela, não há que se falar em vício de iniciativa ou violação ao princípio da separação de Poderes, sobretudo porque a mera criação de um Fundo Municipal, cuja receitas se constituirão, essencialmente, por doações, auxílios, subvenções, etc.

Claramente a proposição aborda tema de interesse local, mormente considerando o grande anseio da população por segurança. Nesse sentido, legitimada está a atividade legislativa da Câmara Municipal (art. 30, inc. I da CR/88), que deve sempre representar os interesses de seus representados.



PARECER Nº 216 /17 – CCJ
AO VETO TOTAL

EMPATADO

Desta forma, o que o Legislativo realizou, ao criar o Fundo Municipal de Segurança Pública, foi apenas um instrumento direcionado para a implementação de políticas públicas, sem, contudo, interferir na seara de atuação privativa do Poder Executivo.

A respeito da matéria, é esclarecedora a lição de Hely Lopes Meirelles², *in verbis*:

“A atribuição típica e predominante da Câmara é a normativa, isto é, a de regular a administração do Município e a conduta dos munícipes no que afeta aos interesses locais. A Câmara não administra o Município; estabelece, apenas, normas de administração. Não executa obras e serviços públicos; dispõe, unicamente, sobre sua execução.

(...)

Eis aí a distinção marcante entre a missão normativa da Câmara e a função executiva do prefeito; o Legislativo delibera e atua com caráter regulatório, genérico e abstrato; o Executivo consubstancia os mandamentos da norma legislativa em atos específicos e concretos de administração.

(...)

Em sua função normal e predominante sobre as demais, a Câmara elabora leis, isto é, normas abstratas, gerais e obrigatórias de conduta. Esta é sua função específica, bem diferenciada da do Executivo, que é a de praticar atos concretos de administração. Já dissemos - e convém se repita - que o Legislativo provê in genere, o Executivo in specie; a Câmara edita normas gerais, o prefeito as aplica aos casos particulares ocorrentes.

(...)

Atuando através das leis que elaborar e atos legislativos que editar, a Câmara ditará ao prefeito as normas gerais da administração, sem chegar à prática administrativa.”

No meu entender, o Projeto vetado não cria obrigação, e encontra supedâneo no art. 30, incs. I e II, da Carta Republicana de 1988, que dispõe ser de competência do Município legislar sobre assuntos de interesse local, bem como complementar a legislação federal e estadual.

² MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. 12ª edição, p 576-577



Câmara Municipal de Porto Alegre

PROC. Nº 00002/17
PLCL Nº 001/17
Fl. 6

PARECER Nº ²¹⁶ /17 – CCJ
AO VETO TOTAL


EMPATADO

Portanto, a proposição não usurpa matéria de competência privativa do prefeito e, por via de consequência, não viola o princípio de separação dos poderes, conforme aresto jurisprudencial do Supremo Tribunal Federal antes colacionado.

Diante do acima exposto, opino pela **rejeição** do Veto Total.

Sala de Reuniões, 7 de agosto de 2017.

EMPATADO


**Vereador Mendes Ribeiro,
Presidente e Relator.**

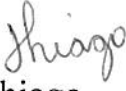
~~Aprovado~~ **Aprovado** pela Comissão em 8-8-17


Vereador Cláudio Janta – Vice-Presidente *COM SIM*


Vereador Luciano Marcantonio
COMTRA


Vereador Adeli Sell *COMTRA*


Vereador Márcio Bins Ely


Vereador Dr. Thiago

Vereador Rodrigo Maroni

NÃO VOTOU