

PARECER JURÍDICO

Parecer Jurídico nº 70/2023 – RBL

Projeto de Lei Ordinária nº 133/2023 (nº 41/2023 na origem)

Processo Legislativo nº 279/2023

Autor: Executivo Municipal

EMENTA: PROJETO DE LEI ORDINÁRIA QUE ALTERA A LEI MUNICIPAL Nº 17.869 DE 16 DE OUTUBRO DE 2018, PARA AMPLIAR OS OBJETIVOS DO FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DO TURISMO DE MARABÁ (FUNDETUR-MAB). 1. Competência suplementar do Município para legislar sobre normas de direito financeiro. 2. Competência privativa do Chefe do Poder Executivo municipal para iniciativa de Projetos de Lei que versem sobre fundos especiais. 3. Parecer opinativo pela constitucionalidade, legalidade e viabilidade técnica do projeto.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei Ordinária de autoria do Prefeito Municipal de Marabá, que propõe a alteração do artigo 2º da Lei Municipal nº 17.869 de 16 de outubro de 2018, para fins de ampliação dos objetivos do Fundo de Desenvolvimento do Turismo de Marabá (FUNDETUR-MAB), incluindo dentre os objetivos do referido fundo a possibilidade de execução de obras de infraestrutura voltadas ao aproveitamento das finalidades turísticas do Município.

Os autos vieram para análise e fundamentação escrita por parte do Departamento Jurídico, nos termos do artigo 70, §3º, do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá. É o breve relatório.

2. DA ANÁLISE JURÍDICA DO PROJETO

Esclarece-se, de início, que, o controle prévio de constitucionalidade realizado por este Departamento Jurídico nos termos de sua competência legal, restringe-se à apreciação da **legalidade** e da **constitucionalidade** da proposição legislativa sob quatro aspectos, quais sejam: 1) se o Município possui competência constitucional para legislar sobre a matéria; 2) se foram observadas as regras de iniciativa para deflagração

do processo legislativo inovador; 3) se o projeto apresentado viola regras ou princípios da Constituição Federal de 1988 ou da Lei Orgânica Municipal; 4) se a propositura atende aos aspectos formais de técnica legislativa.

Destaca-se ainda que, o presente parecer possui caráter apenas **opinativo**, não produzindo nenhum efeito vinculante em relação às decisões de caráter político que deverão ser tomadas pelas Comissões permanentes e pelo plenário da Câmara Municipal de Marabá.

Feitos estes apontamentos, passa-se a analisar os aspectos constitucionais e legais da proposição legislativa, bem como os documentos anexados ao processo nº 279/2023.

2.1 DA COMPETÊNCIA LEGISLATIVA MUNICIPAL

O primeiro ponto a ser analisado diz respeito à competência do Município para legislar sobre a matéria objeto da proposta legislativa.

Acerca do conteúdo do projeto, observa-se de plano que a matéria nele versada é de **direito financeiro**, vez que se destina a ampliar os objetivos do Fundo de Desenvolvimento do Turismo de Marabá (FUNDETUR-MAB), incluindo o inciso VII no artigo 2º da Lei Municipal nº 17.869/2018, o qual possibilitará a utilização dos recursos financeiros do FUNDETUR-MAB para execução de obras de infraestrutura voltadas ao aproveitamento das finalidades turísticas do Município.

Cumpra inicialmente registrar que, a Constituição Federal de 1988 inseriu o direito financeiro no rol de matérias de competência legislativa concorrente entre a União, Estados e Distrito Federal, conforme disposto no artigo 24, inciso I, do texto constitucional. Veja-se:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal **legislar concorrentemente** sobre:

I - direito tributário, **financeiro**, penitenciário, econômico e urbanístico; (grifos nossos).

Ressalte-se que, de acordo com o artigo 24 da CF/88, no âmbito da legislação concorrente, cabe à União estabelecer normas gerais (§1º), ao passo que aos Estados e ao Distrito Federal compete suplementá-las no intuito de adequá-las à realidade local e regional (§2º), sem prejuízo da possibilidade de legislar em forma plena sobre as matérias quando inexistir Lei Federal que disponha sobre normas gerais (§3º).

Assim, no exercício da competência constitucional para legislar sobre normas gerais relativas ao direito financeiro, a União Federal editou e aprovou a **Lei nº 4.320/1964**, que estabeleceu “**normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal**”.

Eis as principais normas gerais estabelecidas pela Lei Federal nº 4.320/1964 no que se refere à instituição de fundos especiais. Confira-se abaixo:

Artigo 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.

Artigo 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.

Artigo 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.

Artigo 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.

Portanto, de acordo com o artigo 71 da Lei Federal nº 4.320/64, os fundos especiais são contas específicas criadas por Lei para receber e distribuir recursos financeiros para a realização de atividades ou projetos específicos.

Pois bem. Acerca da competência legislativa municipal, é cediço que Carta Magna de 1988 deferiu aos Municípios o poder de legislar sobre a sua auto-organização e sobre assuntos de interesse local, **bem como o poder de suplementar a legislação federal e estadual no que couber**.

Neste sentido, é o que prescreve o artigo 30, incisos I e II, da Constituição Federal de 1988, senão vejamos:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; (grifo nosso).

No caso em análise, a matéria normativa versada no Projeto de Lei Ordinária nº 133/2023 (nº 41/2023 na origem), se insere, efetivamente, no âmbito da competência legislativa municipal, na medida em que dispõe sobre a ampliação dos objetivos do Fundo Municipal de Desenvolvimento do Turismo de Marabá (FUNDETUR-MAB), **adequando-se, dessa forma, à competência legislativa atribuída aos Municípios para complementar a legislação federal que dispõe sobre a instituição de fundos especiais**, nos termos dos artigos 71 a 74 da Lei Federal nº 4.320/1964 e artigo 30, inciso II, da CF/88, bem como para legislar sobre assuntos de interesse local, nos termos do artigo 30, inciso I, da CF/88.

2.2 DA INICIATIVA DO PROJETO

O segundo ponto a ser analisado refere-se à regularidade do projeto à luz do critério da iniciativa, ou seja, a quem compete iniciar o processo legislativo inovador nas matérias que são objeto do Projeto de Lei Ordinária nº 133/2023.

Quanto à iniciativa para deflagração do processo legislativo, as hipóteses de iniciativa reservada do Prefeito estão previstas no artigo 61, §1º, incisos II, da CF/88, as quais, **por serem normas de reprodução obrigatória por parte de todos os entes federativos¹, aplicam-se por simetria no âmbito municipal**. Veja-se:

Art. 61. (...).

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

(...)

II – disponham sobre:

- a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;
- b) **organização administrativa** e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;
- c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;
- d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;
- e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;
- f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva. (grifos nossos).

¹ ADI nº 6132 – Supremo Tribunal Federal (STF), Ministro(a) Relator(a): Rosa Weber, Data de Julgamento: 29/11/2021, Data de Publicação: 03/12/2021.

Note-se que, nos termos do artigo 61, §1º, inciso II, alínea “b”, da CF/88, insere-se na competência privativa do Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre organização administrativa.

No caso ora analisado, o Projeto de Lei em apreciação visa incluir o inciso VII no artigo 2º da Lei Municipal nº 17.869/2018, ampliando os objetivos do Fundo Municipal de Desenvolvimento do Turismo de Marabá (FUNDETUR-MAB), o qual possibilitará a utilização dos recursos financeiros do referido fundo para execução de obras de infraestrutura voltadas ao aproveitamento das finalidades turísticas do Município.

Dessa forma, tratando-se de proposta legislativa que dispõe sobre a alteração dos objetivos de fundo municipal, ampliando as suas finalidades específicas para utilização da reserva de dinheiro afetado ao desenvolvimento do turismo no âmbito do Município de Marabá, não restam dúvidas de que se trata de matéria legislativa afeta à organização administrativa municipal, a qual se insere no rol de matérias de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo.

Importante ainda destacar que, no que concerne à iniciativa para deflagrar o processo legislativo voltado à criação de fundos especiais, o Supremo Tribunal Federal (STF), já sedimentou o entendimento no sentido de tratar-se de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo. Confira-se:

EMENTA: CONSTITUCIONAL. FINANCEIRO. NORMA CONSTITUCIONAL ESTADUAL QUE DESTINA PARTE DAS RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS A ENTIDADES DE ENSINO. ALEGADO VÍCIO DE INICIATIVA. CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS, ARTS. 161, IV, F, E 199, §§ 1º E 2º. PROCESSUAL CIVIL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PEDIDO DE INTERVENÇÃO COMO ASSISTENTE SIMPLES. 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 nº 2.447. Relator Min. Joaquim Barbosa. Publicação: DJe de 04-12-2009).

Diante do exposto, verifica-se estar adequada a iniciativa para a deflagração do processo legislativo no caso ora submetido à análise, vez que observada a competência privativa do Chefe do Poder Executivo Municipal para legislar sobre a destinação específica de receitas orçamentárias (fundos especiais), nos termos do 61, §1º, inciso II, alínea “b”, da Constituição Federal de 1988.

2.3 DA CONSTITUCIONALIDADE MATERIAL E DA LEGALIDADE.

Sob o ponto de vista material, verifica-se que o Projeto de Lei em análise se encontra em perfeita harmonia com as disposições constitucionais e infraconstitucionais que disciplinam a matéria, não incorrendo, portanto, em vício de inconstitucionalidade ou de ilegalidade.

De início, destaca-se que a instituição de fundos financeiros, em razão de expressa previsão constitucional (artigo 167, IX, da CF/88) e infraconstitucional (art. 71 da Lei Federal nº 4.320/64), depende de autorização legislativa prévia. Veja-se:

Constituição Federal de 1988

Art. 167. São vedados:

(...)

IX - a instituição de fundos de qualquer natureza, **sem prévia autorização legislativa**.

Lei Federal nº 4.320/64

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.

Ademais, no tocante ao objeto principal da proposta legislativa, a qual, como visto, tem por finalidade ampliar os objetivos do FUNDETUR-MAB para possibilitar a utilização dos recursos financeiros para execução de obras de infraestrutura voltadas ao aproveitamento das finalidades turísticas do Município de Marabá, verifica-se que o projeto também se encontra em harmonia com as disposições constitucionais e infraconstitucionais que disciplinam a matéria.

Com efeito, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 180, preconiza que ***“a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão promover e incentivar o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico”***. Confira-se:

Art. 180. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico.

Ademais, em harmonia com o texto constitucional, o artigo 279 da Lei Orgânica do Município de Marabá prescreve que é dever do Poder Público Municipal desenvolver programas específicos destinados a incentivar o turismo local, como fator de desenvolvimento econômico e social, **inclusive por intermédio de criação de infraestrutura física** para o gerenciamento do setor. Veja-se:

Art. 279. É dever do poder público municipal desenvolver programas específicos destinados a incentivar o turismo, como fator de desenvolvimento econômico e social, por intermédio de:

I – **criação de infraestrutura física** e viabilidade econômica para o gerenciamento do setor; (grifo nosso).

Além disso, a alteração legislativa ora pretendida por meio do presente Projeto de Lei, também se adequa às disposições da Lei Federal nº 11.771/2008, que dispõe sobre a “Política Nacional de Turismo”, a qual em seu artigo 9º, inciso IV, estabelece que os órgãos e entidades que compõem o Sistema Nacional de Turismo, devem orientar-se no sentido de executar obras de infraestrutura voltadas ao aproveitamento das finalidades turísticas. Confira-se abaixo:

Art. 9º O Sistema Nacional de Turismo tem por objetivo promover o desenvolvimento das atividades turísticas, de forma sustentável, pela coordenação e integração das iniciativas oficiais com as do setor produtivo, de modo a:

(...)

Parágrafo único. **Os órgãos e entidades que compõem o Sistema Nacional de Turismo, observadas as respectivas áreas de competência, deverão orientar-se, ainda, no sentido de:**

(...)

IV - articular, perante os órgãos competentes, a promoção, o **planejamento e a execução de obras de infra-estrutura, tendo em vista o seu aproveitamento para finalidades turísticas;** (grifos nosso).

Diante do exposto, observa-se que a alteração legislativa pretendida com a propositura do presente Projeto de Lei se adequa materialmente ao texto da Constituição Federal de 1988 (artigo 180), da Lei Orgânica do Município de Marabá (artigo 279, inciso I) e da Lei Federal nº 11.771/2008 (artigo 9º, parágrafo único, inciso IV), possuindo, dessa forma, amparo constitucional e legal para a sua regular tramitação.

2.4 DA TÉCNICA LEGISLATIVA E DOS ASPECTOS FORMAIS DA PROPOSIÇÃO

É cediço que, a elaboração de leis no Brasil deve observar a técnica legislativa adequada, prevista na Lei Complementar federal nº 95/1998, que tem amparo no parágrafo único do artigo 59 da Constituição Federal de 1988.

Ademais, no âmbito da Câmara Municipal de Marabá, o Autor do projeto deve observar e cumprir os aspectos formais previstos no artigo 167 do Regimento Interno, que assim prescreve, *in verbis*:

Art. 167. Além do disposto no artigo 160 deste Regimento, são requisitos dos projetos:

I – ementa elucidativa de seu objetivo;

II – menção de revogação das disposições em contrário, quando for o caso;

III – assinatura do autor ou autores;

IV - justificativa, por escrito, fundamentando a adoção da medida proposta.

§1º A numeração dos artigos dos projetos far-se-á pelo processo ordinal de 1 a 9 e cardinal de 10 em diante.

§2º Os projetos não poderão conter artigos com matérias em antagonismo ou sem relação entre si.

De outra banda, dispõe o artigo 160 do Regimento Interno da CMM que toda proposição será redigida com clareza, em termos explícitos e concisos, observada a técnica legislativa, e, se fizer referência à lei ou tiver sido precedida de estudos, pareceres ou despachos, deverá vir acompanhada dos respectivos textos.

Feita a análise do Projeto de Lei em apreciação, verifica-se que o mesmo atende aos requisitos dispostos nos artigos 160 e 167 do Regimento Interno, pois foi anexada aos autos a Lei que se pretende alterar, o projeto observa os aspectos formais de técnica legislativa, apresenta ementa clara e objetiva, o pedido apresenta assinatura do autor e justificativa da medida por escrito, numera seus artigos ordinal e cardinalmente de acordo com o ditame, e não há contradições entre seus artigos.

2.5 DAS COMISSÕES PERMANENTES

Antes de ser pautada para discussões e votação no plenário, a proposição em análise precisa ser submetida ao crivo da Comissão de Finanças e Orçamento, nos termos do artigo 52, incisos IV e VIII, do Regimento Interno da CMM, da Comissão de Desenvolvimento Urbano, Obras, Serviços Públicos e Transportes, nos termos do artigo 53, inciso I do Regimento Interno da CMM, bem como da Comissão de Mineração, Energia, Meio Ambiente, Trabalho, Indústria, Comércio e Economia, nos termos do artigo 55, inciso X, do Regimento Interno da CMM.

2.6 DO QUÓRUM NECESSÁRIO PARA APROVAÇÃO DO PROJETO

A aprovação da presente proposição dependerá do voto favorável da maioria simples, presente a maioria absoluta dos membros da Câmara, nos termos do artigo 219 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, por não se verificar a existência de vícios de inconstitucionalidade ou de ilegalidade que maculem ou impeçam o trâmite regular do processo legislativo em análise, **recomenda-se à Comissão de Justiça, Legislação e Redação** a emissão de **parecer favorável** pelo prosseguimento do feito, ante a constitucionalidade, legalidade e viabilidade técnica do projeto, determinando-se o seu encaminhamento à **Comissão de Finanças e Orçamento**, nos termos do artigo 52, incisos IV e VIII, do Regimento Interno da CMM, à **Comissão de Desenvolvimento Urbano, Obras, Serviços Públicos e Transportes**, nos termos do artigo 53, inciso I do Regimento Interno da CMM, bem como à **Comissão de Mineração, Energia, Meio Ambiente, Trabalho, Indústria, Comércio e Economia**, nos termos do artigo 55, inciso X, do Regimento Interno da CMM, para emissão de pareceres sobre a matéria.

Por fim, registra-se que o quórum necessário para aprovação da matéria em plenário é **voto favorável da maioria simples, presente a maioria absoluta dos membros da Câmara**, nos termos do artigo 219 do Regimento Interno da Câmara Municipal de Marabá.

É o parecer, salvo melhor juízo da Comissão de Justiça, Legislação e Redação.

Marabá-PA, 22 de novembro de 2023.

RÔMULO BARBOSA LIMA
Advogado da Câmara Municipal de Marabá
OAB/PA nº 36194-A