PROJETO DE LEI Nº 151/2019

DISPÕE SOBRE A REVERSÃO PARCIAL AOS COFRES PÚBLICOS DE SUPERAVIT DOS RECURSOS DO FUNDO MUNICIPAL DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR.

A Câmara Municipal de Cachoeiro de Itapemirim APROVA e o Prefeito Municipal de Cachoeiro de Itapemirim, Estado do Espírito santo, no uso de suas atribuições legais, SANCIONA a seguinte Lei:

Art. 1º Fica o Poder Executivo autorizado a reverter ao Tesouro Municipal 70% (setenta por cento) do superavit financeiro dos recursos do Fundo Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor – FMPDC, obedecido o disposto no parágrafo terceiro do artigo 17, da Lei nº 7078 de 01.10.2014.

Art. 2º As disponibilidades financeiras mencionadas no artigo 1º serão transferidas para conta movimento específica criada para esta finalidade e classificadas na fonte de recursos ordinários.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogadas disposições contrárias.

Cachoeiro de Itapemirim-ES, 04 de novembro de 2019.

VICTOR DA SILVA COELHO
Prefeito Municipal

MENSAGEM

Senhor Presidente,
Senhores Vereadores,

Encaminhamos novamente a essa Douta Casa de Leis o Projeto de Lei nº 066/2019, que DISPÕE SOBRE A REVERSÃO PARCIAL DE RECURSOS DO FUNDO MUNICIPAL DE PROTEÇÃO E DEFESA DO CONSUMIDOR – FMPDC, ressaltando não tratar-se de matéria rejeitada pelo Plenário, assim não sujeita as disposições do artigo 131 do regimento Interno.

Em 17 de setembro do corrente ano, através do OF/CM/GP n.º 175/2019, o Presidente da Câmara Municipal, Sr. Alexon Soares Cipriano, invocando a previsão contida no artigo 117, VIII, do Regimento dessa Casa, devolveu o Projeto de Lei n.º 105/2019.

Instrui-se o citado ofício com o Parecer da Procuradoria Legislativa, que opinou pela devolução da matéria ao Poder Executivo, alegando que "eventual lei municipal que disponha de modo diverso da Lei n.º 4.320/64, sobre destinação de saldo positivo de fundos, estará eivada de inconstitucionalidade formal", e o parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Redação, acolhendo a manifestação jurídica.

Todavia, em que pese se respeite as referidas manifestações, não há, no caso em tela, impedimento para a proposição da matéria pelos argumentos levantados, como será demonstrado.

A alegação de inconstitucionalidade formal, salvo melhor juízo, é trazida ao argumento de que a competência do Município seria concorrente com a União, razão pela qual o projeto de lei em questão disporia de modo diverso da Lei n.º 4.320/64, fato este que impediria a apreciação da matéria.

O parecer jurídico desfavorável da Procuradoria Legislativa se baseia no entendimento de que há inconstitucionalidade formal, pois o Município, caso o

projeto fosse adiante, usurparia a competência legislativa da União para tratar da matéria. Citou para embasar esta alegação trecho do voto do Min. Roberto Barroso, no Recurso Extraordinário n.º 883.514 – DF, do Supremo Tribunal Federal.

É oportuno, então, trazer integralmente a ementa do citado julgamento, que assim reza:

> **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LC 72/13. INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL E MATERIAL.**
>
> 1 – A inconstitucionalidade formal ocorre quando, no processo legislativo, há afronta direta às normas da Lei Orgânica do Distrito Federal.
>
> 2 – **APENAS SE não observada as regras de iniciativa reservada para se iniciar o processo legislativo, haverá vício de iniciativa, e, consequentemente inconstitucionalidade formal.**
>
> 3 – **A LC 872/13, que não tem vício de iniciativa, ao alterar a LC 292/00, E DISPOR QUE O SALDO DE FUNDO APURADO EM BALANÇO SERÁ AUTOMATICAMENTE TRANSFERIDO PARA O TESOURO DO DISTRITO FEDERAL, NÃO INVADE COMPETÊNCIA RESERVADA A LEI FEDERAL, e nem ofende a LODF. Além disso, observou-se a forma exigida – lei complementar.**
>
> 4 – **Não há inconstitucionalidade material** se a lei distrital situa-se na competência legislativa concorrente conferida pela própria Constituição Federal ao Distrito Federal, **sobretudo se observada a legislação federal sobre normas gerais relativas à matéria de instituição de fundos.**
>
> 5 – Ação julgada improcedente."
>
> (grifo nosso)

Ou seja, ao concluir o julgamento do Recurso, o STF julgou a ação de inconstitucionalidade **improcedente**, significando isso que, naquele caso, a LC 872/13, **que não tinha vício de iniciativa**, ao alterar a LC 292/00, **e dispor que o saldo de fundo apurado em balanço será automaticamente transferido para o tesouro do Distrito Federal, não invadiu competência reservada a lei federal**, e nem ofendeu a LODF, não tendo prevalecido, dessa maneira, o trecho do voto do Min. Roberto Barroso, citado no parecer legislativo.

No caso do Projeto de Lei n.º 105/2019:

a) A Lei Municipal n.º 7.078/2014 dispõe sobre o Fundo Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor – FMPDC;

b) O artigo 73 da Lei n.º 4320/64 diz que: "**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";

c) O Projeto de Lei n.º 105/2019 propõe a alteração de destinação de percentual do valor do dinheiro do FMPDC, baseando-se justamente na parte primeira do citado artigo 73, revertendo ao Tesouro Municipal 70% (setenta por cento) do superávit financeiros dos recursos do Fundo; e

d) O Supremo Tribunal Federal, ao julgar matéria semelhante, afirmou que não há invasão de competência reservada a lei federal, quando lei dispõe que o saldo de fundo apurado em balanço será transferido automaticamente para o Tesouro.

Aliás, concluir de modo diverso, não permitindo a alteração pretendida pelo Poder Executivo, é dar a Lei Municipal n.º 7.078/2014 uma condição de imutabilidade que nenhuma norma jurídica possui. Ora, se até as cláusulas pétreas insculpidas na Constituição da República podem ser alteradas, desde que seja constituída uma Assembleia Geral Constituinte para esse fim, que dirá uma lei ordinária municipal.

Nessa mesma linha, cabe registrar que ao intérprete não é dada a possibilidade de interpretar restritivamente um dispositivo legal, quando a própria norma não restringe.

Como exemplo, cita-se julgado do Tribunal de Contas da União (GRUPO I – CLASSE I – Plenário TC 012.933/2013-9 [Apenso: TC 028.688/2014-7]), que tratou com excelência do tema, ao analisar a utilização de saldo positivo ligado ao Fundo de Fiscalização das Telecomunicações – Fistel, razão pela qual se utilizará de trecho dele como fundamento desta manifestação:

5.20. Destaque-se, ainda, que, de acordo com o art. 73 da Lei 4.320/1964:

> Salvo determinação em contrário na própria lei de criação, o saldo positivo do fundo especial será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

5.21. Nesse ponto, reside possivelmente a maior controvérsia a ser enfrentada no presente trabalho. A Lei de Responsabilidade - LRF, acerca do mesmo tema, manifestou-se, no parágrafo único do art. 8º, nos seguintes termos:

> Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

5.22. Enquanto o art. 73 da Lei 4.320/1964 possibilita a desvinculação do saldo positivo do fundo especial, na Lei de criação do ente; a regra prevista na LRF não admite exceção. Com isso, aparentemente há antinomia entre os dois dispositivos.

(...)

5.24. É importante ressaltar que a Lei Complementar 101/2000 foi editada, primordialmente, em atendimento ao art. 163, inciso I, da Constituição Federal. Para a doutrina majoritária, contudo, tanto a LRF quanto a Lei 4.320/1964, recepcionada como Lei Complementar, atendem ao disposto no art. 165, § 9º, inciso II, da Carta Magna, in verbis:

> § 9º - Cabe à lei complementar:
>
> (...)
>
> II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta **bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.** (Grifos nossos)

(...)

5.33. De toda sorte, caso se garanta esses objetivos, não se vislumbra inconstitucionalidade em que Lei específica trate do uso dos saldos positivos do fundo, de modo a não deixá-los ociosos, o que afrontaria o princípio constitucional da economicidade. Nesse sentido, estariam atendidos tanto os ditames da Lei 4.320/1964, que defende a vinculação, mas admite o tratamento do saldo em Lei; e a LRF, que reforça a preservação dos recursos legalmente vinculados.

5.34. Para que não se tenha dúvida acerca dessa interpretação, cabe analisar os dispositivos sob o prisma da proporcionalidade, adaptado ao contexto em epígrafe. Esse postulado, sinônimo de razoabilidade, é regra de interpretação, de natureza valorativa, que deve permear o ordenamento jurídico.

(...)

5.37. No presente caso, a possibilidade de tratamento, em Lei específica, do uso dos saldos patrimoniais de fundos públicos deve ser considerada. Caso o referido diploma garanta, em absoluto, a preservação dos objetivos do fundo por longo período à frente e os recursos vinculados excedam amplamente os gastos previstos, é mais gravoso impedir o uso dos valores ociosos, impondo a vinculação a qualquer custo, do que permitir a utilização dos excedentes em outras despesas de igual relevância, como possibilita a Lei 4.320/1964.

(...)

5.40. Entretanto, caso a exceção de uso dos saldos prevista no art. 73 da Lei 4.320/1964 garanta, com confiabilidade, a preservação das finalidades vinculadas, na forma do art. 8º da LRF, não é adequado manter grandes excedentes ligados obrigatoriamente ao fundo, sem possibilidade de uso.

(...)

5.46. Nessa linha, em hipótese alguma o uso dos recursos poderá ser utilizado exclusivamente com base no saldo financeiro apurado em balanço, como a interpretação literal do art. 73 da Lei 4.320/1964 pode levar. **A observação conjunta desse dispositivo com o art. 8º da LRF exige que o excedente a ser possivelmente utilizado de forma livre seja aquele computado após a garantia de preservação presente e futura das finalidades do fundo especial.**

5.47. Com isso, a melhor leitura que se pode fazer do art. 8º da LRF em conjunto com a Lei 4.320/1964, tendo por base a proporcionalidade, é a seguinte: Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorreu o ingresso, exceto, no caso de fundos especiais, haja disposição legal específica para o uso livre dos saldos, **desde que preservados, no presente e no futuro, os fins almejados para o ente.**

5.48. Dessa forma, nota-se, nesse arcabouço, que os dispositivos legais buscaram dar aos fundos públicos grande autonomia financeira, de modo a garantir o cumprimento dos fins definidos em Lei. **Entretanto, como se demonstrou acima, a independência desses entes não é absoluta, podendo ser regida de forma distinta em Lei específica, desde que não se desvirtuem os objetivos previstos para os recursos.**

5.49. As características gerais resumidas pela unidade técnica têm respaldo nas normas aplicáveis, mas a recorrente está correta ao apontar a possibilidade de tratamentos excepcionais. A presença de fundos com características distintas das apresentadas pela Semag deve ser observada no caso concreto, cotejando o fundo com a respectiva legislação específica. Não pode ensejar interpretação para um lado ou outro.

> **5.50. Assim, os pressupostos constantes das normas de regência dão aos fundos especiais autonomia financeira, preservados os fins previstos nas respectivas Leis de criação. Mas, de acordo com a interpretação proporcional dos artigos 73 da Lei 4.320/1964; e 8º da LRF, norma específica poderá tratar do uso livre dos saldos observados nesses entes, desde que se preservem continuamente as finalidades inicialmente estabelecidas.**

Outro ponto importante a ser registrar é que o dinheiro do FMPDC consta em balanço orçamentário do Município de Cachoeiro, obedecendo-se ainda, com relação a ele, a todas as normas referentes a escrituração contábil dele.

Diante disse, encaminhamos o Projeto de Lei nº 066/2019 a essa Casa de Leis, para apreciação.

Contamos com a apreciação e consequente aprovação de matéria importantíssima para a sociedade cachoeirense, por seus representantes eleitos.

Atenciosamente,

VICTOR DA SILVA COELHO

Prefeito Municipal

Cachoeiro de Itapemirim-ES, 04 de novembro de 2019.

OF/GAP/Nº 530/2019

Exmº. Sr.
ALEXON SOARES CIPRIANO
Presidente da Câmara Municipal
Nesta

Senhor Presidente,

Estamos encaminhando, em anexo, o Projeto de Lei n° 066/2019, para apreciação dessa Douta Câmara Municipal.

Atenciosamente,

VICTOR DA SILVA COELHO
Prefeito Municipal