

**PARECER N.º           /2019.**

**COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, LEGISLAÇÃO, JUSTIÇA, REDAÇÃO E DIREITOS HUMANOS.**

**PROJETO DE LEI N.º 93/2018.**

**OBJETO: Cria o Fundo Municipal de Meio Ambiente – FMMA - e dá outras providências.**

**AUTOR: PREFEITO JOSÉ GOMES BRANQUINHO**

**RELATOR: VEREADOR PROFESSOR DIEGO**

## **1. Relatório**

De iniciativa do nobre Prefeito Municipal, Senhor José Gomes Branquinho, o Projeto de Lei n.º 93/2018 que cria o Fundo Municipal de Meio Ambiente – FMMA - e dá outras providências.

A proposição foi distribuída à Comissão de Justiça com a designação do Vereador Professor Diego como relator da matéria.

Cumpridas as etapas do processo legislativo o Projeto de Lei foi recebido pelo Presidente da Casa e distribuído a esta Comissão para exame e parecer nos termos e prazos regimentais.

Na 3ª Reunião Ordinária da Comissão de Justiça foi aprovado requerimento de diligência encaminhado através do Ofício n.º 2/SACOM ao Prefeito Municipal e reiterado na 7ª Reunião Ordinária da Comissão de Justiça através do Ofício n.º 27/SACOM.

O Prefeito Municipal encaminhou Ofício n.º 77/2018/Gabin.

É o relatório.

## **2. Fundamentação**

### **2.1 Da Comissão**

A análise desta Comissão se restringe ao disposto no artigo 102 do Regimento Interno (Resolução nº 195, de 25 de novembro de 1992) especificamente nas alíneas “a, g e i” do inciso I, a saber:

Art. 102. A competência de cada Comissão Permanente decorre da matéria compreendida em sua denominação, incumbindo, especificamente:

I - à Comissão de Constituição, Legislação, Justiça, Redação e Direitos Humanos:

a) manifestar-se sobre os aspectos constitucional, legal, jurídico e regimental de projetos, emendas, substitutivos e requerimentos sujeitos à apreciação da Câmara;

(...)

g) admissibilidade de proposições;

(...)

i) técnica legislativa de todas as proposições do processo legislativo;

(...)

### **2.2 Da Competência**

A Constituição Estadual de Minas Gerais também dispõe que compete ao Governador do Estado a iniciativa de lei quanto à organização dos órgãos da administração pública:

Art. 66 – São matérias de iniciativa privativa, além de outras previstas nesta Constituição:

(...)

III – do Governador do Estado:

(...)

f) a organização da Advocacia do Estado, da Defensoria Pública, da Polícia Civil, da Polícia Militar e dos demais órgãos da Administração Pública, respeitada a competência normativa da União;

Art. 90 – Compete privativamente ao Governador do Estado:

(...)

V – iniciar o processo legislativo, na forma e nos casos previstos nesta Constituição;

(...)

XIV – dispor, na forma da lei, sobre a organização e a atividade do Poder Executivo;

A Lei Orgânica Municipal reproduz o que a Constituição Estadual de Minas Gerais dispõe:

Art. 96. É competência privativa do Prefeito:

(...)

V - iniciar o processo legislativo, nos termos e casos previstos nesta Lei Orgânica;

(...)

XIV - dispor, na forma da lei, sobre a organização e a atividade do Poder Executivo;

O artigo 17 também da Lei Orgânica dispõe que compete privativamente ao Município legislar sobre assuntos de interesse local: “Art. 17. Compete privativamente ao Município: I - legislar sobre assuntos de interesse local”.

Quanto à iniciativa para deflagrar o processo legislativo, a Constituição Federal de 1988 estabelece, no artigo 167, IX, ser vedada a instituição de fundos de qualquer natureza sem prévia autorização legislativa, de tal forma que cabe ao Chefe do Executivo, no interesse

da criação do fundo especial, apresentar a proposta ao Legislativo, exigência que foi devidamente observada no presente caso.

Dessa forma, como o projeto de lei nº 93/2018 foi proposto pelo Chefe do Poder Executivo, Senhor José Gomes Branquinho, não há vício de iniciativa.

### **2.3 Da análise da proposição**

Com relação à proposição sob análise tem-se que a justificativa foi fundamentada no teor da Mensagem n.º 187, de 17 de dezembro de 2018. Senão vejamos alguns dos apontamentos trazidos pelo senhor Prefeito Municipal:

Após análise de Projeto de Lei desta natureza conjuntamente com a Sra. Panuse Mara – Contadora de Desta Municipalidade, que labora no Departamento de Contabilidade e faz as obrigações acessórias dos fundos perante à Receita Federal do Brasil, concluímos pela necessidade de reestruturação da Lei e conseqüente revogação da Lei Municipal nº 2.486, de 5 de julho de 2007.

Trata-se de um mecanismo que fornece maior agilidade e autonomia na formulação e execução das ações. Os recursos financeiros dos fundos podem ter origem pública e/ou privada. E tem o intuito de implementar políticas relacionadas ao Meio Ambiente.

Em matéria Constitucional, a previsão sobre o assunto encontra-se previsto na Constituição Federal de 1988, no artigo 225, senão vejamos:

## **CAPÍTULO VI**

### **DO MEIO AMBIENTE**

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas; (Regulamento)

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material

genético; (Regulamento) (Regulamento) (Regulamento) (Regulamento )

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção; (Regulamento)

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade; (Regulamento)

V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente; (Regulamento)

VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;

VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade. (Regulamento)

A Lei Federal 6.938/81 traz a previsão da Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação e em seu artigo 2º prevê os princípios da Política Nacional do Meio Ambiente e no artigo 4º os seus objetivos:

Art 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;

II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;

III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;

IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;

V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;

VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;

VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental;

VIII - recuperação de áreas degradadas; (Regulamento)

IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação;

X - educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.

Art 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará:

I - à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;

II - à definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo aos interesses da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

III - ao estabelecimento de critérios e padrões de qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais;

IV - ao desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais;

V - à difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, à divulgação de dados e informações ambientais e à formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico;

VI - à preservação e restauração dos recursos ambientais com vistas à sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida;

VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.

A matéria de Meio Ambiente, também é prevista na Lei Orgânica Municipal, nos artigos , in verbis:

## CAPÍTULO VII

### DO MEIO AMBIENTE

Art. 208. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público municipal e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

§ 1º Para assegurar a efetividade deste direito, incumbe ao poder público:

I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e promover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;

II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;

III - definir espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

- IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obras ou atividades potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade, vedada a concessão de alvará de exploração e funcionamento àquelas que se enquadrarem neste caso;
- V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;
- VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e conscientização pública para a preservação do meio ambiente;
- VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais à crueldade;
- VIII - assegurar o livre acesso às informações ambientais básicas e divulgar, sistematicamente, os níveis de poluição e de qualidade do meio ambiente no Município;
- IX - prevenir e controlar a poluição, a erosão e o assoreamento e outras formas de degradação ambiental;
- X - criar parques, reservas, estações ecológicas e outras unidades de conservação, mantê-los sob especial proteção e dotá-los de infra-estrutura indispensável às suas finalidades; XI - estimular e promover o reflorestamento com espécies nativas, objetivando, especialmente, a proteção das encostas e dos recursos hídricos, devendo priorizar as áreas destinadas ao abastecimento público de água;
- XII - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisas e exploração de recursos hídricos e minerais;
- XIII - estimular a pesquisa, o desenvolvimento e a utilização de fontes de energia alternativa não poluentes, bem como de tecnologias poupadoras de energia;
- XIV - destinar recursos, no orçamento municipal, para as atividades de proteção e controle ambiental;
- XV - implantar e manter hortos florestais destinados à recomposição da flora nativa e à produção de espécies diversas, destinadas à arborização dos logradouros públicos;
- XVI - promover ampla arborização dos logradouros públicos da área urbana, bem como a reposição e substituição dos espécimes doentes ou em processo de deteriorização ou morte;
- XVII - disciplinar e orientar o servidor público e a comunidade para os critérios, épocas e formas de promover a poda de árvores frutíferas e ornamentais.

Neste sentido, verifica-se não apenas a necessidade do Fundo Municipal, bem como, sua importância para a manutenção e o desenvolvimento das futuras gerações.

Constata-se que os Fundos Especiais:

a) devem ser criados por lei, a qual deverá dispor sobre seus objetivos, subordinação, atribuições, origem dos recursos financeiros, orçamento, contabilidade e respectivas prestações de contas na forma da legislação pertinente, podendo a lei determinar normas peculiares de controle e prestação de contas, sem, contudo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas do Estado (art. 74, da Lei nº 4.320/64);

b) prestam contas dos recursos recebidos aos entes aos quais se encontram vinculados por meios de seus gestores, inclusive para fins de consolidação aos respectivos balanços gerais, e ao Tribunal de Contas do Estado, na forma e nos prazos estabelecidos na legislação pertinente;

c) vinculam-se à estrutura da Administração Direta ou de entidade da Administração Indireta do ente federado instituidor, sem se revestirem de personalidade jurídica;

d) devem estar inscritos no Cadastro Nacional das Pessoas Jurídicas – CNPJ;

e) recebem e aplicam recursos orçamentários destinados pelo Poder Executivo, os quais deverão estar autorizados no orçamento anual do ente ou em créditos adicionais (art. 72 da Lei nº 4.320/64), a fim de atender aos princípios orçamentários da unidade e universalidade, preconizados na Constituição Federal;

f) devem proceder a execução orçamentária da despesa em observância às regras impostas pela Lei nº 4.320/64;

g) devem atender às regras de licitação determinadas pela Lei nº 8.666/93 e alterações posteriores<sup>2</sup>, quando da aplicação dos seus recursos.

Em relação à natureza jurídica dos fundos especiais, a doutrina é unânime ao reconhecer que os fundos não possuem personalidade jurídica, já que não são sujeitos de direitos e obrigações na ordem jurídica. Nesse sentido, merece destaque a preciosa lição de OLIVEIRA<sup>1</sup>, que assim dispõe:

Referidos fundos não têm personalidade jurídica, ou seja, não titularizam interesse próprios. A personalidade jurídica significa que alguém tem direitos e deveres assegurados na ordem jurídica. No caso, os Fundos não têm direitos próprios, nem obrigações.

---

<sup>1</sup> OLIVEIRA, Regis Fernandes de. *Curso de Direito Financeiro*. 2. ed. rev. e atual. São Paulo: RT, 2008, p. 288.

Nesses termos, é de fácil percepção que os fundos especiais não se enquadram no conceito de nenhuma das modalidades de entidades da administração indireta, por meio das quais os entes estatais personalizados (União, Estados e Municípios) descentralizam a realização de determinadas atividades públicas a pessoas jurídicas de direito público (autarquias ou fundações) ou privado (empresa pública, sociedade de economia mista e fundações públicas<sup>2</sup>).

Por outro lado, os fundos especiais também não podem ser equiparados a órgãos da administração direta, enquanto modalidade de desconcentração da atividade administrativa, pois, na verdade, tais fundos são instituídos com o objetivo de vincular recursos auferidos de receitas específicas à realização de determinados programas de governo, afetos a órgão da administração desconcentrada, instituído para gestão de determinada área de atuação do respectivo ente estatal, a exemplo das Secretarias Municipais de Educação e de Saúde.

Sobre a inexistência de personificação jurídica dos Fundos Especiais, cita-se a seguinte decisão em consulta prolatada pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais:

Processo: 833221

Natureza: Consulta

Relator: Conselheiro Substituto Gilberto Diniz

Sessão: 03/04/2013

Decisão unânime

O Fundo Municipal de Saúde, nos termos da Lei Complementar n. 141, de 2012, art. 14, a ser instituído por lei e mantido em funcionamento pela administração direta do Município, constitui unidade orçamentária e gestora dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, ressalvados os recursos repassados diretamente às unidades vinculadas ao Ministério da Saúde. Embora seja obrigatória sua inscrição no Cadastro Nacional das Pessoas Jurídicas – CNPJ, o Fundo não tem personalidade jurídica. Todo o regramento atinente à movimentação financeira em conta

---

<sup>2</sup> Conforme ensina o administrativista José dos Santos Carvalho Filho, em seu Manual de Direito Administrativo, 21. ed., editora Lumen Juris, p. 494-503, as fundações públicas poderão ser instituídas com personalidade jurídica de direito público, quando criadas por lei, hipótese em que se equiparam às autarquias, ou com personalidade jurídica de direito privado, quando sua instituição for autorizada por lei e efetivada por meio do registro dos atos constitutivos no órgão competente, caso em que se submeterá ao regime de direito privado mitigado por algumas regras aplicáveis à administração pública, a exemplo da exigência de concurso público.

bancária específica e à contabilização apartada das operações do Fundo se deve, única e exclusivamente, à necessidade de maior controle da alocação dos recursos que lhe são afetos, os quais devem financiar as despesas previstas no art. 3º do citado diploma legal, bem assim no art. 3º da INTC n. 19, de 2008, entre as quais a remuneração de pessoal ativo da área de saúde em atividade nas ações de que trata esse dispositivo legal, incluindo os encargos sociais. O Fundo Municipal de Saúde, nos termos da lei que o instituir, poderá ser dotado de estrutura administrativa própria, mas também poderá valer-se dos recursos humanos, materiais e institucionais do órgão a que estiver vinculado. Relativamente à prestação de contas, deverão ser observadas as instruções normativas do Tribunal, especificamente as INTC n. 12 e 14, de 2011. O ordenador de despesas do Fundo, em princípio, é o Prefeito, que poderá, mediante decreto, delegar essa atribuição a outro agente público municipal. (grifou-se)

Do que foi posto aqui, conclui-se que os fundos especiais constituem uma universalidade de receitas vinculadas a despesas específicas, não possuem personalidade jurídica, e também não se caracterizam como órgãos da administração direta desconcentrada, sendo administrados pelo órgão público indicado na lei de criação e se revestindo em unidade orçamentária do ente instituidor.

A Lei Federal nº 4.320/64 especifica as exigências para a criação e organização dos fundos especiais.

Prevê o artigo 71 que “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.” Veja-se, portanto, que os recursos a serem alocados nos fundos especiais devem estar atrelados à execução de objetos específicos, já determinados por meio da proposição em que se busca a autorização legislativa para a sua instituição.

O artigo 72 da Lei nº 4.320/64 prevê que “A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.”

O artigo 73, por sua vez, estabelece: “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.” Tal é orientação dada pelo artigo 8º, do Projeto de Lei nº 70/2018, o qual já obriga a manutenção dos saldos financeiros positivos de um exercício para o próximo, de modo a manter, permanentemente, a operacionalidade do fundo especial.

Por fim, o artigo 74 da Lei nº 4.320/64 consigna que “A lei que instituir o 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.” Da análise da proposta, não se observa a existência de qualquer dispositivo que possa tentar limitar os trabalhos de controle pelos órgãos fiscalizadores, não havendo, portanto, qualquer mácula a impedir a tramitação da proposta neste ponto.

Ademais, foi justificada a necessidade do Fundo Municipal, sua importância, e as receitas que o comporão, aliada ao efetivo interesse público da referida proposição.

#### **2.4 Da diligência**

A diligência realizada por este relator orientada pelo jurídico da casa questionou o seguinte:

1 – O §1º do artigo 1º ressalta que cabe a Secretaria Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável gerir o FMMA. No caso seria na figura do Secretário da pasta? Por qual razão não constam as atribuições do Secretário Municipal do Meio Ambiente, na condição de gestor do FMMA?

2 – A gestão financeira dos recursos do Fundo Municipal do Meio Ambiente será feita por qual secretaria? A de Fazenda, Planejamento e Controle Interno ou a própria secretaria que o fundo se encontra vinculado?

3 - Sugere-se em complementação a redação do artigo orientado acima que conste que os recursos do FMMA serão obrigatoriamente depositados em banco oficial, em conta bancária específica do Fundo Municipal do Meio Ambiente.

A resposta foi encaminhada pelo Prefeito Municipal no Ofício n.º 77/2018.

#### **2.5 Das emendas**

Torna-se necessário a apresentação das seguintes emendas:

- a) Em razão do fundo já existir e a Lei n.º 2.496/2007 já ter reorganizado a sua estrutura não é cabível ser então criado como consta da ementa ao projeto de lei n.º 93/2018. Dessa maneira, este relator apresenta emenda no sentido de alterar a redação da ementa para simplesmente ser novamente reestruturado e do artigo 1º. A mensagem do senhor Prefeito menciona a “necessidade de reestruturação da Lei e consequente revogação da Lei Municipal n.º 2.486, de 5 de julho de 2007.”
  
- b) Acrescentar o seguinte no projeto: *Art.. Os recursos do FMMA serão obrigatoriamente depositados em banco oficial, em conta bancária específica do Fundo Municipal do Meio Ambiente.*

## **2.6 Da sugestão de emenda a ser enviada pelo Prefeito Municipal**

Sugere-se de acordo com a resposta do Ofício n.º 77/2018 o envio do acréscimo das seguintes redações pelo Prefeito, salvo melhor juízo:

*“Art. A gestão financeira dos recursos do Fundo Municipal do Meio Ambiente será feita pela Secretaria Municipal do Meio Ambiente e desenvolvimento Sustentável.*

*“Art. São atribuições do Secretário Municipal do Meio Ambiente, na condição de gestor do FMMA:*

Sugere-se o encaminhamento da proposição para a Comissão de Finanças.

## **3. Conclusão**

Em face do exposto, opina-se pela aprovação do Projeto de Lei n.º 93/2018 com as emendas ora apresentadas.

Plenário Vereador Geraldo Melgaço de Abreu, 15 de abril de 2019; 75º da Instalação do Município.

**VEREADOR PROFESSOR DIEGO**

*Relator Designado*

EMENDA N.º AO PROJETO DE LEI N.º 93/2018

Art.1º Dê-se a ementa do Projeto de Lei n.º 93/2018 a seguinte redação:

*“Reorganiza e reestrutura o Fundo Municipal do Meio Ambiente – FMMA – e dá outras providências.”*

Art.2º Altere-se a expressão “Fica criado” contida no início do artigo 1º do Projeto de Lei n.º 93/2018 para “Fica reorganizado e reestruturado”.

Unai (MG), 15 de abril de 2019; 75º da Instalação do Município.

VEREADOR PROFESSOR DIEGO  
Relator designado

EMENDA N.º AO PROJETO DE LEI N.º 93/2018

Acrescenta-se, onde couber, no Projeto de Lei n.º. 93/2018 o seguinte artigo:

*Art.. Os recursos do FMMA serão obrigatoriamente depositados em banco oficial, em conta bancária específica do Fundo Municipal do Meio Ambiente.*

Unai (MG), 15 de abril de 2019; 75º da Instalação do Município.

VEREADOR PROFESSOR DIEGO  
Relator designado