

PARECER JURÍDICO-LEGISLATIVO nº. 008/2024

PL nº. 07/2024: Cria o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – FMDU, e dá outras providências.

Autor: Chefe do Poder Executivo.

1. RELATÓRIO

Trata-se do Projeto de Lei do Executivo proposto com o objetivo de criar fundo ao Município, conforme especifica.

O projeto possui oito artigos: o primeiro, cria o Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano – FMDU, e vincula a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano e Habitação para geri-lo, junto a um Comitê Gestor; os próximos dispositivos tratam da sua finalidade, origem, destinação e verbas que o constituirão; os artigos 6º e 7º, tratam do Comitê Gestor, sua competência, composição e regras básicas de funcionamento; ao final, determina-se a vigência imediata da norma, com revogação genérica de outras disposições em contrário.

A justificativa foi apresentada, alegando o Exmo. Senhor Prefeito que o Fundo que se visa criar é crucial instrumento financeiro para implementação de políticas de desenvolvimento urbano, alinhando-se ao Estatuto da Cidade e ao Plano Diretor; também apoiará ações específicas relacionadas à urbanização, revitalização e requalificação de áreas públicas municipais, promovendo a melhoria da infraestrutura com ambientes mais agradáveis e sustentáveis para melhor qualidade de vida dos colombenses.

O Projeto foi protocolado em 27/02/2024 e divulgado na Sessão Ordinária da mesma data, vindo para análise Jurídica em 06/03/2024.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Mérito.

Cuida-se de proposição de autoria do Excelentíssimo Senhor Prefeito visando criar o denominado “Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano”, com base em exigência do Plano Diretor vigente.

O Fundo referido veio estipulado no Plano Diretor aprovado nesta Casa no ano de 2022, Lei n. 1705, conforme arts. 76, 123 e 124, nos seguintes termos:

Art. 123. Os Fundos Municipais referentes à provisão de recursos para atendimento ao disposto neste Plano Diretor, são previstos por leis

municipais específicas e têm natureza contábil financeira, sem personalidade jurídica.

§1º Os recursos dos Fundos Municipais são destinados ao planejamento, execução e fiscalização dos objetivos, projetos e programas definidos nesta Lei Complementar.

§2º Os Fundos Municipais relacionados diretamente com as diretrizes deste Plano Diretor são:

I - Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano;

(...)

Art. 124. O Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano, será criado por Lei Municipal, destina-se a dar o suporte financeiro à implementação de políticas de desenvolvimento urbano voltados a ações relativos à urbanização, revitalização, e requalificação de áreas públicas municipais, e instalação e manutenção de equipamentos urbanos.

§1º Todos os recursos provenientes da aplicação dos instrumentos da política urbana deverão ser obrigatoriamente destinados ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e aplicados à execução das políticas urbanas previstas neste Plano Diretor.

§2º A gestão da aplicação dos recursos do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano cabe ao seu Comitê Gestor nos termos da Lei que o criar.

§3º Fica estabelecido que parte dos recursos provenientes do Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano deverão ser destinados prioritariamente para ações de planejamento tais como sistema de monitoramento e controle da execução do Plano Diretor.

(sem destaques no original).

Merece destaque o disposto no art. 124, §1º, acima transcrito, que determina que TODOS os recursos provenientes da aplicação dos instrumentos de política urbana deverão ser OBRIGATORIAMENTE destinados ao Fundo Municipal de Desenvolvimento Urbano e aplicados na execução das políticas urbanas previstas no Plano Diretor.

Desse modo, não se cogita de outro local para transferência de valores recebidos no contexto do Plano Diretor, mas única e exclusivamente para o FMDU.

A matéria dos fundos é prevista na Lei da Contabilidade Pública, Lei n.4320/1964, que no título específico, dispõe:

***TÍTULO VII
DOS FUNDOS ESPECIAIS***

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.

Art. 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.

Art. 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.

Art. 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.

Também sempre oportuna a análise do tema sob o enfoque da Lei de Responsabilidade Fiscal, LC n. 101/2000, que no art. 50, trata da escrituração individualizada dos fundos.

A criação de fundos deve ser prevista na Lei de Diretrizes Orçamentárias e, posteriormente, incluída na Lei Orçamentária Anual. Tais adequações devem ser cobradas do Executivo em respeito à transparência, à legalidade das legislações financeiras e à responsabilidade com o erário.

Por fim, registre-se que a proposição faz menção a uma fonte de custeio do fundo denominada "OMCA – Outorga Mediante Contrapartida Ambiental", entretanto, tal instrumento não se encontra na legislação urbana municipal, noutras palavras, não existe no Plano Diretor, sendo assim, deve ser revista a previsão de tal ferramenta no projeto ora sob deliberação, seja pela sua criação ou retirada do texto ora debatido.

Em resumo, a proposta atende ao disposto na Lei Complementar do Plano Diretor e outras normas correlatas, sendo adequada em seu mérito na perspectiva jurídica (não política, que cabe aos Vereadores), atendendo aos princípios da legalidade, da eficiência, da publicidade e transparência, da economicidade, da gestão responsável e democrática, do interesse público, dentre outros aplicáveis ao caso.

2.2. Competência e iniciativa

A competência para discutir a criação de fundo é evidente interesse local e suplementa a legislação federal e estadual, nos termos do art. 30, I, II, da Constituição Brasileira, sendo também aplicável o inciso VIII, do mesmo artigo, pois trata de medida para planejamento urbano; e o art. 23, também da Constituição, trata da competência comum dos entes, podendo ser aplicado em seu inciso I, que trata do zelo com a Carta Magna, as leis e a conservação do patrimônio público.

A instituição de fundos deve sempre ser autorizada pelo Legislativo (art. 167, IX, da CB), lembrando que a Constituição também veda a criação de fundo público, *quando seus objetivos puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas ou mediante a execução direta por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da administração pública* (art. 167, XIV).

No caso em tela, caberia a um dos Contadores desta Casa ou ao próprio Executivo demonstrar que os objetivos que se pretendem alcançar pelo FMDU não poderiam ser atendidos através de rubricas orçamentárias específicas, ou programas previstos na lei orçamentária, afastando-se a incidência de tal dispositivo proibitivo.

O art. 182, da CB, alça o tema da política de desenvolvimento urbano ao texto constitucional, impondo a competência ao Poder Público Municipal para ampliar as funções sociais das cidades e o bem-estar de seus habitantes.

A **Lei Orgânica Municipal** fundamenta a competência local, na mesma linha da Constituição Brasileira, pelo art. 6º, I, II, V (ordenar o planejamento municipal) e IX (ordenamento territorial); bem como, pelo art. 12, XVIII, 'a', que apresenta o direito urbanístico dentre as atribuições do Legislativo.

Entre os objetivos do Município de Colombo, inseridos no art. 4º, da Lei Orgânica, está a promoção do adequado ordenamento territorial, de modo a assegurar a qualidade de vida da sua população e a integração urbana, o que também pode fundamentar juridicamente a proposição.

Tal qual a carta constitucional, o Município possui uma porção dentro da LOM especialmente dedicada à política urbana, e nesse sentido prevê no art. 119, quais os princípios que a fundamentam:

- I - bem-estar de seus habitantes;*
 - II - acesso à propriedade e à moradia;*
 - III - justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;*
 - IV - prevenção e correção das distorções da valorização da propriedade;*
 - V - regularização fundiária e urbanização específica para áreas ocupadas por população de baixa renda.*
- §1º A política de desenvolvimento urbano consubstancia-se no Plano Diretor, com a participação das associações comunitárias e representativas de classes, legalmente constituídas e em pleno funcionamento.*

Adiante, o texto estipula **quatorze diretrizes** para o planejamento urbano, que envolvem desde o aproveitamento do solo, até proteção ambiental e o acesso livre e adequado às pessoas com deficiências, e que devem ser lembradas nas proposições que envolvam matéria urbanística.

Ante o exposto, a matéria de criação de “fundos” é de competência do Executivo, podendo, de forma regradada, ser deliberada pelo Legislativo, mas, principalmente, sendo fiscalizada pelos parlamentares no exercício das suas atribuições constitucionais.

2.3. Técnica Legislativas - Emendas

Quanto à técnica legislativa, aponta-se a necessidade de adequação estética do artigo 4º, que deveria acabar em seu inciso IV, posto que os demais incisos ali apresentados, salvo engano, são mero erro de digitação – copiar e colar - dos incisos V-VIII, do art. 5º, conforme se ilustra abaixo, e a correção pode ser feita em sede redação final:

- II. As receitas provenientes de termos de ajuste de conduta objeto da regularização de edificações;
- III. Os juros, dividendos e quaisquer outras receitas decorrentes de aplicação de recursos do Fundo;
- IV. Os recursos provenientes do Estado, da União e outras receitas que lhe sejam destinadas.
- V. Implantação de equipamentos urbanos e comunitários;
- V. Criação de espaços públicos de lazer e áreas verdes;
- VI. Requalificação, recreação, reurbanização e revitalização de espaços e vias públicas;
- VIII. Proteção de áreas de interesse histórico, cultural ou paisagístico.

Art. 5º Os recursos provenientes do Fundo serão destinados às seguintes finalidades:

- I. regularização fundiária;
- II. execução de programas e projetos habitacionais de interesse social;

Por emenda, deve ser retirada a expressão genérica, do art. 8º, “revogando as disposições em contrário”, que viola a orientação da LC n. 95/98, que dispõe: Art. 9º *A cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas.*

Além disso, o texto do art. 5º, da proposição, que trata das finalidades do Fundo de Desenvolvimento Urbano deve incluir todas as disposições do art. 76, do Plano Diretor do Município, bem assim, o §3º, do art. 124, que orienta que os recursos do FMDU devem ser destinados para monitoramento e controle da execução do Plano Diretor.

Também recomenda-se alterar a composição do Comitê Gestor para que seja composto de forma “ímpar” e não por um número par de membros, posto que a forma atual pode acarretar dificuldade nas decisões, com a possibilidade de empates nos quóruns deliberativos. Tal questão poderá ser objeto de pedido de emenda por parte do Executivo, indicando um novo componente para participação, retirada de um deles, alteração do poder de voto do Presidente do órgão etc.

Por fim, o art. 7º, II, da proposição, não prevê suplência para o membro do Comitê indicado pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano, por assim dizer, a mais significativa para o órgão.

Sendo assim, ressalvadas outras adequações linguísticas, gramaticais e estéticas que poderão ocorrer em sede de redação final, ou emendas por sugestão dos parlamentares, não se observam novas necessidades de alteração do texto proposto.

2.4. Tramitação e quórum

Consoante disposto no Regimento Interno (RI) da Câmara dos Vereadores de Colombo, a proposição deve ser analisada pelas seguintes **COMISSÕES**:

- 1) **Constituição e Justiça** (art.54, I, ‘a’, RI): pela constitucionalidade, legalidade e obediência ao Regimento.

- 2) **Economia, Finanças e Orçamento** (art. 55, m, RI): exatamente sobre a criação de um fundo e a lei orçamentária.
- 3) **Urbanismo, Obras, Serviços Públicos e Transportes** (art. 57): analisar sob a ótica do planejamento urbano.

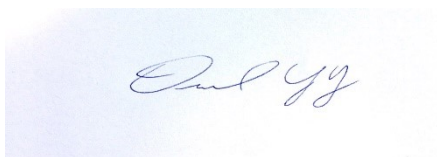
Finalmente, a deliberação tramitada como Lei Ordinária exige maioria simples (maioria dos votos, presente a maioria absoluta dos vereadores), conforme o *caput* do art. 95, do Regimento Interno.

3. CONCLUSÃO

Assim, salvo entendimento diverso, **este Advogado opina pela possibilidade de tramitação e análise da presente proposição, com proposta das emendas referida, deliberação pelas Comissões pertinentes e futura apreciação em Plenário, caso assim se entenda devido.**

Remeto o presente parecer para a Divisão de Apoio Legislativo a fim de que seja numerado e inserido nos autos pertinentes para a tramitação recomendada.

Colombo-PR, 12 de março de 2024.



**Daniel Freitas – Advogado Público CMC
OAB/PR nº. 43.892**