**PARECER JURÍDICO**

REFERÊNCIA: PROJETO DE LEI Nº 0059, DE 28 DE SETEMBRO DE 2021, DE AUTORIA DO PREFEITO MUNICIPAL QUE DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE POLÍTICAS SOBRE O ÁLCOOL E OUTRAS DROGAS E DO FUNDO MUNICIPAL SOBRE ÁLCOOL E OUTRAS DROGAS E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

Trata-se de Projeto de Lei, de autoria do senhor Prefeito Municipal, que tem por objetivo criar o Conselho Municipal de Políticas sobre o Álcool e outras Drogas e o Fundo Municipal sobre Álcool e outras Drogas.

Conforme estabelece o inciso I do artigo 30 da Constituição Federal, compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local.

Consta da exposição de motivos do responsável pela Pasta, corroborada pela justificativa do autor do projeto, anexadas ao projeto de lei:

*“O presente projeto de lei tem por escopo obter autorização legislativa para dispor sobre o Conselho Municipal de Políticas sobre o Álcool e outras Drogas e do Fundo Municipal sobre Álcool e outras Drogas e dá outras providências.*

*A importância de se instituir no município de Botucatu o COMAD - Conselho Municipal de Políticas sobre Álcool e outras Drogas, se dá, devido ao número alarmante de pessoas usuárias de substâncias psicoativas*

*Seja a bebida, vendida indiscriminadamente a qualquer público, seja as drogas ilícitas, que temos observado, estão se alastrando em todo o pais e infelizmente é cada vez maior o número de pessoas que utilizam estas substâncias em nosso município.*

*Por tal motivo é de suma importância, o trabalho de prevenção, onde há necessidade de pessoas engajadas para tanto, e com a criação deste Conselho, poderemos propor desenvolver Políticas Públicas eficazes à prevenção e ao uso dessas substâncias que causem dependência, podendo assim, com um trabalho eficiente, diminuir a busca por internações, diminuindo também os gastos com tais demandas.*

*Através deste Conselho, poderemos também fomentar capacitações, pesquisas, e assim disseminar a prevenção em todos os cantos de nosso município.*

*Por fim, entendemos que a prevenção é o melhor caminho e este Conselho trabalhará para desenvolve-la em todo o município, fomentando junto ao Governo Municipal, ações voltadas a isto.*

*Diante do exposto, solicitamos o encaminhamento do presente projeto de lei Câmara dos Vereadores, bem como, desde já, comunicamos a Vossa Excelência que estaremos a disposição dos Senhores Vereadores para expor as razões desta proposta.*

*Respeitosamente,*

*Ana Paula Bassetto*

*Assessora Especial do Prefeito em Políticas de Inclusão*

Primeiramente cumpre esclarecer que o Conselho Municipal é considerado um efetivo mecanismo para a concretização da democracia participativa preconizada pela Constituição Federal de 1988, tratando-se de importante meio para auxiliar a formulação, implementação e fiscalização das políticas públicas.

Os conselhos municipais objetivam avaliar e apresentar novas diretrizes e soluções para o pleno funcionamento da política pública de seu interesse no município.

A iniciativa assegura importante instrumento de participação social que objetiva integrar as diversas esferas da sociedade, aumentando a eficácia das ações governamentais, permitindo a participação da população, por meio da sociedade civil organizada, na formulação e acompanhamento das políticas de prevenção, planejamento e desenvolvimento do Município.

O projeto em análise está em consonância com a Constituição Federal, que fomenta iniciativas e programas de prevenção e atendimento especializado à criança, ao adolescente e ao jovem dependente de drogas:

*Art. 227. É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança, ao adolescente e ao jovem, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão.*

*§ 1º O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem, admitida a participação de entidades não governamentais, mediante políticas específicas e obedecendo aos seguintes preceitos:*

*...*

*II - criação de programas de prevenção e atendimento especializado para as pessoas portadoras de deficiência física, sensorial ou mental, bem como de integração social do adolescente e do jovem portador de deficiência, mediante o treinamento para o trabalho e a convivência, e a facilitação do acesso aos bens e serviços coletivos, com a eliminação de obstáculos arquitetônicos e de todas as formas de discriminação.*

*...*

*§ 3º O direito a proteção especial abrangerá os seguintes aspectos:*

*...*

*IV - garantia de pleno e formal conhecimento da atribuição de ato infracional, igualdade na relação processual e defesa técnica por profissional habilitado, segundo dispuser a legislação tutelar específica;*

*V - obediência aos princípios de brevidade, excepcionalidade e respeito à condição peculiar de pessoa em desenvolvimento, quando da aplicação de qualquer medida privativa da liberdade;*

*...*

*VII - programas de prevenção e atendimento especializado à criança, ao adolescente e ao jovem dependente de entorpecentes e drogas afins.*

No artigo 29, inciso XII da Constituição Federal encontramos o berço constitucional dos Conselhos Municipais, estando dispostas as atribuições dos municípios, assegurando a “*cooperação das associações representativas no planejamento municipal”.*

Nota-se a importância dos Conselhos Municipais, ao se analisar por exemplo o que preceitua o artigo 31 da Lei Orgânica do Município:

*Art. 31 Quando se tratar de autorização da Câmara para a celebração de convênios ou outros tipos de contrato, celebrados entre o município e outros órgãos públicos ou privados, deve obrigatoriamente ser anexada ao projeto de lei a minuta do contrato que será assinado, bem como extrato do relatório das atividades e prestação de contas dos recursos transferidos no exercício anterior, acompanhados de manifestação do Conselho Municipal competente.*

O projeto de lei em análise também se coaduna com o previsto na Lei nº 1.224/2017 (Plano Diretor Participativo do Município de Botucatu), estando abarcado pelas diretrizes da saúde, assistência social e segurança, sendo expressa a intenção de sua criação:

*Art. 125 São diretrizes da atenção especializada à saúde:*

*...*

*XII - Garantir acesso, acompanhamento e tratamento, observando o nível de gravidade e protocolos para encaminhamento aos serviços especializados das pessoas com transtornos mentais, incluindo os decorrentes do uso de álcool e outras drogas, deficiência intelectual ou múltipla e transtorno do espectro do autismo;*

*Art. 137 São diretrizes da Assistência Social:*

*...*

*XV - Implementar ações e campanhas de proteção e de valorização dos direitos da criança e do adolescente, com prioridade para temas relacionados à violência, abuso e assédio sexual, prostituição infanto-juvenil, erradicação do trabalho infantil, proteção ao adolescente trabalhador, combate à violência doméstica e uso indevido de drogas;*

*Art. 154 São diretrizes da política municipal de segurança:*

*...*

*XIV - Instituir o Conselho Municipal de Álcool e Drogas - COMAD, em consonância com a Política Nacional Antidrogas, conforme legislação vigente;*

Cabe salientar que a instituição de referido Conselho, ocorrerá observando-se a exigência fundamental e inerente a qualquer Conselho Municipal que é sua composição no mínimo paritária, ou seja, ser formado por pelo menos metade de integrantes pertencentes à sociedade civil.

Esse entendimento pacífico pode ser constatado por exemplo na oportunidade em que o TCU determinou ao Ministério da Saúde que se “*abstivesse de transferir valores aos entes da federação que não observam a paridade na composição do respectivo Conselho de Saúde, de forma a privilegiar as unidades que tenham compromisso com o efetivo controle social, consoante previsto nos incisos II e parágrafo único do art. 4º da Lei nº 8.142/90, c/c a terceira diretriz da Resolução nº 333/2003, do Conselho Nacional de Saúde*”.

Por exemplo, a Lei 8.142/90 estabelece que para receberem os recursos do Fundo Nacional de Saúde - FNS, os Municípios, os Estados e o Distrito Federal deverão contar com Fundo de Saúde, Conselho de Saúde, com composição paritária nos moldes do Decreto n° 99.438, de 7 de agosto de 1990.

Ademais, embora seja uma previsão da Constituição Estadual de Santa Catarina, que se atentou expressamente para isso no artigo 14, inciso I, salienta-se que a composição dos conselhos deve se dar de maneira a observar a paridade, devendo ser respeitada naquele caso também por força do princípio da simetria:

*Art. 14. São instrumentos de gestão democrática das ações da administração pública, nos campos administrativo, social e econômico, nos termos da lei:*

*I – o funcionamento de conselhos estaduais, com representação paritária de membros do Poder Público e da sociedade civil organizada;*

Continuando na análise do tema “Conselho Municipal”, cumpre informar que podem possuir caráter fiscalizador, deliberativo, consultivo, normativo e propositivo, citando-se a seguir seus conceitos:

· FISCALIZADOR: Além da Câmara de vereadores e do Tribunal de Contas, alguns conselhos podem e devem fiscalizar as contas públicas e emitir parecer conclusivo;

· DELIBERATIVO: Podem decidir sobre assuntos, formular planos e normas, competindo o caráter decisório sobre as suas funções;

· CONSULTIVO: Tem a responsabilidade de emitir pareceres sobres assuntos de sua competência, sendo consultados pelo Poder Executivo, mas sem poder de decisão;

· NORMATIVO: Reinterpreta as normas vigentes como também as cria;

· PROPOSITIVO: Propõe ações ao Poder Executivo.

Os conselhos funcionam como uma organização capaz de estreitar a relação entre o governo e sociedade civil a partir da participação popular em conjunto com a administração pública nas decisões regentes na sociedade. Um exercício de democracia na busca de soluções para os problemas sociais, com benefício da população como um todo.

No que concerne à criação do Fundo atrelado ao Conselho, importante observar o que dispõe o artigo 71 e seguintes da Lei Federal 4.320/1964:

*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.*

Embora juridicamente não se possa conceituar o Fundo como sendo propriamente um órgão da administração pública, inegavelmente é ele um “ente” que recebe, administra e aplica recursos para atendimento das políticas públicas para as quais foi criado, e, sendo desprovido de personalidade jurídica, obrigatoriamente deve estar vinculado a um órgão, no caso, à Secretaria Municipal de Participação Popular e Comunicação.

Portanto, a criação de qualquer ente, tenha ele a denominação que for – Fundo, Conselho, Comissão – para auxiliar a administração na implantação e desenvolvimento das políticas públicas, implicará matéria cujo conteúdo diz respeito à própria organização administrativa do município, sua estruturação, atribuições de secretarias, órgãos e demais entidades, além do próprio orçamento, cujas competências são privativas do Executivo Municipal, nos termos do artigo 32, inciso VIII da Lei Orgânica do Município.

Desta feita, percebe-se que a iniciativa da criação de Fundos Municipais é de competência exclusiva do chefe do Poder Executivo, por tratar-se da utilização específica de receitas municipais, com vinculação a realização de serviços específicos.

Alguns conceitos doutrinários informam que: " (...) *o fundo especial não é entidade jurídica, órgão ou unidade orçamentária, ou ainda uma conta mantida na Contabilidade, mas tão somente um tipo de gestão financeira de recursos ou conjunto de recursos vinculados ou alocados a uma área de responsabilidade para cumprimento de objetivos específicos, mediante a execução de programas com eles relacionados*” .

Logo, por serem desprovidos de personalidade jurídica (pessoa jurídica de direito público interno é o Município) e por não se constituírem em órgãos (órgão é o Conselho), os fundos, obrigatoriamente, devem ser vinculados administrativamente a um órgão do Poder Público.

Também, alude-se que a instituição de Fundo Municipal dependerá sempre de lei local, que tanto poderá ser uma lei específica quanto a própria lei instituidora do Conselho Municipal específico, como é o caso do projeto em análise.

Criado o Fundo Municipal com vinculação ao Conselho Municipal específico, cumpre destacar que esta vinculação não está a significar que o Conselho será o responsável por sua contabilização e escrituração. Significa, isto sim, que nenhum recurso poderá ter destinação e aplicação sem que tenham sido deliberado politicamente (e tecnicamente) pelo Conselho.

É dizer: a gestão do Fundo deve operacionalizar-se em dois momentos distintos: o primeiro, no qual o Conselho, através de seus membros, discute e delibera acerca da destinação dos recursos do Fundo, ou seja, define quais as prioridades a serem atendidas. No segundo momento, o Conselho vai definir qual o montante de recursos a ser destinado a cada prioridade anteriormente definida. A junção desses dois momentos vai constituir o Plano de Aplicação do Conselho, imprescindível para que possa ocorrer a liberação dos recursos existentes no Fundo Municipal.

Desse modo andou bem o projeto ao não prever que a secretaria municipal tenha a gestão exclusiva dos recursos, sob pena de burlar a função do próprio fundo que deve ser intimamente ligado aos projetos do conselho, elaborados propriamente por ele ou aquiescendo a alguma proposta governamental, de modo a não se confundir o orçamento da secretaria com os recursos vinculados ao fundo.

Acerca da utilização dos recursos vinculados aos Fundos Especiais, assim determina o parágrafo único do artigo 8º, da Lei de Responsabilidade Fiscal:

*“Art. 8º. Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.*

*Parágrafo único. 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”*

Ainda, as características básicas dos Fundos Especiais estão assim definidas em recente doutrina:

*1 – Conceituação de fundo especial: Na dinâmica da Administração Pública, alguns programas de trabalho apresentam-se munidos de importância vital e, por isso mesmo, necessitam de um fluxo contínuo de recursos financeiros que lhes garantam desenvolvimento integral e ininterrupto. Nesse sentido, a Administração, através de lei, vincula, associa, ‘amarra’ determinadas receitas públicas a atividades tidas como especiais. Enquanto que para outro setor da atividade pública não importa a origem dos recursos que lhe financiam as ações (impostos próprios, impostos transferidos, aluguel do patrimônio físico, entre outros), o fundo dispõe de receitas definidas, marcadas, carimbadas; aconteça o que acontecer, tais rendas ser-lhe-ão repassadas, sob pena de descumprimento de lei.*

*2 – Características básicas do fundo especial: De um modo geral, esses fundos revestem-se dos seguintes pressupostos: instituem-se através de lei, que é sempre de iniciativa do Poder Executivo (art. 167, IX, da CF); financiam-se mediante receitas especificadas na lei de criação, daí sua autonomia financeira; vinculam-se somente às atividades para cujo atendimento foram criados; dispõem de orçamento próprio, denominado plano de aplicação; transferem para o exercício seguinte eventual saldo positivo apurado em sua movimentação financeira anual; contam com normas especiais de controle e prestação de contas.*

*3 – Personalidade jurídica dos fundos especiais: O fundo especial não dispõe de personalidade jurídica. É parte da política de desconcentração promovida no seio da Administração direta; diferente, pois, da prática da descentralização, em que o ente central transfere a execução dos serviços públicos a outra pessoa jurídica (autarquias, fundações, empresas públicas etc.).*

*4 – Constituição orçamentária dos fundos especiais: Na peça orçamentária, o fundo especial comparece sob a forma de uma atividade funcional programática ou de uma unidade orçamentária, relacionadas, ambas, a um órgão de primeiro escalão existente na estrutura da Administração Pública Centralizada (Secretaria ou Departamento).*

*5 – Movimentação financeira dos fundos especiais: O fundo especial materializa exceção ao princípio do caixa único de que fala o art. 56 da Lei nº 4.320. A entrega dos recursos a ele pertencentes acontece mediante simples repasse de tesouraria. Conta bancária central para conta vinculada do fundo; portanto, simples movimento entre contas do ativo financeiro; isto, claro, não é despesa; dispensa emissão de empenho, que só se materializa quando o fundo realiza, de fato, suas próprias despesas.*

*6 – Ordem cronológica dos pagamentos dos fundos especiais: Conforme o art. 5º da Lei nº 8.666, o instituto da ordem cronológica de pagamentos tem como marco divisor a fonte diferenciada de recursos. Fonte de recursos tem a ver com o destino do dinheiro público. Dessa forma, o fundo especial constitui fonte diferenciada de recursos e, por isso, tem programação específica de desembolsos, isto é, cronologia própria de pagamentos.*

*7 – Processamento da despesa do fundo especial: A despesa desse mecanismo financeiro realiza-se como qualquer outra despesa pública. Integrante da Administração Centralizada, não há por que o fundo dispor de estrutura própria para processamento de seu dispêndio, exceto nos casos em que o alto volume de recursos justifique tal especialização. Nessa linha de raciocínio, o fundo não precisa de um setor de contabilidade, vez que toda a sua movimentação orçamentária e patrimonial será incorporada à Contabilidade Geral do Município.*

Conforme já explanado, o Projeto de Lei é de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo, nos termos do artigo 32, parágrafo único, inciso VIII da Lei Orgânica do Município.

Neste tópico cumpre informar que o Projeto de Lei trata de criação de Conselho Municipal, órgão colegiado ligado à Administração Pública, que exerce parcela do Poder Público através de seus integrantes, desempenhando as suas funções de colaboradores na criação, implantação e execução de políticas públicas, equiparando-se às funções de um servidor público municipal, que tem suas atribuições fixadas por norma de iniciativa privativa do Prefeito Municipal.

Assim dispõe o artigo 19 da Lei Complementar 912/2011, que trata da reorganização administrativa do Poder Executivo:

*Art. 19. Integram também a estrutura organizacional da Prefeitura Municipal de Botucatu na qualidade de órgão especiais:*

*I. Comissão Permanente*

*II. Conselho Municipal*

*III. Comissão Municipal*

*IV. Comissões Especiais*

*V. Fundo Social de Solidariedade do Município de Botucatu*

*Parágrafo único. Os órgãos especiais estabelecidos neste artigo são estabelecidos e regulamentados por legislações próprias*

O *quorum* para deliberação pelo Plenário desta Casa de Leis é o de **maioria absoluta**, conforme estabelece o artigo 40, II, “i” do Regimento Interno da Câmara Municipal de Botucatu (RI).

Assim, o Projeto de Lei, para ser aprovado, deverá contar com votos favoráveis de mais da metade dos membros da Câmara Municipal de Botucatu (artigo 39, § 2º do RI).

Cabe salientar que o projeto em apreço deve ser encaminhado às Comissões temáticas pertinentes, notadamente, à Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CCJ), bem como à Comissão de Saúde.

Interessante um olhar atento da CCJ no tocante ao aspecto gramatical e lógico do projeto, bem como quanto a técnica de redação legislativa, diante de alguns equívocos de pontuação, títulos e artigos repetidos, entre outras questões referentes a sofrível redação do projeto em análise.

Portanto, o Projeto de Lei não padece de vícios regimentais, legais ou constitucionais e deve ser apreciado pelo Plenário da Câmara Municipal de Botucatu, cabendo aos nobres Vereadores desta Casa de Leis a sua análise e a deliberação quanto ao mérito.

Esse é o parecer, salvo melhor juízo.

Botucatu, 06 de outubro de 2021.

**PAULO ANTONIO CORADI FILHO**

Procurador Legislativo

OAB-SP 253.716