

CONSULTA/0434/2025/DDR/G

(CÓDIGO: 000335)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM – SP

At.: Vereador Wagner Ricardo Pereira

### **EMENTA:**

**Administração Municipal – Projeto de Lei nº 87/2025, que "Dispõe sobre a criação do Fundo municipal de desenvolvimento rural (FMDR), e dá outras providências – Iniciativa do Chefe do Executivo – Ausência de vícios - Considerações pertinentes.**

### **CONSULTA:**

*"Encaminho para análise o Projeto de Lei Nº 87/2025, que "DISPÕE SOBRE A CRIAÇÃO DO FUNDO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL (FMDR), E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS."*

*Solicito um parecer técnico e jurídico abrangente, considerando os seguintes aspectos:*

*Competência de iniciativa.*

*Impacto da proposta ao Município, responsabilidade da Secretaria de Agricultura e do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural.*

*Disposições gerais sobre a criação do fundo.*

*Solicito que o parecer indique eventuais ajustes necessários, considerando tanto a clareza do texto quanto sua viabilidade prática.*

*Peço que o parecer identifique possíveis adequações ou ajustes para reforçar a relevância e aplicabilidade do projeto.”*

### **ANÁLISE JURÍDICA:**

Inicialmente, é importante destacar que não compete a esta assessoria jurídica avaliar o **mérito** das proposições legislativas. Nossa atuação se restringe à análise da **iniciativa e competência legislativa**.

Assim sendo, esclareça-se, desde logo, que tanto a Constituição Federal quanto a Constituição do Estado de São Paulo conferem aos Municípios competência para legislar sobre assuntos de interesse local e para aplicar suas rendas (conforme os arts. 18 e 30, incisos I e III, da Constituição da República), assegurando-lhes autonomia política, legislativa, administrativa e financeira (vide art. 144 da Constituição do Estado de São Paulo).

No mesmo sentido, a criação de fundos públicos encontra respaldo constitucional no inciso IX do art. 167 da Constituição Federal, bem como no Título VII da Lei nº 4.320/1964. Dessas normas depreende-se que a instituição de um fundo depende de autorização legislativa prévia, ou seja, deve se dar por meio de lei específica (vide também o inciso IX do art. 141 da Lei Orgânica do Município).

A propósito, a Lei nº 4.320/1964, que estabelece normas gerais de Direito Financeiro aplicáveis à elaboração e controle dos orçamentos e balanços da

União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, disciplina os fundos especiais, os quais são assim definidos:

“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”.

Segundo a doutrina contabilista, os fundos especiais podem ser classificados em três categorias: fundos especiais de despesa, fundos de financiamento e fundos de natureza contábil. Nesse sentido, leciona Helio Kohama:

“Constituem os Fundos Especiais de Despesa as receitas que se vinculam à realização de objetivos ou serviços de órgãos ou unidades administrativas, que possuem as condições de execução orçamentária e financeira.

[...] Constituem Fundo Especial de Financiamento as receitas que se vinculam à execução de programas de empréstimos e financiamentos a entidades públicas ou privadas [...] que, geralmente, devem ser administrados por uma instituição financeira oficial ou vinculada à administração pública.

[...] Constituem Fundos de Natureza Contábil o recolhimento, a movimentação e controle de receitas e sua distribuição para realização dos objetivos e serviço específicos, atendidas as normas de captação e utilização dos recursos que forem estabelecidas na lei de instituição do fundo”(cf. Contabilidade Pública Teoria e Prática, 9ª ed., Atlas, São Paulo, 2003, pp. 223-224).

No mesmo sentido, ensinam J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis:

"[...] o fundo municipal deve ser constituído de receitas específicas e especificadas, instituídas em lei, ou outra receita qualquer, própria ou transferida, observando-se quanto a estas as normas estabelecidas pela entidade beneficente.

[...] O fundo especial não é detentor de patrimônio, porque é o próprio patrimônio, não é entidade jurídica, não é órgão ou unidade orçamentária, ou, ainda, não é apenas uma conta mantida na contabilidade, mas tão-somente um tipo de gestão de recursos ou conjunto de recursos financeiros destinados aos pagamentos de obrigações por assunção de encargos de várias naturezas, bem como para aquisições de bens e serviços a serem aplicados em projetos ou atividades vinculados a um programa de trabalho para cumprimento de objetivos específicos em uma área de responsabilidade e que a Contabilidade tem por função evidenciar, como é o seu próprio objetivo, através de contas próprias, segregadas para tal fim" (cf. A Lei nº 4.320 Comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal, 31ª ed., Ibmam, Rio de Janeiro, 2002/2003, pp. 159-161).

Importante frisar que, por não possuírem personalidade jurídica, os fundos especiais devem estar vinculados a um órgão ou entidade pública responsável por sua gestão (conforme estabelece o art. 1º da proposição ora em análise).

Assim, a criação de fundos com o objetivo de arrecadar receitas por determinados órgãos ou entidades municipais, bem como sua manutenção em conta própria — isto é, separada do caixa único — exige a edição de lei específica. Cabe a essa lei definir, de forma clara, as receitas que comporão o fundo (cf. art. 72, caput, da Lei nº 4.320/1964 e arts. 2º e 4º da proposição em análise), vinculando-as aos objetivos e serviços a serem executados.

Quanto à iniciativa legislativa, não se constata vício de inconstitucionalidade formal na proposição em apreço, uma vez que se trata de matéria de natureza orçamentária, vinculada a órgão do Poder Executivo (ver art. 1º da proposição). Dessa forma, a iniciativa deve ser exclusiva do chefe do Executivo (nos termos do inciso III e § 4º do art. 174 e inciso IX do art. 176 da Constituição do Estado de São Paulo e, por simetria, do inciso IV do art. 51 da Lei Orgânica do Município).

Diante do exposto, não se identifica nenhum impedimento de ordem constitucional ou legal à regular tramitação e, se for o caso, à aprovação pelo Plenário da Câmara Municipal da proposição analisada.

Por fim, vale lembrar que tramita no Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição nº 187/2019, que: “institui reserva de lei complementar para criar fundos públicos e extingue aqueles que não forem ratificados até o final do segundo exercício financeiro subsequente à promulgação desta Emenda Constitucional, e dá outras providências”. Importa destacar que, com exceção dos fundos previstos nas Constituições e Leis Orgânicas dos entes federativos, toda legislação infraconstitucional (em nível federal, estadual ou municipal) que vincule receitas a fundos públicos será revogada caso os respectivos Poderes Públicos não ratifiquem sua existência e operacionalidade até o prazo estabelecido.

Essas são as considerações a serem feitas a respeito da presente consulta, sem embargo de outros entendimentos em sentido contrário, para com os quais manifestamos, desde já, o nosso respeito.

São Paulo, 06 de agosto de 2025.

Elaboração:




Daniela Diederichs Robic

OAB/SP 243.195

Consultor Jurídico

Aprovação



Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP 151.849

Diretor Jurídico