

CONSULTA/0252/2026/MN/G

(CÓDIGO: 000335)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM – SP

At.: Sr. Adriano Oliveira – Assessor Parlamentar do Gabinete do Vereador Wagner Ricardo Pereira

EMENTA:

Câmara Municipal – Projeto de Lei nº 57/2026, iniciativa do Prefeito, que “dispõe sobre a reestruturação do Fundo Municipal dos Direitos da Mulher (FMDM), e dá outras providências” – Competência legislativa – Autonomia municipal – Fundos especiais – Lei nº 4.320/1964 – Criação e reestruturação – Exigibilidade de lei específica – Natureza jurídica dos fundos – Iniciativa privativa do Chefe do Executivo – Organização administrativa e orçamentária – Ausência de vícios de constitucionalidade e legalidade – Considerações.

CONSULTA:

“Encaminho para análise o Projeto de Lei Nº 57/2026, que ‘DISPÕE SOBRE A REESTRUTURAÇÃO DO FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA MULHER (FMDM), E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.’”

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

Competência de iniciativa.

Impacto da proposta ao Município.

Impacto orçamentário-financeiro da proposta.

Regulamentação das diretrizes para implementação da lei.

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:

Primeiramente, é sempre oportuno lembrar que refoge às atribuições deste Corpo Jurídico a análise do mérito de projetos de lei; nossa orientação restringe-se à verificação da competência e da iniciativa.

Assim, quando o assunto versa sobre a instituição ou reestruturação de fundo municipal, convém lembrar que a forma de aplicação das rendas municipais é uma decorrência da autonomia consagrada pela Constituição da República (arts. 18 e 30, III) e pela Constituição do Estado de São Paulo (art. 144) aos Municípios.

Atente-se, ainda, que a instituição de fundos é referenciada pela Constituição da República (art. 165, § 5º, I, e 9º, II) e pela Constituição do Estado de São Paulo (arts. 174, § 4º, I, nº 3 e 176, VIII e IX), merecendo destaque a determinação constitucional de que a instituição de um determinado Fundo exige prévia autorização legislativa, isto é, deve ser criado por meio de lei específica.

Aliás, é no Título VII da Lei nº 4.320/1964, que “Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal” – mais conhecida como “Lei do Orçamento Público” –, que encontramos as normas disciplinadoras dos Fundos Especiais, cuja definição legal está assim redigida:

“Art. 71. Constitui fundo especial o produto das receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação”.

Segundo Heilio Kohama, eminente especialista na área de contabilidade pública e administração pública, os Fundos Especiais podem ser classificados em Fundos Especiais de Despesa, de Financiamento e de Natureza Contábil.

“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 os Fundos Especiais 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 os Fundos de Natureza Contábil o conjunto formado pelo recolhimento, movimentação e controle de receitas, bem como sua distribuição para realização dos objetivos e serviços específicos, atendidas as normas de captação e utilização dos recursos que forem estabelecidas na lei de instituição do fundo” (cf. *in Contabilidade Pública Teoria e Prática*, 9ª ed., São Paulo: Atlas, 2003, pp. 223 e 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. *in 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.

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 (Lei nº 4.320/1964, art. 72), vinculando-as aos objetivos e serviços a serem executados.

No que se refere à titularidade da deflagração do processo legislativo, a iniciativa é privativa do Prefeito, vez que se trata de matéria de natureza orçamentária e de organização administrativa vinculada a órgão do Poder Executivo Municipal, no caso, a Secretaria Municipal de Cidadania e Direitos das Pessoas com Deficiência, à qual está vinculado o Conselho Municipal dos Direitos da Mulher (CF, art. 61, § 1º, II, "b"; CE/SP, arts. 174, § 4º, nº 3; e LOM, art. 51, IV).

Enfim, não vislumbramos vícios de constitucionalidade material, formal ou legal que impeçam a regular tramitação da proposição ora em análise perante as comissões legislativas temáticas e o Plenário da Câmara.

A propósito, convém observar que tramita no Congresso Nacional a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 187/2019, que, após sua promulgação, reserva a criação de novos fundos à legislação e prevê a revisão ou extinção de todos os fundos (federais, estaduais e municipais) que não forem ratificados pelo Poder Legislativo, até o final do segundo exercício financeiro subsequente à promulgação da Emenda Constitucional, com a transferência os respectivos recursos ao ente federado, com a finalidade de reduzir a vinculação de receitas públicas.

Enfim, feitas essas considerações, cremos que a Administração Consulente está abalizada para decidir acerca da matéria objeto da presente consulta.

São Paulo, 15 de junho de 2026.

Elaboração:



Marcos Nicanor da Silva Barbosa

OAB/SP n° 87693

Consultor Jurídico

Aprovação:



Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP n° 151.849

Diretor Jurídico