

CONSULTA/0722/2025/DDR/G

(CÓDIGO: 000335)

INTERESSADA: CÂMARA MUNICIPAL DE MOGI MIRIM – SP

At.: Vereador Wagner Ricardo Pereira

EMENTA:

Administração Municipal – Projeto de Lei nº 168/2025, de iniciativa do chefe do executivo, que "Institui o Fundo Municipal de Segurança Pública." – Competência legislativa municipal – Interesse local – Iniciativa do Chefe do Executivo – Ausência de vícios - Considerações pertinentes.

CONSULTA:

Encaminho para análise o Projeto de Lei Nº 168/2025, que "INSTITUI O FUNDO MUNICIPAL DE SEGURANÇA PÚBLICA (FUNSEG), 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 Segurança Pública e do Conselho Municipal de Segurança Pública.

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.

Aguardo o retorno com o parecer."

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

Competência de iniciativa.

A viabilidade do projeto para o Município e a Câmara Municipal.

Disposições gerais sobre a permissão de uso de bem imóvel de propriedade do Município (diferença entre permissão de uso e concessão de direito real de uso).

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**.

Nesses termos, observa-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 gerir suas próprias receitas (arts. 18 e 30, incisos I e III, da Constituição da República), assegurando-lhes autonomia política, legislativa, administrativa e financeira (art. 144 da Constituição Paulista).

No mesmo sentido, a criação de fundos públicos possui respaldo constitucional no art. 167, inciso IX, da Constituição Federal, bem como no Título VII da Lei nº 4.320/1964.

De tais normas depreende-se que a instituição de um fundo exige autorização prévia por meio de lei específica, reforçada também pelo art. 141, inciso IX, da Lei Orgânica do Município.

A Lei nº 4.320/1964, que estabelece normas gerais de Direito Financeiro aplicáveis à elaboração e controle dos orçamentos e balanços públicos, disciplina os chamados fundos especiais, conceituando-os da seguinte forma:

“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 se classificam em três categorias: fundos especiais de despesa, fundos de financiamento e fundos de natureza contábil. Conforme 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” (Contabilidade Pública – Teoria e Prática, 9ª ed., Atlas, São Paulo, 2003, pp. 223-224).

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

“[...] 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” (A Lei nº 4.320 Comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal, 31ª ed., Ibam, Rio de Janeiro, 2002/2003, pp. 159-161).

Ressalte-se que, por não possuírem personalidade jurídica própria, os fundos especiais devem estar vinculados a órgão ou entidade da Administração Pública, que será responsável por sua gestão, conforme corretamente previsto no art. 1º da proposição em análise.

Assim, a criação de fundos destinados à arrecadação de receitas por órgãos ou entidades municipais, bem como sua manutenção em conta específica, distinta do caixa único, exige lei própria, a qual deverá definir de forma clara e objetiva:

- as receitas que o comporão (art. 72 da Lei nº 4.320/1964);
- destinação vinculada;
- a forma de aplicação;
- a estrutura de gestão e controle.

Conforme se observa, a proposição sob análise atende tais premissas ao prever, em seus arts. 5º e 6º, a fonte das receitas que integrarão o fundo.

No tocante à iniciativa legislativa, **não** se constata vício de inconstitucionalidade formal. Trata-se de matéria de natureza orçamentária, cuja criação envolve órgão do Poder Executivo (art. 1º e 7º da proposta).

Assim, a iniciativa deve ser privativa do Chefe do Executivo, nos termos do art. 174, inciso III e § 4º, e do art. 176, inciso IX, da Constituição do Estado de São Paulo, bem como, por simetria, do art. 51, inciso IV, da Lei Orgânica do Município.

Diante de todo o exposto, não se verifica impedimento constitucional ou legal à tramitação e eventual aprovação da proposição pelo Plenário da Câmara Municipal.

Por fim, cumpre registrar que tramita no Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional 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, caso aprovada a PEC, todos os fundos não previstos explicitamente em constituições ou leis orgânicas dependerão de ratificação, sob pena de extinção automática. Assim, os entes federativos devem observar atentamente esse possível novo marco normativo.

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, 18 de novembro de 2025.

Elaboração:


Daniela Diederichs Robic

OAB/SP 243.195

Consultor Jurídico

Aprovação


Gilberto Bernardino de Oliveira Filho

OAB/SP 151.849

Diretor Jurídico