



PROCURADORIA LEGISLATIVA

PARECER AO PROJETO DE LEI N.º 43/2021

INICIATIVA: PODER EXECUTIVO

À MESA DIRETORA

Programa de Governo – Projeto de lei que institui Fundo Municipal. Iniciativa do Chefe do Executivo. Análise da validade. Considerações.

Senhor Presidente,

1. O presente projeto, de autoria do Poder Executivo Municipal “*CRIA O FUNDO MUNICIPAL DE PROTEÇÃO E DEFESA CIVIL - FUNMPDEC DOMUNICÍPIO DE CACHOEIRO DE ITAPEMIRIM E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.*”

O projeto modifica, amplia e, por fim, revoga a Lei nº 4.437, de 12 de novembro de 1997, que “*Cria o Fundo Municipal para a Defesa Civil*”.

2. Sob o aspecto formal, pode-se afirmar que fundos são contas de recursos destinados a fins específicos e constituem uma forma específica de administração de recursos, motivo pelo qual juridicamente possível ao Chefe do Executivo a iniciativa de

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





lei que institui o Fundo. Na definição de Hely Lopes Meirelles¹ "*fundo financeiro é toda reserva de receita para a aplicação determinada em lei*". No dizer de Cretella Júnior², "*é a reserva, em dinheiro, ou o patrimônio líquido, constituído de dinheiro, bens ou ações, afetado pelo Estado, a determinado fim*". O art. 71 da Lei 4.320/1964, que cuida de normas gerais de direito financeiro, define o fundo como "*o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam a realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação*".

A Constituição veda toda forma de vinculação orçamentária (art. 167, IV, da CF/88), apenas prevendo afetação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212 da CF/88) e para financiar ações e serviços públicos de saúde (EC 29/2000).

Espécies

A palavra fundo tem dois significados em direito financeiro: a) vinculação de receitas para aplicação em determinada finalidade e b) reserva de recursos para distribuição a pessoas jurídicas determinadas. O primeiro, que se pode rotular de **Fundo de Destinação**, tem fundamento constitucional no art. 165, § 9.º, II, da CF/1988. Cabe à lei complementar dispor a respeito de sua instituição e de seu funcionamento. O segundo, denominado **Fundo de Participação**, tem caráter tributário e tem previsão constitucional nos arts. 157 a 162 da CF/88, sendo de mencionar o Fundo de Participação dos Estados e o Fundo de Participação dos Municípios.

A Constituição da República no art. 36 do ADCT extinguiu todos os fundos então existentes, salvo se fossem ratificados pelo Congresso Nacional.

1 In "Finanças municipais". São Paulo: Ed. RT, 1979. p. 133

2 Comentários à Constituição brasileira de 1988. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1993. vol. VII, p. 3.718

"Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor"





O art. 167, IV, da CRFB vedou qualquer "vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa (...)". No dizer de Celso Antonio Bandeira de Mello³, "*órgãos são unidades abstratas que sintetizam os vários círculos de atribuições do Estado*". Acrescenta que "*os órgãos não passam de simples partições internas da pessoa cuja intimidade estrutural integral, isto é, não têm personalidade jurídica*". Despesa é mera operação aritmética do gasto público.

Existem, pois, transferências obrigatórias de receitas arrecadadas por ente federal para outro, conforme previsão constitucional e, também, reservas que cumprem determinação constitucional para cumprimento de certo objetivo.

Os fundos à luz da Lei 4.320/1964

Dispõe o art. 71 da Lei 4.320/1964, que estabelece normas de Direito Financeiro a serem observadas pelos entes públicos, que "*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*". Exigem-se, pois: a) receitas especificadas, isto é, a Constituição ou a lei deve mencionar, expressamente, quais receitas atribui à formação de um fundo; b) deve a mesma lei vincular as receitas a determinada finalidade, ou seja, programas instituídos pela norma, de interesse da Administração Pública; e c) normas peculiares. Pode a lei dispor sobre a maneira pela qual serão empregados os recursos.

3 In "Curso de direito administrativo". 15. São Paulo: Malheiros, 2002. p. 130
"Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor"





A aplicação das receitas obedecerá ao que estiver estipulado na lei orçamentária (art. 72 da Lei 4.320/1964). Toda autorização de gasto deve ter previsão orçamentária. Demais, deve haver um plano para o atingimento dos fins estabelecidos.

A receita obtida pelo fundo durante determinado exercício pode passar para o exercício seguinte, se sua instituição não estabeleceu termo final⁴. Há balanço patrimonial e financeiro que o demonstra. Não há retorno de recursos ao erário, ao final do exercício. Não tendo prazo de extinção, os recursos passam, de um exercício para outro (art. 73 da Lei 4.320/1964).

As normas peculiares a que se aludiu podem determinar: a) especificidade na aplicação dos recursos, b) forma alternativa de controle, prestação e tomada de contas. É o que dispõe o art. 74 da Lei 4.320/1964. Evidente que alterar a forma de prestação de contas não significa abdicar da competência do Tribunal de Contas para sua atribuição própria.

O Fundo deverá ter **escrituração contábil própria**, que será fiscalizada pelos órgãos de controle externo. O Prof. Sebastião Rios Neto⁵, da cadeira de Contabilidade Pública da UFMG, ao comentar sobre os fundos especiais, assim expõe:

“Os Fundos Especiais não são formas de Administração Pública e, portanto, não se incluem no elenco das entidades públicas. Caracterizam-se, por excelência, como ‘ente contábil sem personalidade jurídica’ ... A Lei ampara suas generalidades e são operados sob a tutela e o aproveitamento da infra-estrutura e das inscrições fiscais de seu instituidor. Em relação ao CGC, o instituidor poderá solicitar à Receita

4 O Art. 1º não instituiu termo final para o referido fundo.

5 Em Informativo publicado na Revista Diretiva RPS.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





Federal a ampliação do código de controle, para atender também aos fundos.

A Autonomia administrativa, financeira e operacional conferida pela Lei e o fato de possuírem orçamento próprio e normas peculiares de aplicação obrigam os Fundos Especiais a manter contabilidade pública regular e demais controles internos."

Assim, em razão da autonomia que a lei lhe confere, o Fundo Municipal da Cultura, bem como os demais criados por lei, terão seus próprios balancetes mensais e prestações de contas anuais que serão protocoladas nesta Casa em processos separados da prestação de contas da Prefeitura e cujos ordenamentos de despesas e atos de gestão serão objeto de julgamento do Tribunal de Contas do Estado.

Os recursos transferidos para tais fundos podem ser posteriormente repassados, mediante contrato, a empresas, a título de financiamento. Tal circunstância não os desnatura nem os descaracteriza.

Constituem gestores e, nesta qualidade, autorizadores das despesas dos fundos, as pessoas para tanto nomeadas em suas leis de criação, **normalmente os titulares das pastas** às quais se encontram os fundos vinculados.

O parágrafo 2º, do art. 5º, que vincula a movimentação dos recursos do Fundo ao Banco do Estado do Espírito Santo – BANESTES, causa estranheza pelo direcionamento, em detrimento de outras instituições. Seria correta emenda modificativa que substituísse o banco mencionado por **“banco ou instituição financeira**

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





devidamente autorizada a operar no País pelo Banco Central do Brasil”, nos termos das leis de regência⁶.

Ressalta-se que a análise deste tipo de proposta pela Procuradoria da Câmara prende-se apenas ao aspecto técnico-formal da mesma, fugindo ao âmbito do parecer conclusões que vinculem as decisões dos Vereadores sobre aspectos político-administrativos da proposição. Novos esclarecimentos podem ser juntados ao Projeto, ampliando o conhecimento dos Senhores Vereadores sobre a matéria.

Opinamos pelo encaminhamento da matéria à Comissão de Constituição, Justiça e Redação para análise e possível emenda modificativa ao texto do **parágrafo 2º, do art. 5º do projeto**.

É o parecer para decisão de V. Ex^{as}.

Cachoeiro de Itapemirim-ES, 13 de maio de 2021.

Pt/gmc/pe.

Gustavo Moulin Costa

Procurador

OAB ES 6339

⁶ Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que “Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública”;

Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, que “Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns ;

Lei nº 14.133, de 14 de abril de 2021, “Lei de Licitações e Contratos Administrativos”.

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

