



# Câmara Municipal de Conselheiro Lafaiete

ESTADO DE MINAS GERAIS  
Procuradoria do Legislativo



**PARECER Nº 224/2023**

**Projeto de Lei nº 132-E-2023**

De autoria do Executivo Municipal, o anexo Projeto de Lei ***Cria o Fundo Municipal de Acessibilidade, Transporte Público Coletivo Urbano e Mobilidade Urbana, e dá outras providências.***

A proposta de lei encontra-se devidamente acompanhada de justificativa, fls. 04, e vem instruída com documentos de fls. 05.

É o relatório.

## **PARECER**

A proposta em estudo se nos afigura revestida da condição de legalidade no que concerne à competência (art. 12 e 13, III), e quanto à iniciativa, que é privativa (art. 60, III e IV), sendo os dispositivos relacionados pertencentes à Lei Orgânica do Município de Conselheiro Lafaiete.

A proposta de Lei ora em comento visa a criar, no âmbito do Município de Conselheiro Lafaiete, o Fundo Municipal de Acessibilidade, Transporte Público Coletivo Urbano e Mobilidade Urbana, que servirá de instrumento de apoio essencial ao desenvolvimento de políticas públicas voltadas para a acessibilidade, transporte público e mobilidade urbana.

A Administração Pública Moderna vem caracterizando-se pela busca de racionalização da sua estrutura e eficiência por parte dos órgãos que a compõem, visando a dar cabo ao interesse público inerente ao seu mister, o que infelizmente nem sempre ocorre em todos os entes públicos brasileiros. Trata-se, fundamentalmente, de um processo de mudança de mentalidade que vem ocorrendo no país e que certamente tem contribuído para a construção de um novo perfil da Administração Pública, de modo a fazê-la atuar com planejamento e efetividade.



# Câmara Municipal de Conselheiro Lafaiete

ESTADO DE MINAS GERAIS  
Procuradoria do Legislativo



Constituem os fundos uma forma de gestão especial de recursos públicos, conforme prevê os arts. 71 a 74 da Lei nº 4.320/64, com as seguintes características: (a) são criados por lei; (b) possuem orçamento e contabilidade próprios; (c) seu orçamento integra a contabilidade geral do Ente ao qual se encontra vinculado; (d) submetem-se, necessariamente, a um órgão da Administração; (e) suas receitas vinculam-se à realização de determinados objetivos ou serviços; e (f) não possuem personalidade jurídica.

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.

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 deliberada politicamente (e tecnicamente) pelo Conselho, cuja expressão monetária dar-se-á por meio de Plano de Aplicação.

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



# Câmara Municipal de Conselheiro Lafaiete

ESTADO DE MINAS GERAIS  
Procuradoria do Legislativo



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, como se percebe, para que possa ocorrer a liberação dos recursos existentes no Fundo Municipal.

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,*



# Câmara Municipal de Conselheiro Lafaiete

ESTADO DE MINAS GERAIS  
Procuradoria do Legislativo



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



# Câmara Municipal de Conselheiro Lafaiete

ESTADO DE MINAS GERAIS  
Procuradoria do Legislativo



*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.

Desta forma, concluímos que o Projeto de Lei em comento não se encontra maduro para apreciação por esta Casa Legislativa, tendo em vista que do mesmo não consta a qual Conselho o fundo que se pretende criar estará vinculado, devendo receber emendas de autoria do Poder Executivo para a correção de tal omissão.

Ante o exposto, o Projeto de Lei ora em análise deverá ser baixado em diligência ao Executivo Municipal para que se proceda às correções que se fazem necessárias, bem como para que apresente as informações



# Câmara Municipal de Conselheiro Lafaiete

ESTADO DE MINAS GERAIS  
Procuradoria do Legislativo



solicitadas neste Parecer e, assim, a propositura de Lei em tela possa ter a sua regular tramitação junto a esta Casa Legislativa.

S.m.j., é o Parecer, sob censura.

CONSELHEIRO LAFAIETE, 23 DE NOVEMBRO DE 2023.

GILCINÉA DA CONSOLAÇÃO TÉLES  
– Procuradora do Legislativo –  
– OAB/MG 81.681 –

LEONARDO BRUNO AZEVEDO OLIVEIRA  
– Analista Jurídico –

/GCT/