



Porto Alegre, 13 de maio de 2024.

Orientação Técnica IGAM nº 10.861/2024.

I. O Poder Legislativo do Município de Aceguá solicita análise e orientações acerca do Projeto de Lei nº 52, de 2024, de autoria do Poder Executivo, que visa instituir o Fundo Municipal de Defesa Civil do Município.

II. Preliminarmente, esclareça-se que aos Municípios foram conferidas as competências para legislar sobre assuntos de interesse local, conforme dispõe o art. 30 da Constituição Federal quanto à autonomia desse ente federativo para legislar sobre determinadas matérias de seu peculiar interesse e, quando cabível, complementar a legislação de outros entes federativos:

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - complementar a legislação federal e estadual no que couber; (Grifou-se)

Considerando que a proposição trata de tema vinculado à instituição de um fundo especial municipal, de natureza contábil, portanto, matéria orçamentária, depreende-se legítima a iniciativa do Poder Executivo, também nos termos da Lei Orgânica do Município.

Sob o ponto de vista material, com relação à criação do Fundo Municipal de Defesa Civil, refere-se apenas que a partir do advento da Emenda Constitucional nº 109, de 2021, que alterou o art. 167 da Constituição Federal, passou a ser vedada a criação de fundos especiais:

Art. 167. São vedados:

(...)

XIV - a criação de fundo público, quando seus objetivos puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas orçamentárias específicas ou mediante a execução direta por programação orçamentária e financeira de órgão ou entidade da administração pública. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021) (Grifamos)

Assim, a criação de fundos especiais não se trata de uma questão fechada, a ponto de ser terminantemente vedada em todos os casos. De acordo com a redação dada ao dispositivo constitucional, a criação de fundos públicos somente é vedada quando os objetivos



a que se propõe puderem ser alcançados mediante a vinculação de receitas diretamente no orçamento do órgão competente, no caso como ao de uma Secretaria ou Coordenação Municipal de Defesa Civil.

Explique-se que a própria vinculação de despesas a receitas é, na verdade, um fundo. Só não tem esta denominação, mas a lógica é a mesma; só a forma de contabilizar que é diferente.

Assim, a rigor, o ato de vincular receita e despesa já é um fundo. O que causa certa dificuldade de interpretação da alteração daquele dispositivo constitucional é que os fundos especiais têm regras especiais de controle e hoje em dia não se justifica mais a criação em muitos casos em face dos recursos tecnológicos que atualmente existem.

Se a finalidade não puder ser alcançada pela vinculação de receitas às despesas, como os casos de repasse fundo a fundo e/ou quando a própria legislação federal ou estadual assim dispõe, neste caso pode-se criar o fundo. O problema está em não comprovar quando isso não é possível.

Se houver esta comprovação de que não se atinge a finalidade sem criar fundo, neste caso a EC 109, de 2021, permite a criação do fundo especial. Só não se deve criar "fundos" especiais indiscriminadamente, a fim de não se caracterizando como uma "contabilidade apartada". E é isso que não se quer na vedação constitucional. Na prática já não se fazia esta contabilidade apartada, mas, se é fundo, foi por essa motivação que a CF mudou.

Assim, a orientação do IGAM é de que esse não seria o caso de criação de fundo. Todavia, não se desconhece que o Governo do Estado do Rio Grande do Sul editou o DECRETO Nº 57.292, DE 1º DE NOVEMBRO DE 2023¹, que "Regulamenta a Lei nº 13.599, de 30 de dezembro de 2010, que cria o Fundo Estadual de Defesa Civil do Estado do Rio Grande do Sul - FUNDEC/RS", passando a exigir uma determinada estrutura para o repasse, incluindo a existência de fundo municipal de defesa civil.

Deste modo, especialmente por considerar as situações fáticas dos problemas oriundos das últimas enchentes e eventos climáticos afins no Estado, que causam grandes transtornos à população, em que pese não fosse caso de edição de lei municipal, a medida menos gravosa aplicável é a edição de lei nos moldes antigos de criação de fundo.

Sugere-se a exclusão do art. 8º uma vez que não é possível autorizar a abertura de créditos adicionais de forma "genérica", pois cada alteração das leis orçamentárias deve ser alvo de lei específica para autorizar suas alterações. Essa supressão pode ser realizada por meio de emenda parlamentar.

¹<https://leisestaduais.com.br/rs/decreto-n-57292-2023-rio-grande-do-sul-regulamenta-a-lei-no-13-599-de-30-de-dezembro-de-2010-que-cria-o-fundo-estadual-de-defesa-civil-do-estado-do-rio-grande-do-sul-fundec-rs>



III. Diante do exposto, conclui-se pela viabilidade jurídica do Projeto de Lei nº 52, de 2024, tendo em vista que atende aos requisitos da competência legiferante, iniciativa legislativa e espécie legislativa. Embora o art. 167 da Constituição Federal traga novas exigências para criação de fundos, a legislação estadual está exigindo a criação do mesmo para repasse de valores.

O IGAM permanece à disposição.

Rita de Cássia Oliveira
OAB/RS 42.721
Consultora do IGAM