



**PARECER Nº 1597, DE 2025, DA COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E REDAÇÃO,
SOBRE O PROJETO DE LEI Nº 1049, DE 2025**

De autoria do Senhor Governador do Estado de São Paulo, foi encaminhado a esta Casa através da Mensagem A-nº 071/2025 o projeto de lei em epígrafe, que reestrutura o Fundo de Aval – FDA, instituído pela Lei n.º 10.016, de 29 de junho de 1998, e dá outras providências.

A propositura veio acompanhada de solicitação para que sua apreciação se fizesse em caráter de urgência, nos termos do artigo 26 da Constituição do Estado.

Em pauta, nos termos regimentais, o projeto recebeu 10 (dez) emendas dos nobres pares.

A seguir, a propositura foi distribuída às Comissões de Constituição, Justiça e Redação, de Atividades Econômicas, e de Finanças, Orçamento e Planejamento.

Assim, compete-nos, nessa oportunidade, como relatora designada nesta CCJR, exarar voto sobre os aspectos constitucionais, legais e jurídicos, nos termos regimentais, o que passamos a fazer.

DO PROJETO

O projeto pretende reestruturar o Fundo de Aval, instituído pela Lei n.º 10.016/1998, nos termos do Título IV do Decreto-Lei Complementar n.º 18/1970, vinculado à Secretaria da Fazenda e Planejamento.

De acordo com o artigo 1º do projeto, o fundo se destina a prover recursos para garantir riscos de crédito decorrentes de operações financeiras, com a finalidade de expandir o acesso ao crédito e estimular a atividade produtiva no Estado de São Paulo, de:

1 - microempreendedores individuais;

2 - micro, pequenas e médias empresas, inclusive as de autogestão;

3 - cooperativas ou associações privadas voltadas para o desenvolvimento de atividades produtivas no Estado de São Paulo; e

4 - pequenos e médios produtores rurais.

A gestão do FDA será feita pela Desenvolve SP - Agência de Fomento do Estado de São Paulo S.A., atuando a referida agência como agente financeiro responsável e mandatária do Estado na operacionalização do fundo.

De acordo com o artigo 2º do projeto, poderão ser garantidas com recursos do FDA as operações das linhas de crédito oferecidas por instituições financeiras autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil, por entidades de financiamento e de desenvolvimento, nacionais ou estrangeiras, ou por fundos públicos de financiamento e investimento.

Nos termos do artigo 5º, será constituído o Conselho de Orientação do FDA, composto pelos seguintes membros: Secretário da Fazenda e Planejamento, que será o presidente; Secretário de Desenvolvimento Econômico; e Diretor Presidente da Desenvolve SP.

O artigo 6º da propositura estabelece as competências do Conselho de Orientação, sendo as principais:

I - estabelecer limites, critérios e metodologias de cálculo de estruturação financeira do FDA, diretrizes para os procedimentos operacionais e prioridades na utilização de recursos;

II - estabelecer requisitos e selecionar instituições financeiras para atuarem como agentes repassadores do FDA; e

III - estabelecer os requisitos para a elegibilidade das linhas de crédito passíveis de garantia com recursos do FDA.

Por fim, a proposta do Executivo prevê a revogação das disposições em contrário, em especial da Lei n.º 10.016, de 29 de junho de 1998.

De acordo com a exposição de motivos que acompanha o projeto, a falta de garantias é o principal obstáculo à concessão de crédito no Estado de São Paulo, pois, muitas empresas enfrentam dificuldades para oferecer garantias suficientes para se obter financiamentos, sendo o Fundo de Aval (FDA) a principal ferramenta do Estado de São Paulo para sanar a falta de garantias e viabilizar projetos de longo prazo com potencial de desenvolver a economia paulista. Em razão disso, a reestruturação do FDA se torna essencial e visa modernizar sua gestão, ampliar sua capacidade de atendimento e adequar suas operações às novas demandas do mercado.

Nesse contexto, o projeto em comento apresenta significativos aprimoramentos para o Fundo de Aval, notadamente: ampliação do escopo do FDA, sendo incluídos como beneficiários os pequenos e médios produtores rurais, bem como as associações privadas voltadas para o desenvolvimento de atividades produtivas no Estado de São Paulo; e a criação do Conselho de Orientação do FDA (COFDA), com o objetivo de tornar mais eficiente e ágil a supervisão e a definição de diretrizes do FDA.

A matéria tratada na propositura é de natureza legislativa, sendo exigida autorização legislativa para criação de fundos de despesa, na forma do que determina o artigo 176, inciso IX da Constituição Estadual.

Assim, sob os aspectos que nos cabe opinar, somos pela aprovação do projeto.

DAS EMENDAS

No curso do processo legislativo, o projeto recebeu 10 (dez) emendas, que passamos a analisar.

As emendas de nº 1, 6 e 9 almejam modificar a redação do artigo 1º do projeto, incluindo como possíveis beneficiários do fundo de aval: os produtores de agricultura familiar e/ou orgânica; os beneficiários de programas de reforma agrária, incluindo

acampados e assentados, bem como suas cooperativas e associações; e os empreendimentos de economia solidária.

Com respeito à justa preocupação dos proponentes, entendemos que tal modificação não se faz necessária, pois, como se nota da leitura do artigo 1º do projeto, os beneficiários que se propõe acrescentar já podem ser contemplados nas categorias de: microempreendedores individuais; micro empresas; cooperativas; associações privadas; e pequenos produtores rurais.

As emendas de nº 2, 5 e 8 modificam a redação do artigo 5º da propositura, incluindo como membros do Conselho de Orientação do FDA: 1 (um) parlamentar da Assembleia Legislativa; 1 (um) representante das associações de micro e pequenas empresas; 1 (um) representante das cooperativas ou associações de pequenos e médios produtores rurais; 1 (um) representante dos sindicatos de trabalhadores; Secretário de Agricultura e Abastecimento; 2 (dois) representantes de associações ou sindicatos de produtores familiares rurais; 2 (dois) representantes de organizações da sociedade civil/entidades de economia Solidária; e 2 (dois) representantes de organizações da sociedade civil/entidades de micro e pequenos empreendedores.

Apesar da nobre intenção contida nas propostas, em nossa análise, considerando a natureza das atribuições do referido conselho (artigo 6º do projeto), entendemos que está adequada a composição já prescrita pelo artigo 5º, devendo ser integrado por órgãos com competências técnicas diretamente relacionadas à gestão do FDA, não se fazendo necessária qualquer intervenção. Observamos, ainda, que a participação de membro do Poder Legislativo poderia ofender o Princípio da Separação dos Poderes, bem como o artigo 47 da Constituição Estadual.

A emenda de nº 7 modifica o inciso I do artigo 6º, determinando que se dê preferência para a destinação de recursos a atividades socioambientalmente sustentáveis. Apesar do nobre intento, não recomendamos tal modificação, pois, consideramos que o Conselho de Orientação do Fundo deverá estabelecer, por normas próprias, os procedimentos

operacionais e as prioridades para utilização dos recursos, conforme previsto no referido dispositivo, em homenagem ao disposto nos incisos II e XIV do artigo 47 da Constituição Estadual. Além disso, consideramos que a inclusão de expressões como “dar preferência” pode causar interpretação dúbia ou ambígua, pois surgiria o questionamento quanto ao alcance e os limites dessa “preferência”, comprometendo a segurança jurídica do texto legal.

As emendas de nº 3, 4, 7 e 10 modificam a redação do artigo 6º do projeto, que fala das atribuições do Conselho de Orientação do FDA.

A emenda de nº 3 acrescenta que o Conselho emitirá, até o dia 30 de abril de cada ano, um relatório de execução financeira dos recursos do Fundo de Aval, e o balancete das contas, que deverão ser enviados à Comissão de Atividades Econômicas da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo para ciência, acompanhamento e avaliação.

Acera da matéria, entendemos que não há óbices à elaboração do relatório proposto, mas observamos que, diante do disposto no § 12 do artigo 31 do Regimento Interno, a Comissão de Atividades Econômicas não teria competência para avaliar a gestão do Fundo, embora possa acompanhar as suas atividades. Ademais, salientamos que esta Casa de Leis aprecia e julga as contas anuais do Chefe do Poder Executivo por meio da análise prévia das Comissões de Finanças, Orçamento e Planejamento, e de Fiscalização e Controle, na forma do artigo 236 do Regimento Interno.

A emenda de nº 4, por sua vez, estabelece que o Conselho deverá publicar, anualmente, no portal de transparência do Estado, relatórios detalhados sobre as operações realizadas pelo Fundo de Aval – FDA, contendo informações sobre o perfil socioeconômico dos beneficiários, incluindo gênero, raça e localização geográfica. Com respeito à nobre intenção contida na proposta, importante observar que os potenciais beneficiários do FDA são pessoas jurídicas, tais como empresas, cooperativas e associações, inviabilizando a coleta de informações típicas de pessoas físicas, tais como perfil socioeconômico dos beneficiários, gênero e raça.

Na sequência, a emenda de nº 10 acrescenta novas atribuições para o FDA, quais sejam: elaborar e publicar no Portal da Transparência do Estado relatório contendo demonstrações contábeis, orçamentárias e financeiras de execução dos recursos; e anexar detalhamento da execução dos recursos do FDA no Balanço Geral do Estado e no Relatório de Execução do PPA. Apesar do elevado mérito contido na proposta, é importante destacar que os Fundos Especiais de Financiamento e Investimento, como é o caso do Fundo de Aval, já compõem as demonstrações contábeis do Estado, evidenciados como investimentos avaliados pelo método de equivalência patrimonial. Além disso, as normas relativas ao Balanço Geral do Estado estão previstas, principalmente, no artigo 101 e seguintes da Lei Federal nº 4.320/1964.

Sem prejuízo dos apontamentos realizados, entendemos que é possível acolher, parcialmente, determinadas sugestões contidas nas emendas de nº 3, 4 e 10, mas com ajustes de redação, de modo a aprimorar a transparência da gestão do Fundo em questão. Assim, pedimos venia para apresentar a seguinte subemenda.

SUBEMENDA às emendas de nº 3, 4 e 10.

Acrescente-se ao artigo 6º do Projeto de Lei nº 1049, de 2025, o seguinte inciso VIII:

“VIII – emitir, anualmente, um relatório de execução financeira dos recursos do Fundo de Aval, discriminado pelo perfil dos beneficiários previstos no § 1º do artigo 1º desta lei, e o balancete das contas que deverão ser encaminhados à Comissão de Atividades Econômicas da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, para ciência e acompanhamento.”

DO VOTO

Diante do exposto, somos favoráveis à aprovação do Projeto de Lei nº 1049, de 2025, favoráveis às emendas de nº 3, 4 e 10, na forma da Subemenda ora apresentada, e contrários às emendas de nº 1, 2, 5, 6, 7, 8 e 9.

Marta Costa – Relatora

APROVADO COMO PARECER O VOTO DA DEPUTADA MARTA COSTA, FAVORÁVEL AO PROJETO E ÀS EMENDAS DE Nº 3, 4 E 10, NA FORMA DA SUBEMENDA, E CONTRÁRIO ÀS EMENDAS DE N.º 1, 2, 5, 6, 7, 8 E 9.

Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, em 29/10/2025.

Thiago Auricchio – Presidente

Thiago Auricchio	Favorável ao voto da relatora
Conte Lopes	Favorável ao voto da relatora
Rômulo Fernandes	Favorável ao voto da relatora
Reis	Favorável ao voto da relatora
Rafael Saraiva	Favorável ao voto da relatora
Marta Costa	Favorável ao voto da relatora
Oseias de Madureira	Favorável ao voto da relatora