

Criação de fundos orçamentários: iniciativa do Executivo?

Denis Borges Barbosa (2000)

Cada vez com mais frequência, as legislaturas locais tentam instituir Fundos Orçamentários especiais, como meio de assegurar a destinação de recursos públicos para fins de especial interesse. No entanto, tolhidos pelas regras de individualização orçamentária, algumas vezes acrescidas de órgãos deliberativos quanto aos recursos de cada fundo, impostos pela proposta legislativa, o Executivo muitas vezes apõe veto ao projeto de lei, ou estuda a hipótese de sua inconstitucionalidade.

Este breve artigo apoia a tese de que a criação de tais fundos exige a iniciativa do Executivo, e que, se dela não foi provida, um proposta legislativa de tal fim será certamente inconstitucional, perante qualquer sistema que reflita os parâmetros de iniciativa reservada da Carta da República.

Um fundo é parte da estrutura do Executivo

Um fundo orçamentário ou especial é uma reserva de recursos públicos afetada a um fim específico. Seus elementos lógicos são:

- ✓ uma designação de fontes de recursos
- ✓ uma destinação desses recursos a fins determinados
- ✓ um conjunto de procedimentos para alocar tais recursos segundo uma regra de prioridade
- ✓ **uma regra de pertinência à estrutura do Estado**

- ✓ a regra de que tais recursos serão geridos como parcela autônoma, ainda que não independente, da teia orçamentária
- ✓ a indicação de que não se trata de um ente personificado

O fundo, com ser uma afetação a fins determinados de um conjunto de recursos, designados por sua fonte, tem muito em comum com a fundação (“patrimônio afetado a um fim”), salvo a personificação. A autonomia do fundo não se confunde com sua individualização jurídica, enfatizando seu papel instrumental. É um ente, não dotado de personalidade jurídica, mas do que se poderia denominar de personalidade contábil ¹.

A afetação e a regra de pertinência são os dois elementos mais sensíveis para o deslinde das questões presentes. O fundo é destinado a um fim determinado, e para tanto sua gestão é consignada a um ponto nodal específico dentro da estrutura da Administração.

Instrumental, como já se disse, o fundo existe para que uma função estatal seja desenvolvida de forma contínua e segregada. Em princípio, esta função é a atribuída ao ponto nodal da estrutura onde se insere o fundo. O fim do fundo e a função de seu gestor devem, em princípio, coincidir.

Ora, para se gerir o Fundo, para lhe dar substância e Função, o Fundo não pode ser deixado a seu próprio alvedrio. O Fundo, sem estruturas que o encerrem e administrem, sem órgãos específicos que o gerenciem e cuidem para que seus fins específicos sejam atendidos de acordo com a lei, é mera peça de ficção jurídica, quando não de poesia legislativa. Quem cria um Fundo, cria uma função na estrutura do Executivo.

Tal se dá por força da própria norma nacional de regência orçamentária. Em primeiro lugar, há que se notar o disposto no art. 71 da Lei Federal 4.320, que define:

"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".

Notam J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo Costa Reis, "A Lei 4.320 Comentada", 25ª ed., p. 129:

"São características dos fundos especiais, de acordo com o estabelecido no presente artigo:

. *receitas especificadas* – o fundo especial deve ser constituído de receitas específicas instituídas em lei ou outra receita qualquer, própria ou transferida, observando-se quanto a estas as normas de aplicação estabelecidas pela entidade beneficente. A Constituição da República veda a possibilidade da vinculação de impostos a fundos especiais, conforme disposto no art. 167, IV;

. *vinculação à realização de determinados objetivos ou serviços* – ao ser instituído, o fundo especial deverá vincular-se à realização de programas de interesse da Administração, cujo controle é feito através dos orçamentos e contabilidade próprios. A lei que instituir o fundo especial deverá dispor sobre as despesas que serão financiadas pelas receitas;

. *normas peculiares de aplicação* – a lei que instituir o fundo especial deverá estabelecer ou dispor sobre a destinação dos seus recursos;

. *vinculação a determinado órgão da Administração*" (Grifamos)

E explica o segundo daqueles autores, em artigo, "Constituição de Fundos Rotativos", publicado na Revista de Administração Municipal no. 137, (1976) p. 9:

"Apesar de possuir autonomia financeira, o fundo rotativo deverá ser administrado por uma unidade administrativa qualquer, que ser responsabilizará por suas operações".

¹ A idéia de personalidade contábil aparece algumas outras vezes no Direito Brasileiro, como no caso dos consórcios regidos pela Lei das Sociedades Anônimas.

E ainda o mesmo autor, em "Fundos especiais: Nova Forma de gestão dos recursos Públicos", Revista de Administração Municipal, no. 201 (1991), p. 58:

"A criação de fundos especiais regulamentados, em qualquer esfera governamental, deve observar certas limitações impostas pela legislação financeira pertinente, tais como:

- a) a proibição constitucional de se lhes vincular os impostos de competência da entidade governamental criadora, ressalvadas as disposições constitucionais em relação a esse tipo de recurso;
- b) especificar as receitas que compõem os recursos financeiros do fundo (excluem-se os impostos),
- c) a criação do fundo especial regulamentado deve ser somente por lei;
- d) a lei deverá dispor sobre o saldo do fundo e objetivo, bem como outros ativos que compõem o fundo especial **e ainda sobre o órgão sobre ao qual se vinculará, a gerência e o controle pela contabilidade e pelo orçamento.**" (Grifamos)

Assim, claro está que não se pode dispor sobre os Fundos Orçamentários sem o fazer em norma que disponha sobre a pertinência do dispositivo contábil na estrutura da Administração. Em outras palavras, a norma que constitua Fundo Orçamentário é norma de estrutura do Poder Executivo, e com tal, norma de iniciativa privativa do Poder Executivo.