



PARECER AO PROJETO DE LEI N.º 74/2020

INICIATIVA: PODER EXECUTIVO

À MESA DIRETORA

Programa de Governo – Fundos Municipais. Reversão parcial de superávit ao caixa do tesouro. Análise da validade. Considerações.

Senhor Presidente,

1. O presente projeto, de autoria do Poder Executivo Municipal “*DISPÕE SOBRE A REVERSÃO PARCIAL AOS COFRES PÚBLICOS DO SUPERÁVIT FINANCEIRO DE RECURSOS VINCULADOS.*”

O projeto pretende autorizar a reversão ao Tesouro Municipal do superávit financeiro (porventura existente) dos recursos dos Fundos Municipais.

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 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

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”





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.

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,

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





de interesse da Administração Pública; e c) normas peculiares. Pode a lei dispor sobre a maneira pela qual serão empregados os recursos.

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 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, fundos municipais terão seus próprios balancetes mensais e prestações de contas anuais que serão

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”





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, as 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.

A reversão de superávit ao caixa do tesouro

O Poder Executivo justifica a possibilidade jurídica da norma com base em recente decisão proferida pela Procuradoria Geral de Justiça do Estado do Espírito Santo, que, contrariando representação de inconstitucionalidade formulada pelo 2º Promotor de Justiça Cível de Cachoeiro de Itapemirim, em face da Lei Municipal nº 7.774/2019, exarou em seu conteúdo, que cabe à União a edição de normas gerais, e aos Estados suplementá-las, respeitando as regras gerais ditadas pela União, nos termos do art. 24, §§ 1º e 2º, da Constituição Federal.

Prosegue o Procurador Geral de Justiça destacando que, cabe aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, suplementando (não contrariando) a legislação federal e estadual naquilo que diz respeito às peculiaridades e necessidades ínsitas à localidade, nos termos do art. 30, incisos I e II, da Constituição Federal, regra esta reproduzida no art. 28, inciso II, da Constituição do Estado do Espírito Santo. Por fim, ressalta que não há obrigatoriedade de que os valores do superávit sejam revertidos especificamente em prol dos direitos dos consumidores, sendo permitido ao Administrador, como opção político-legislativa, que o superávit seja direcionado ao Tesouro Municipal, determinando assim, pelo arquivamento dos autos.

A iniciativa almeja aprimorar a legislação municipal referente aos fundos públicos, sendo que a possibilidade de uso do superávit financeiro dos recursos dos fundos permitirá um melhor emprego das verbas públicas, notadamente no presente momento, em que o mundo, o Brasil e o município de Cachoeiro de Itapemirim sofrem os efeitos da pandemia internacional ocasionada pela infecção humana pelo novo

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”





coronavírus (COVID-19), com efeitos econômicos incalculáveis sobre o Orçamento Municipal.

No que tange ao aspecto técnico, opinamos pelo encaminhamento e tramitação regular da matéria.

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

Cachoeiro de Itapemirim-ES, 10 de dezembro de 2020.

KARLA DENISE HORA FIORIO
Procuradora Legislativa Geral
OAB-ES 13.273

“Feliz a Nação cujo Deus é o Senhor”

