ORÇAMENTO — FUNDOS ESPECIAIS

— É legítima a transferência, de um para outro ano, dos saldos não aplicados dos fundos especiais, ou a conseqüente utilização dos seus resíduos de exercícios anteriores.

MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CULTURA
PROCESSO

Assunto: Legitimidade da utilização de saldo de exercícios anteriores dos Fundos Especiais.

PARECER

O Senhor Ministro de Estado da Educação e Cultura solicitou, através de expediente que nos foi dirigido, a opinião desta Consultoria Geral em tôrno da dúvida surgida, entre órgãos da sua Casa, sôbre o conceito, que estaria a confundir-se, de "suprimentos de fundos (art. 73 da Constituição) e fundos especiais, criados por lei e regulados pelo Código de Contabilidade Pública da União".

2. A norma do art. 73 mencionado consagra, no seu conteúdo, os princípios básicos do orçamento, já anteriormente incorporados à tradição orçamentária do país, e fixados no conceito da unidade e da universalidade, como conquistas da técnica orçamentária contemporânea, assim elevadas, entre nós, a segurança de regra constitucional.

3. A lei de orçamento é o grande ato da vida política e da vida administrativa que autoriza o Poder Executivo a arrecadar receitas e efetuar despesas, na obediência presumida de um plano de conjunto do ano financeiro de govêrno. Deve ser una e ao mesmo tempo abrigar tôdas as rendas e todos os gastos do serviço público refletindo, assim, fidelidade aos dois princípios aludidos — o da unidade e o da universalidade, que alguns autores não chegam a distinguir exatamente, mas que seria, em relação ao primeiro, segundo a lição de um especialista da matéria Dr. João Lyra Filho (*in Despesa versus Receita*, Ed. Irmãos Pongetti, 1956, pág. 22) "a apresentação de todo o orçamento público dentro do mesmo texto com a inclusão da mais mínima receita e da despesa de um simples grão de areia" e, em relação ao segundo, advertindo "As rubricas e dotações que compare-

çam em bruto, sem dedução de pêso ou de medida e sem destino predeterminado".

4. É a mesma orientação, que fortalece o conceito enunciado, de outro técnico no assunto, sustentando com Leon Say que "a unidade tende a reunir num total único tôdas as receitas de uma parte e tôdas as despesas de outra. É necessário enfeixar o orçamento num documento, a fim de que se possa apreciar, em um relance, não só a disposição como as linhas gerais das receitas e despesas"; e, por outro lado, que a universalidade impõe deva o orçamento conter "sem nenhuma dedução, sem nenhuma interdependência específica, tôdas as receitas e tôdas as despesas do Estado". (*In Orçamento Brasileiro,* Arisio de Viana, Edições Financeiras S. A. — 2ª edição, pág. 99).

5. A estas duas diretrizes quis inequivocamente, em princípio, o legislador constituinte de 1946, na elaboração da regra do art. 73, marcar a sua lealdade, pois que nela não se impõe, apenas, a obediência que deriva da disposição do capítulo das garantias individuais "nenhum tributo será cobrado em cada exercício sem prévia autorização orçamentária" — art. 141, § 34, mas a de que "tôdas as rendas e suprimentos de fundos", vale dizer, inclusive, as operações de crédito que se realizem ou os financiamentos que se obtenham, para suprir necessidades da caixa do tesouro nacional, devem incorporar-se, obrigatòriamente, à receita, nada faltando ou escapando ao orçamento.

6. A verdade, entretanto, é que o estudo da Constituição, no seu conjunto, não autoriza, ao aplicador, ou ao intérprete, o entendimento rigido de que, no sistema brasileiro, está impedida a destinação específica de determinada receita, ou de parte certa da receita global, a um fim discriminado, ou a um serviço definido. A instituição de fundos especiais, entre nós, não importa, necessàriamente, na violação dos princípios constitucionais da universalidade e unidade orçamentárias, como os entendeu o constituinte. Pois que é a própria Lei Maior que prescreve vinculações de despesa à receita, em diversas regras do seu texto, cuja execução implicou no surgimento legal de fundos especiais. É o que resulta, para exemplificar, do que dispõe o art. 15, § 2º, da Constituição sôbre a arrecadação do impôsto único dos combustíveis; ou a regra do seu artigo 169, em relação ao esfôrço educacional do país; ou a do art. 198, fixando recursos para o combate à sêca do nordeste. E algumas outras que, presentes ao texto constitucional, estimularam o legislador ordinário, sem reparo dos Tribunais, a criar ou instituir entre outros, o Fundo Federal de Eletrificação — Lei nº 2.308, de 1952; o Fundo da Marinha Mercante — Lei nº 3.381, de 1958; o Fundo Aeronáutico — Lei nº 3.000, de 1956; o Fundo Nacional do Ensino Médio — Lei nº 2.342, de 1954; e atualmente, com a Lei nº 4.024, de 1961, (Diretrizes e Bases da Educação) os Fundos Nacionais do Ensino Primário, do Ensino Médio, do Ensino Superior; e mais o Fundo Naval, o Fundo Rodoviário Nacional, o Fundo Nacional de Pavimentação, etc.

7. A não admitir-se essa noção flexível da Constituição, isto é, de que a simples destinação de uma receita a determinada despesa não significa um atentado à universalidade orçamentária, na medida em que consta do orçamento, de um lado, a receita especializada e, do outro, a dotação necessária ao fim previsto, — então haveria de admitir-se, inapelàvelmente, um propósito contraditório do constituinte ou o objetivo, de si, inaceitável, de negar, senão mesmo de fraudar, o preceito que êle próprio estabelecera. Estas não são conclusões que a hermenêutica tolere ao intérprete.

8. Os Fundos Especiais aí estão, no sistema financeiro nacional, com o consentimento da Carta de 1946 e não se diga, até, com o incentivo do seu exemplo. A expansão dos deveres do Estado moderno, sua intervenção no campo da economia, o desprestígio crescente da

preocupação puramente liberal a inspirar as regras do orçamento, a consolidação definitiva da conquista democrática na elaboração orçamentária pelos órgãos legítimos da representação política, — tudo isso tem conduzido a prática financeira do Estado dos nossos dias a uma obstinada busca de eficiência e de atendimento às necessidades sociais. A aplicação simplificada de recursos, com a segurança de razoável maleabilidade na execução dos serviços, tem, por isso mesmo, animado, aqui e em diversos países, o regime dos fundos especiais, a despeito das suas notórias inconveniências, quando onera o custo da despesa pública, com contabilidade distinta, pessoal próprio, além de impedir a unidade de caixa do Tesouro Nacional, indispensável à oportuna satisfação dos encargos gerais.

9. Mas tôda vez que a Administração tem carecido de empreender serviços ou obras com a participação ou a cooperação de outras entidades de direito público e mesmo de instituições privadas, o mecanismo do de direito público e mesmo de instrumento preferido e o mais apto à realização, com êxito, dessas tarefas de natureza especial, que demandam eficiência ou rapidez.

É que êle está sujeito a um regime também especial de prescrições financeiras e de contabilidade. Como a Constituição não o negou, mas o acolheu, são válidas as regras que lhe fixam disciplina, do Regulamento vigente do Código de Contabilidade Pública da União, Decreto número 15.783, de 8 de novembro de 1952.

10. No particular da consulta, que dá origem a êste parecer, é indispensável citar as normas dos arts. 177, 501 e 503 do Regulamento aludido, que dizem, textualmente:

"Art. 177 — Os saldos não aplicados da receita destinada à constituição de fundos especiais serão transferidos para depósitos, no fim de cada exercício, enquanto não concluídos ou extintos os serviços a que se referirem.

Art. 501. Os saldos não aplicados da receita destinada à constituição de fundos especiais, que na conformidade do disposto no art. 177 forem transferidos para depósitos, terão conta corrente aberta em livros apropriados, a cujo débito se levarão as quantias que se referirem.

Art. 503. Concluídos ou extintos os serviços que deveriam ser custeados pelos fundos em depósitos, prescreverão êstes no fim de cinco anos contados da data da conclusão ou extinção de tais serviços."

11. Não há, aqui, conflito com a anualidade da lei orçamentária, no regime da constituição atual. A anualidade é um princípio inarredável do orçamento brasileiro, desde o Império. Variou, por vêzes, a coincidência do ano civil com o ano financeiro; nunca a unidade de tempo. Sempre foi ela de um ano.

É que, vale insistir, o regime do fundo especial é de natureza contábil singular, própria, por isso mesmo dessemelhante das regras comuns. E não apenas, entre nós; nos Estados Unidos, por exemplo, registra excelente trabalho elaborado por inspiração das Nações Unidas: "os fundos especiais com destinação própria não são objeto de um tratamento uniforme no sistema orçamentário americano, mas as contas principais são necessàriamente examinadas à parte". — Página 136, de *Estrutura do Orçamento e Classificação das Contas Públicas* — Cadernos de Administração Pública — Fundação Getúlio Vargas.

12. A vista da nossa legislação e dos conceitos doutrinários que informam a matéria, da prática mesma longamente observada, parece-nos, respondendo à consulta, que é legítima a transferência de um para outro ano, dos saldos não aplicados dos fundos especiais, ou a conseqüente utilização dos seus resíduos de exercícios anteriores.

Salvo melhor juízo.

Brasília, 24 de setembro de 1963. — *Valdir Pires*, Consultor-Geral da República.