

Bassi, Camillo de Moraes

**Working Paper**

## Fundos especiais e políticas públicas: Uma discussão sobre a fragilização do mecanismo de financiamento

Texto para Discussão, No. 2458

**Provided in Cooperation with:**

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

*Suggested Citation:* Bassi, Camillo de Moraes (2019) : Fundos especiais e políticas públicas: Uma discussão sobre a fragilização do mecanismo de financiamento, Texto para Discussão, No. 2458, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/211409>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

2458

**FUNDOS ESPECIAIS E POLÍTICAS  
PÚBLICAS: UMA DISCUSSÃO SOBRE A  
FRAGILIZAÇÃO DO MECANISMO  
DE FINANCIAMENTO**

**Camillo de Moraes Bassi**

**TEXTO PARA DISCUSSÃO**





### FUNDOS ESPECIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA DISCUSSÃO SOBRE A FRAGILIZAÇÃO DO MECANISMO DE FINANCIAMENTO<sup>1</sup>

Camillo de Moraes Bassi<sup>2</sup>

---

1. O autor agradece a Carlos Roberto Paiva da Silva pela inestimável contribuição (diálogo e sugestões) à elaboração deste *Texto para Discussão*.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

**Governo Federal**

**Ministério da Economia**

**Ministro** Paulo Guedes

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada ao Ministério da Economia, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

**Presidente**

Carlos von Doellinger

**Diretor de Desenvolvimento Institucional, Substituto**

Manoel Rodrigues dos Santos Junior

**Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

Alexandre de Ávila Gomide

**Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

José Ronaldo de Castro Souza Júnior

**Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Aristides Monteiro Neto

**Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação e Infraestrutura, Substituto**

Bruno César Pino Oliveira de Araújo

**Diretora de Estudos e Políticas Sociais**

Lenita Maria Turchi

**Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**

Ivan Tiago Machado Oliveira

**Assessora-chefe de Imprensa e Comunicação**

Mylena Pinheiro Fiori

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

## Texto para Discussão

Publicação seriada que divulga resultados de estudos e pesquisas em desenvolvimento pelo Ipea com o objetivo de fomentar o debate e oferecer subsídios à formulação e avaliação de políticas públicas.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2019

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).  
Acesse: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

JEL: G23; H10; H81.

# SUMÁRIO

---

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO .....	7
2 FUNDOS NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO: UM BREVE HISTÓRICO.....	9
3 FUNDOS ESPECIAIS: BASE LEGAL, PRINCÍPIOS E CATEGORIAS.....	12
4 FUNDOS ESPECIAIS: A FRAGILIZAÇÃO DO MECANISMO DE FINANCIAMENTO.....	21
5 FUNDOS ESPECIAIS: EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA.....	38
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	45
REFERÊNCIAS .....	46
BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR.....	51



## SINOPSE

Discute-se neste trabalho a fragilização dos fundos especiais como mecanismo de financiamento das políticas públicas. Opera-se em duas frentes à sustentação dessa fragilização. Na primeira, são apresentadas as inovações na gestão dos recursos públicos, tornando os fundos dispensáveis tanto à vinculação de receitas como à acumulação dos saldos (*superavit* financeiro). Na segunda, é desconstruída a ideia de serem os fundos (mediante a vinculação de receitas) uma garantia de recursos às finalidades perseguidas. A exposição ao contingenciamento de despesas (decorrente das regras fiscais vigentes) e a constituição de reserva de contingência com receitas próprias e/ou vinculadas, além da incidência da Desvinculação de Receitas da União (DRU), alicerçam a mencionada desconstrução. Argumenta-se, a título de conclusão, que, no flanco financeiro, as políticas públicas passaram a enfrentar novos desafios que, acredita-se, ainda não foram devidamente identificados. Como enfrentá-los, por sua vez, demanda decisão colegiada e razão dialógica, que suplantam os propósitos deste estudo. Contenta-se aqui com esse processo de identificação, que encurta espaços ao enfrentamento sobredito.

**Palavras-chave:** fundos; políticas públicas; financiamento.

## ABSTRACT

It is discussed the weakening of special funds, as a mechanism for financing public policies. It operates on two fronts to support this fragilization. In the first one, innovations in the management of public resources are presented, making the funds expendable both to the linking of revenues and to the accumulation of balances (financial surplus). In the second, the idea of being funds (through the linkage of revenues) is disguised as a guarantee of resources for the purposes pursued. Exposure to the contingency contingency (arising from current tax rules), the constitution of a Contingency Reserve with own and/or linked revenues, in addition to the incidence of the DRU, underpin the aforementioned deconstruction. It is argued by way of conclusion that, on the financial flank, public policies are facing new challenges that (it is believed) have not yet been properly identified. How to face them, in turn, demands collegial decision, dialogical reason, that supplant the purposes of the investigation. Here we are content with this process of identification, which shortens spaces for confrontation.

**Keywords:** funds; public policies; financing.





## 1 INTRODUÇÃO

Os fundos são velhos conhecidos do setor público brasileiro. Remontam ao Brasil colonial, disseminando-se, de modo irregular, com o decorrer do tempo. Estima-se que, em nível federal, haja mais de uma centena de fundos. Entre os três níveis de governo (União, estados e municípios), o número pode triplicar, retratando a importância a eles atribuída.

São diversas as denominações encontradas. Há os fundos de participação e de desenvolvimento, os garantidores e os de poupança, o partidário e o eleitoral, sem contar a pleora de fundos destituída de qualquer caracterização prévia (simplesmente, fundo). As funções, por sua vez, reproduzem a diversidade ora tratada. Voltam-se à partilha da arrecadação centralizada e ao desenvolvimento regional, à minimização do risco de crédito e à acumulação de recurso, à sustentação do pluralismo político/partidário, ao financiamento de políticas públicas, *lato sensu*.

Nesse emaranhado de nomes e finalidades, colocam-se os fundos especiais. Dispersos por toda a administração direta, apresentam-se recorrentemente sem a gravação “especial” (apesar de prevista na lei fundante), avolumando, assim, o rol dos fundos descaracterizados. Ganhando mais importância a partir da década de 1960, foram concebidos para agilizar a gestão e garantir recursos públicos para áreas/setores específicos, sob a alegação de serem estratégicos aos interesses nacionais. Operacionalmente, vinculavam-se receitas para as finalidades perseguidas (garantia de recursos), fazendo uso dos fundos como receptáculo das receitas vinculadas (intermediário financeiro). A gestão ágil dos recursos daí originava-se, permitindo, inclusive, o acúmulo dos saldos (*superavit* financeiro) para o seu uso no exercício financeiro seguinte.

A estrutura demonstrou-se, à época, bem-sucedida. O anacronismo na gestão dos recursos públicos, associado a uma, digamos, maior “liberdade fiscal”, fomentava a virtude dos fundos especiais, combinação que foi se arrefecendo com o passar dos anos. Uma primeira linha de corte a essa perda de atributos (fragilização) pode ser imputada à implantação da Conta Única do Tesouro (CTU), em meados da década de 1980. Os fundos tornaram-se desnecessários à vinculação de receitas, criou-se um canal direto entre elas e a finalidade perseguida, dispensando a utilização de intermediários (fundos). Posteriormente (aprofundando a fragilização), já na virada do

milênio, a “liberdade fiscal” foi cerceada. A busca pelo resultado primário (RP) e, mais recentemente, a limitação da ascensão das despesas primárias ao indicador de preço (teto dos gastos) desmontam a ideia da vinculação como uma garantia de recursos. De fato, de maneira subjacente às comentadas regras fiscais, outros instrumentos de equilíbrio orçamentário foram introduzidos – Desvinculação de Receitas da União (DRU) e reserva de contingência (RES) –, fazendo da garantia de recursos (via vinculação) não mais que uma quimera.

Este estudo relaciona os fundos especiais com as políticas públicas, em nível federal. Discute a fragilização do mecanismo de financiamento, diante das situações elencadas anteriormente, buscando demonstrar que, no flanco financeiro, as políticas públicas passaram a enfrentar novos desafios, os quais, acredita-se, ainda não foram devidamente identificados. Como superá-los envolve decisão colegiada e razão dialógica, que suplantam os propósitos da investigação. Contenta-se aqui com um diagnóstico da situação vigente, que, antecipa-se, é bem menos favorável do que, à primeira vista, pode-se imaginar.

Além desta introdução, este *Texto para Discussão* dispõe de mais cinco seções. Na segunda, faz-se um resgate histórico sobre a utilização dos fundos no setor público brasileiro. A origem e a ascensão dos fundos especiais são os pontos focais. Na terceira seção, apresenta-se a base legal dos fundos especiais, além das categorias e suas especificidades. Expande-se a discussão, sistematizando e alocando estes fundos de acordo com o Poder e o órgão da administração direta a que estão atrelados.

Posteriormente, na quarta seção, encontram-se os argumentos que sustentam a fragilização dos fundos especiais, como mecanismo de financiamento. Segmentada em dois blocos, discutem-se no primeiro deles (subseção 4.1) os avanços na gestão dos recursos públicos, tornando os fundos dispensáveis tanto à vinculação de receita como à acumulação dos saldos (*superavit* financeiro). Em seguida, na subseção 4.2, eles são expostos a uma série de “intervenções fiscais”, que fizeram a vinculação de receitas deixar de ser uma garantia de recursos. Opera-se, neste caso, em três frentes. Na primeira, no item 4.2.1, analisa-se o contingenciamento de despesas, que enquadra o orçamento anual (inclusive os fundos) às regras fiscais vigentes (RP e teto dos gastos, como referências). A segunda, item 4.2.2, volta-se à constituição de RES com recursos próprios e/ou vinculados. Com finalidade semelhante ao contingenciamento (enquadrar o orçamento anual às regras fiscais vigentes), alicerça-se a narrativa na baixa transparência

da “ação orçamentária”, assim como em sua capacidade de enviar receitas vinculadas, por vezes, com intensidade suficiente para destituir os fundos especiais de suas funções originais. Na terceira frente, item 4.2.3, dirige-se à exposição desses fundos à DRU, o último abalado à robustez (original) do fundo de financiamento.

Na quinta seção, apresenta-se a execução orçamentária dos fundos especiais. A ideia é identificar como, na prática, as referidas “intervenções fiscais” se manifestam, discutindo-se, inclusive, a ausência de fundamentos às disparidades (na execução orçamentária) encontradas. Nas considerações finais, por fim, encontram-se as principais conclusões da investigação.

## **2 FUNDOS NO SETOR PÚBLICO BRASILEIRO: UM BREVE HISTÓRICO**

O primeiro registro de um fundo no setor público brasileiro remonta ao Brasil colonial (Azevedo, 1979 *apud* Reis, 2004). Mesmo não prosperando, vale relatar a lógica subjacente. A proposta era instituir um imposto sobre o consumo do vinho importado (sobre a caneca consumida), que seria revertido ou vinculado à construção do Aqueduto da Carioca (cidade do Rio de Janeiro), em 1624, o que é um detalhe. O valor arrecadado seria depositado em uma “arca especial”, detentora de três fechaduras. As chaves, por sua vez, seriam distribuídas a um conselho deliberativo, composto pela Câmara Legislativa, o governador da província e o reitor dos jesuítas.

Avançando, identifica-se o Fundo para o Resgate do Papel-Moeda em Circulação, criado pela Lei nº 58/1899 (Nunes, 2014), e o Fundo de Amortização dos Empréstimos Internos, criado pelo Decreto nº 4.382/1902 (Sanches, 2002).

Os fundos com a gravação “especial” aparecem pela primeira vez no Código de Contabilidade Pública de 1922 (Sella e Arruda, 1996),<sup>1</sup> que os definiu como sendo “o produto das fontes de renda a que, em virtude de preceitos de lei e de estipulações contratuais, houver sido determinada aplicação especial” (Sella e Arruda, 1996, p. 76).

---

1. Em nível estadual, os fundos com essa gravação fizeram sua estreia no estado de Minas Gerais em 1927 (Santos, 1992 *apud* Sanches, 2002).

A ideia de recorrer aos fundos para vincular receita reaparece (sem a gravação “especial”) com o Fundo Naval,<sup>2</sup> criado pelo Decreto nº 4.382/1932. Reapresenta-se com a gravação mediante o Fundo Especial da Educação e Saúde, criado pelo Decreto nº 20.923/1932 (Sanches, 2002). Na sequência, o Decreto nº 23.150/1933 proíbe a criação de fundos especiais (Sanches, 2002), e o Fundo Naval, talvez, pela ausência do grifo, permanece ativo.

Em nível constitucional, os fundos aparecem pela primeira vez na Constituição de 1934 (Tácito, 1966; Sanches, 2002; Nunes, 2014). Operando com recursos vinculados, e com a gravação “especial”, voltavam-se ao desenvolvimento da educação, envolvendo a União, os estados e o Distrito Federal. Transcreve-se a redação legal:

Art. 157. A *União*, os *estados* e o *Distrito Federal* reservarão uma parte dos seus patrimônios territoriais para a formação dos respectivos *fundos de educação*.

§ 1º As sobras das dotações orçamentárias acrescidas das doações, percentagens sobre o produto de vendas de terras públicas, taxas especiais e outros recursos financeiros, *constituirão*, na União, nos estados e nos municípios, *esses fundos especiais*, que serão aplicados *exclusivamente* em obras educativas, determinadas em lei.

§ 2º Parte dos *mesmos fundos* se aplicará em auxílios a alunos necessitados, mediante fornecimento gratuito de material escolar, bolsas de estudo, assistência alimentar, dentária e médica, e para vilegiaturas (Brasil, 1934, grifo nosso).

A partir do Estado Novo (instaurado em 1937), os fundos perdem o dinamismo. De acordo com Sanches (2002), entre 1934 e 1966 foram criados apenas quatorze fundos,<sup>3</sup> por razões que envolveriam desde a cultura administrativa da época<sup>4</sup> até a ausência de um aparato legal ou regulatório. No decorrer dos anos 1960, a situação se inverte. Com a Lei nº 4.320/1964,<sup>5</sup> ainda vigente, os fundos especiais (a gravação

---

2. Ainda em atuação, constituindo-se no mais antigo fundo público “especial” do Brasil (apesar da gravação “especial” não se fazer presente).

3. Fundo Florestal, em 1934; Fundo de Reaparelhamento Penal, em 1934; Fundo de Modernização da Lavoura, em 1937; Fundo da Marinha Mercante (FMM), em 1941; Fundo de Ensino Profissional Marítimo, em 1942; Fundo Aeronáutico, em 1945; Fundo de Assistência Hospitalar, em 1946; Fundo Agropecuário, em 1962; Fundo de Telecomunicações, em 1962; Fundo de Compensação de Variações Salariais, em 1964; Fundo do Exército, em 1965; Fundo de Seguro Rural, em 1966; Fundo de Cooperativismo, em 1966; e Fundo de Turismo, em 1966. Todos sem a gravação “especial”.

4. “Muito conservadora”, segundo Sanches (2002, p. 270).

5. Mais bem estudada à frente.

faz-se presente na lei fundante) foram regulamentados, crescendo vertiginosamente. Estima-se que, em 1977, havia em nível federal 179 fundos (Santos, 1992 *apud* Sanches, 2002). A nomenclatura variava, demonstrando uma certa incompreensão sobre a sistemática operacional: fundo contábil, fundo meramente contábil, fundo rotativo e fundo financeiro representam o ecletismo retromencionado.

Importante relatar que a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) foi rígida em relação aos fundos (Nunes, 2014), condicionando sua sobrevivência à aprovação do Congresso Nacional, delimitando, inclusive, o prazo para essa aprovação.<sup>6</sup> Transcreve-se a redação legal:

Art. 36. Os *fundos* existentes na data da promulgação da Constituição, excetuados os resultantes de isenções fiscais que passem a integrar patrimônio privado e os que interessem à defesa nacional, *extinguir-se-ão*, se não forem ratificados pelo Congresso Nacional no prazo de *dois anos* (Brasil, 1988, grifo nosso).

Os fundos especiais não foram extintos, uma vez que o Plano Plurianual de 1991 (Lei nº 8.713/1991) prorrogou sua existência até o ano subsequente à publicação de uma lei complementar,<sup>7</sup> que ainda não ocorreu (Brasil, 2017d; Nunes, 2014). A lacuna vem sendo tamponada pela referida Lei nº 4.320/1964. Decisão do Supremo Tribunal Federal definiu que esse papel fosse exercido pela lei (Nunes, 2014), o que realmente vem ocorrendo.

Registra-se ainda que, no decorrer da década de 1990, e na esteira da descentralização das políticas públicas, os fundos se disseminaram em nível dos estados e municípios (Reis, 1991), tendo em vista sua obrigatoriedade aos repasses de recursos federais (transferências fundo a fundo). Atualmente, estima-se que existam, em nível federal, 85 fundos (Costa, 2011).<sup>8</sup> Os municípios, por sua vez, operam, em média, com oito fundos (CNM, 2012).<sup>9</sup> O de São Paulo, por exemplo, possui 22 (Cidade de São Paulo, 2017). Os estados não ficam atrás. Embora não se tenha uma quantificação precisa,

6. De acordo com a Secretaria de Orçamento Federal (SOF) (Brasil, 2017d), havia 169 fundos em 1988. Até 1990, apenas doze fundos foram ratificados pelo Congresso Nacional.

7. Prevista na CF/1988 (Brasil, 1988, art. 165, § 9º).

8. Segundo Vian (2004), havia 328 fundos (distintos e com características de “especial”), isso em nível nacional (União, estados e municípios). Pouco crível que tenha ocorrido uma involução nesses números, dada a “nobreza” ainda atribuída aos fundos, como mecanismo de financiamento das políticas públicas.

9. Sem esforço, identificam-se quatro fundos especiais, na maioria obrigatórios ao repasse de recursos federais: Fundo Municipal da Saúde; Fundo Municipal da Assistência Social; Fundo Municipal da Criança e Adolescência; e Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb).

acredita-se que extrapolam, e muito, a média municipal. Minas Gerais, por exemplo, possui, somente à finalidade de “incentivar financiamentos”, seis fundos distintos (Minas Gerais, 2017, art. 1º).

Uma última observação: a despeito de os fundos anteriormente listados (em nível da União, do estado e do município) serem, na grande maioria, fundos especiais, a gravação “especial” não se faz presente. Apresentam-se recorrentemente como fundo somente, algumas vezes como fundo contábil, esporadicamente como fundo financeiro – nomenclaturas que, conforme será analisado, pertencem ao universo dos fundos especiais. O problema (crônico, considerando-se a persistência do equívoco), no entanto, é a dissonância da nomenclatura utilizada, em relação à sistemática operacional.

Na próxima seção, apresenta-se a base legal dos fundos especiais, seus princípios e categorias. Expande-se ainda a discussão, sistematizando e alocando esses fundos de acordo com o poder e o órgão da administração direta a que estão atrelados. A proposta é estruturá-los, ganhando fundamentos para considerações posteriores.

### **3 FUNDOS ESPECIAIS: BASE LEGAL, PRINCÍPIOS E CATEGORIAS**

A CF/1988 trata os fundos de forma genérica. E, além da gravação “especial” não se fazer presente, não é conclusiva quanto ao fato de serem ou não fundos públicos. Menciona apenas que devem constar na Lei Orçamentária Anual (LOA) (Brasil, 1988, art. 165, § 5º) e que não podem ser estruturados por meio da vinculação de receitas de impostos (Brasil, 1988, art. 167, IV). Quanto à sua instituição, ao funcionamento e às outras caracterizações, remete à lei complementar. Transcreve-se a redação legal:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

(...)

§ 9º *Cabe à lei complementar:*

II – *estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial* da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos (Brasil, 1988, grifo nosso).

A referida lei não foi elaborada.<sup>10,11</sup> O vácuo normativo foi, no entanto, contornado atribuindo-se *status* de lei complementar à Lei nº 4.320/1964 (Nunes, 2014). Em relação aos fundos, a norma assim se posiciona:

Art. 71. 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.

Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a *fundos especiais* far-se-á através de dotação consignada na *Lei de Orçamento* ou em *créditos adicionais*.

Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o *saldo positivo do fundo especial* apurado em balanço será transferido *para o exercício seguinte*, a crédito do mesmo fundo.

Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar *normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas*, sem de qualquer modo elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente (Brasil, 1964, grifo nosso).

Constata-se inicialmente que os fundos especiais exigem amparo legal à sua constituição.<sup>12</sup> Em relação aos recursos, compõem-se de receitas específicas (vinculadas), direcionadas à finalidade específica. Avançando, observa-se que podem transportar o saldo ao exercício seguinte, ou seja, o *superavit financeiro*<sup>13</sup> (Reis, 2008), acumulando recursos que não foram gastos. Finalmente, constata-se também que é permitida maneira peculiar de controle,<sup>14</sup> prestação e tomadas de contas,<sup>15</sup> isto é, sujeitar-se-iam a

10. Na verdade, a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) não preencheu devidamente essa lacuna, por razões desconhecidas. Ela não discrimina, por exemplo, os fundos especiais, tratando-os de forma genérica, como fundos apenas. Além disso, não define se são ou não fundos públicos. Relata, somente, que devem ser geridos nos moldes das administrações direta e indireta (Brasil, 2000, art. 1º, § 3º), que devem constar na LOA (Brasil, 2000, art. 4º, § 3º, IV) e que sua execução orçamentária e financeira será realizada por meio do caixa único do Tesouro (Brasil, 2000, art. 48, § 6º).

11. A nova Lei de Finanças Públicas ou Lei da Qualidade Fiscal (Projeto de Lei Complementar nº 295/2016), em seus arts. 56 e 57, procura disciplinar esses fundos. A redação, no entanto, é frágil. Como avanço, destaca-se a definição de fundo público (art. 56), a despeito de qualquer menção aos fundos especiais.

12. Constituição, lei, decreto e resolução (Oliveira, 2010), inclusive por meio de medida provisória (Nunes, 2014).

13. "Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas" (Brasil, 1964, art. 43, § 2º, grifo nosso). "§ 1º O ativo financeiro compreenderá os créditos e valores realizáveis independentemente de autorização orçamentária e os valores numerários. (...) § 3º O passivo financeiro compreenderá as dívidas fundadas e outros pagamentos que independam de autorização orçamentária" (Brasil, 1964, art. 105, §§ 1º e 3º, grifo nosso).

14. Incluindo a participação social, por exemplo.

15. Contabilidade própria ou segregada.



uma “gestão especial” (Machado Júnior e Reis, 2002), o que não significa discordância com os padrões institucionalmente aceitos.

Os fundos especiais tornam-se mais inteligíveis, recorrendo ao Decreto-Lei nº 200/1967, que estabelece diretrizes à reforma do setor público. Em seu art. 172,<sup>16</sup> assegura autonomia administrativa e financeira aos denominados órgãos autônomos,<sup>17</sup> operacionalizada exatamente por meio desses fundos (Brasil, 1967). O objetivo foi agilizar a administração pública direta (Sanches, 2002), vista à época como burocrática, centralizada, morosa e ineficiente (Brasil, 2017d).

Art. 172. O Poder Executivo assegurará *autonomia administrativa e financeira*, no grau conveniente aos serviços, institutos e estabelecimentos incumbidos da execução de atividades de *pesquisa* ou *ensino* ou de *caráter industrial, comercial* ou *agrícola*, que, por suas peculiaridades de organização e funcionamento, exijam *tratamento diverso* do aplicável aos *demais órgãos da administração direta*, observada sempre a supervisão ministerial.

§ 1º Os órgãos a que se refere este artigo terão a denominação genérica de *órgãos autônomos*.

§ 2º Nos casos de concessão de autonomia financeira, fica o *Poder Executivo autorizado a instituir fundos especiais de natureza contábil*, a cujo crédito se levarão todos os *recursos vinculados* às atividades do órgão autônomo, orçamentários e extra orçamentários, inclusive a receita própria (Brasil, 1967, grifo nosso).

Fica claro que os fundos foram criados para flexibilizar a máquina pública, mediante uma gestão descentralizada dos recursos para finalidades preestabelecidas. A reboque, surgiram as receitas vinculadas, entendidas como um “antídoto” à incerteza financeira (Reis, 2004), uma garantia de recursos, conforme anunciado na seção introdutória deste texto. Quanto à gravação “especial”, associa-se, ao que tudo indica, à ideia de ações ou políticas relevantes no âmbito da administração direta (Reis, 2004).

Mas se, em grandes linhas, os fundos especiais já foram caracterizados, resta explorar seus desdobramentos, ainda indefinidos. Nesse particular, o Decreto-Lei nº 200/1967 (Brasil, 1967, art. 172, § 2º) introduz a expressão natureza contábil, sem

---

16. Redação dada pelo Decreto-Lei nº 900, de 29 de setembro de 1969 (Brasil, 1969).

17. Que não devem ser confundidos com a administração indireta (Nunes, 2014).

se dar o trabalho de fundamentá-la. A lacuna, cabe frisar, só foi preenchida duas décadas à frente, por meio do Decreto nº 93.872/1986, que segmentou os fundos especiais em duas categorias: contábil e financeira.

Art. 71. Constitui *fundo especial de natureza contábil* ou financeira, para fins deste decreto, a modalidade de gestão de parcela de recursos do Tesouro Nacional, *vinculados por lei* à realização de determinados objetivos de política econômica, social ou administrativa do governo.

§ 1º São fundos especiais de *natureza contábil*, os constituídos por disponibilidades financeiras evidenciadas em registros contábeis, destinados a atender a saques a serem efetuados diretamente contra a caixa do Tesouro Nacional.

§ 2º São fundos especiais de *natureza financeira* os constituídos mediante movimentação de recursos de caixa do Tesouro Nacional para depósitos em estabelecimentos oficiais de crédito, segundo cronograma aprovado, destinados a atender aos saques previstos em programação específica (Brasil, 1986, grifo nosso).

A definição é reconhecidamente inóspita (Sanches, 2002; Costa, 2012; 2017). Utiliza-se de nomenclatura nada usual, mesmo entre os escolados em gestão orçamentária. Nessas condições, a exegese legal apoiar-se-á na literatura existente, incrementada quando se demonstrar necessário.

Verifica-se primeiramente que ambos são sacados contra o caixa do Tesouro Nacional (Nunes, 2014). Ou seja, os recursos advêm de um mesmo conjunto de receitas (CTU), condição alinhada ao princípio da unidade de tesouraria (Brasil, 1964, art. 56).<sup>18</sup>

Em relação aos fundos especiais contábeis, verifica-se que são, ao contrário dos financeiros, uma (simples) extensão da CTU. Desse modo, mantêm-se alojados na administração direta, realizando despesas (empenho, liquidação e pagamento)<sup>19</sup> dentro do orçamento público (Costa, 2011). Comportam-se, assim, como uma unidade

18. "O recolhimento de *todas as receitas* far-se-á em estrita observância ao *princípio de unidade de tesouraria*, vedada qualquer *fragmentação* para criação de *caixas especiais*" (Brasil, 1964, art. 56, grifo nosso).

19. "O *empenho* de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição" (Brasil, 1964, art. 58, grifo nosso). "A *liquidação* da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito" (Brasil, 1964, art. 63, grifo nosso). "A *ordem de pagamento* é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga" (Brasil, 1964, art. 64, grifo nosso).

orçamentária (UO), voltada à execução de um programa de governo (Brasil, 2011; 2017d). Salienta-se que, nessa categoria de fundo, a transferência dos saldos ou o acúmulo do *superavit* financeiro (Reis, 2008) será por créditos adicionais,<sup>20</sup> o que torna o processo dependente de autorização legislativa (Brasil, 1988, art. 167, V).<sup>21</sup>

Já os fundos especiais financeiros (primeira diferença) não são uma extensão da CTU. Os recursos daí originam-se, mas são alocados em estabelecimento oficial de crédito (Nunes, 2014). São fundos rotativos ou de financiamento<sup>22</sup> (Sella e Arruda, 1996; Sanches, 2002), cujos desembolsos retornam à carteira de empréstimo pelo pagamento dos juros (podem ser subsidiados) e do principal.<sup>23</sup> Registra-se que, embora geridos por estabelecimento oficial de crédito, mantêm-se atrelados à administração direta. A delegação tem caráter meramente operacional, uma vez que os repasses envolvem práticas bancárias, desfeitas ao rito do orçamento público. Relacionam-se a análise de risco (risco de crédito), a definição de garantias reais e fidejussórias, além do *del credere*.<sup>24</sup>

Resta ainda uma questão em aberto. Apontou-se que não havia qualquer referência, seja constitucional ou infraconstitucional, em relação ao caráter público ou não dos fundos especiais. As normas sobrepostas, importante frisar, não sanaram o problema – os fundos especiais foram categorizados (grande avanço), mas sua “natureza” ficou em aberto.

O impasse só foi resolvido (por incrível que pareça) no início de 2009 (Costa, 2011), mediante uma situação um tanto quanto inusitada. Precisamente, quando a Comissão Nacional de Classificação (Concla), associada ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), introduziu os fundos especiais em seu universo analítico, definindo sua natureza jurídica.<sup>25</sup> Transcreve-se a redação:

---

20. “Os créditos adicionais classificam-se em: I – *suplementares*, os destinados a reforço de dotação orçamentária; II – *especiais*, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica; III – *extraordinários*, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública (Brasil, 1964, art. 41, grifo nosso).

21. “São vedados: V – a abertura de crédito suplementar ou especial sem *prévia autorização legislativa* e sem indicação dos recursos correspondentes” (Brasil, 1988, art. 167, V, grifo nosso).

22. Titulação mais apropriada.

23. O acúmulo dos saldos é automático, não necessitando de autorização legislativa.

24. “Do credor”, decorrente da assunção do risco de crédito pelo agente financeiro.

25. Entendida como essência ou origem, quando de sua estruturação.

120-1 – *Fundo Público*

Esta natureza jurídica *compreende*:

– os fundos contábeis de *natureza contábil e/ou financeira*, não dotados de personalidade jurídica, previstos nos artigos 71 a 74 da Lei nº 4.320, de 17/03/1964, criados no âmbito de *qualquer dos poderes* da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, bem assim dos ministérios públicos e dos tribunais de contas (grifo nosso).<sup>26</sup>

Ainda nessa seção, disponibiliza-se uma visão sistematizada dos fundos públicos especiais, delimitando, inclusive, suas principais características. Antecipa-se que o crivo contábil *versus* financeiro não se faz possível, devido à existência de fundos mistos, quais sejam, aqueles que tanto executam despesas como praticam financiamentos, duplicidade que não é incomum entre os fundos ora tratados. Estende-se a análise, identificando o poder e o órgão da administração direta a que estão associados, de acordo com a Lei nº 13.587/2018 (Brasil, 2018a; LOA/2018, volumes III e IV).<sup>27</sup>

Algumas informações são ainda relevantes. Os fundos especiais apresentam-se recorrentemente como UO, executando-se o Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel), presente como fonte de receita,<sup>28</sup> que se dispersa consequentemente entre várias UOs. Os fundos mistos, por sua vez, são alocados, na lei orçamentária, em duas UOs: uma acolhendo a dimensão contábil e a outra, a dimensão financeira. Como exceção, há o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), acolhido apenas em uma UO. Na distribuição disponibilizada adiante (poderes e órgãos da administração direta dos fundos especiais) isso não será levado em conta. Os fundos especiais mistos serão tratados de forma uníssona (ou condensada), abandonando-se o tratamento diferenciado, quando sua execução orçamentária for analisada (seção 5).

Por fim, há também o entendimento dado ao Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), já que este pode gerar questionamentos. Com a Lei nº 13.530/2017 (Novo FIES), o fundo passa a operar por meio dos fundos constitucionais (Norte, Nordeste e Centro-Oeste)

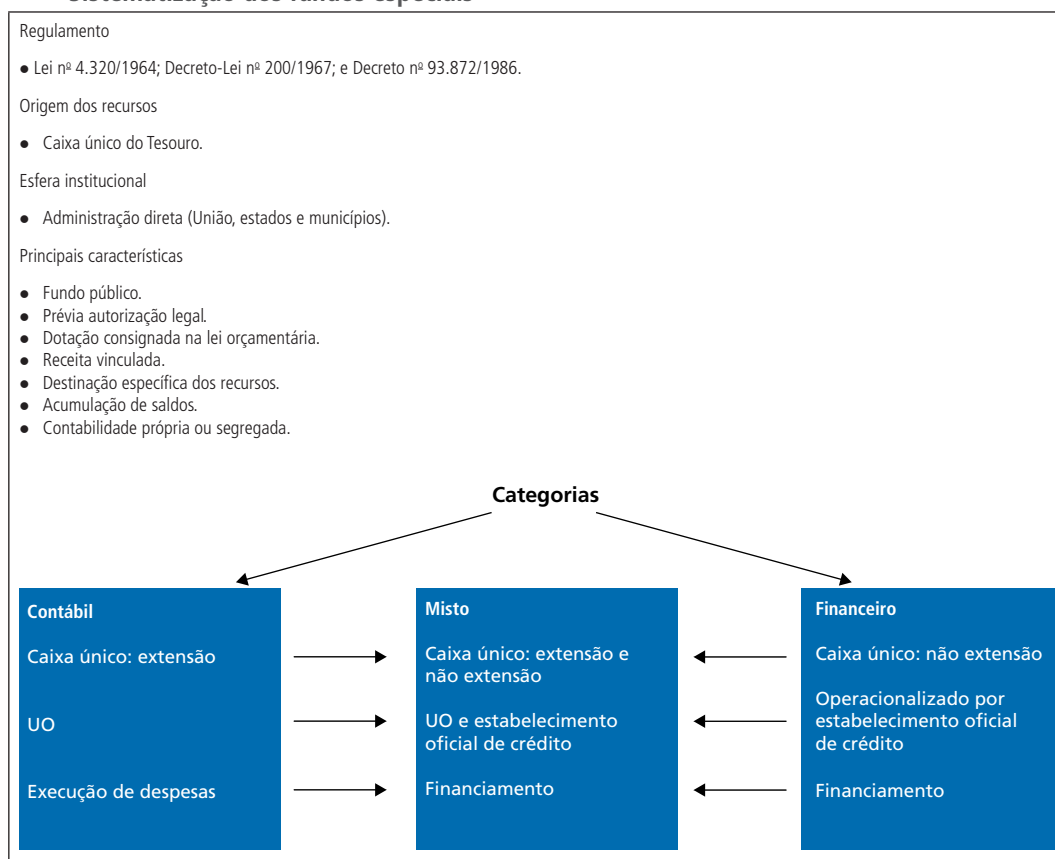
26. Disponível em: <<https://concla.ibge.gov.br/estrutura/natjur-estrutura/natureza-juridica-2009.html>>.

27. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/2018/orcamento-anual-de-2018#LOA>>.

28. Fonte 178.

e dos fundos de desenvolvimento (Amazônia, Nordeste e Centro-Oeste), assumindo um perfil (parcial) de fundo financeiro (Brasil, 2017c). Entretanto, uma fração dos desembolsos permanece atuando fora da referida sistemática. Concede-se financiamento (por meio de instituição oficial de crédito)<sup>29</sup> cujas devoluções não retornam, de forma direta, a uma carteira de empréstimo,<sup>30</sup> fato que caracteriza (conforme já salientado) os fundos financeiros.<sup>31</sup> Diante da ambiguidade (estranque do conceito de fundo misto, importante frisar), o FIES não foi posicionado como fundo financeiro, ficando fora do universo analítico.

## BOX 1

**Sistematização dos fundos especiais**

Fonte: LOA/2018 (volumes III e IV). Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/2018/orcamento-anual-de-2018#LOA>>. Elaboração do autor.

29. Precisamente, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal.

30. Os juros e as amortizações do financiamento retornam à CTU e não ao FIES.

31. Opera, de fato, nos moldes do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), que, a despeito de ofertar crédito, não se constitui em um fundo.

**BOX 2**

**Fundos especiais: distribuição por poder e órgão da administração direta**

**2A – Fundos contábeis**

Poder Legislativo

Órgão: Câmara dos Deputados  
Fundo Rotativo da Câmara dos Deputados.

Poder Executivo

Órgão: Presidência da República  
Fundo de Imprensa Nacional (FIN).

Órgão: Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações  
Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (FUST).  
Fistel.

Órgão: Ministério da Fazenda  
Fundo Especial de Treinamento e Desenvolvimento.

Órgão: Ministério da Justiça e Segurança Pública  
Fundo de Defesa de Direitos Difusos.  
Fundo Penitenciário Nacional (FUNPEN).  
Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP).  
Fundo Nacional Antidrogas (FNA).

Órgão: Ministério da Saúde  
Fundo Nacional de Saúde (FNS).

Órgão: Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil  
Fundo Nacional de Aviação Civil (FNAC).

Órgão: Ministério do Meio Ambiente  
Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA).

Órgão: Ministério da Defesa  
Fundo do Ministério da Defesa.  
Fundo de Administração do Hospital das Forças Armadas (FAHFA).  
Fundo do Serviço Militar.  
Fundo Aeronáutico.  
Fundo do Exército.  
Fundo Naval.  
Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo.

Órgão: Ministério do Desenvolvimento Social  
Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS).

Órgão: Ministério das Cidades  
Fundo Nacional de Segurança e Educação do Trânsito (FUNSET).  
Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS).

Órgão: Ministério dos Direitos Humanos  
Fundo Nacional para a Criança e o Adolescente (FNCA).  
Fundo Nacional do Idoso (FNI).

Órgão: Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios<sup>1</sup>  
Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF).

## 2B – Fundos mistos

### Poder Executivo

Órgão: Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA).  
Fundo de Defesa da Economia Cafeeira (Funcafé).

Órgão: Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações  
Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT).  
Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (FUNTEL).

Órgão: Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil  
FMM.

Órgão: Ministério do Trabalho  
FAT.

Órgão: Ministério da Cultura  
Fundo Nacional de Cultura (FNC).

Órgão: Ministério do Meio Ambiente  
Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC).

Órgão: Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil  
FMM.

## 2C – Fundos financeiros

### Poder Executivo

Órgão: Presidência da República  
Fundo de Terras e da Reforma Agrária (Banco da Terra).

Órgão: Ministério do Turismo (MTUR).  
Fundo Geral de Turismo (FUNGETUR).

Órgão: Ministério da Integração Nacional  
Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO).  
Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO).  
Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE).  
Fundo de Desenvolvimento da Amazônia (FDA).  
Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FDNE).  
Fundo de Desenvolvimento do Centro-Oeste (FDCO).

Elaboração do autor.  
Nota: <sup>1</sup> UO atípica.

## 4 FUNDOS ESPECIAIS: A FRAGILIZAÇÃO DO MECANISMO DE FINANCIAMENTO

Nesta seção, discute-se a fragilização dos fundos especiais como mecanismo de financiamento das políticas públicas. Segmenta-se a investigação em dois blocos. No primeiro, subseção 4.1, apresentam-se as inovações promovidas na gestão dos recursos públicos, tornando os fundos dispensáveis tanto à vinculação de receitas como à acumulação dos saldos (*superavit* financeiro) ao exercício financeiro subsequente. No segundo, subseção 4.2, descontrói-se a ideia da vinculação de receitas como uma garantia de recursos, melhor dizendo, a imagem de serem os fundos especiais um antídoto às incertezas financeiras, conforme originalmente concebidos (meados da década de 1960).

Para isso, opera-se em três frentes, aqui arranjadas em três sub-blocos. Inicialmente, no item 4.2.1, apresenta-se a exposição desses fundos ao contingenciamento de gastos, utilizando-se como baliza as despesas executadas e seu enquadramento ao conceito de despesa primária. O impacto, ou não, sobre o RP serve como parâmetro à exposição ora tratada. Em seguida, no item 4.2.2, aborda-se a constituição da RES com recursos próprios e/ou vinculados. Neste caso, um inequívoco desvio de função (pouco transparente), que “desidrata” a dotação inicial dos fundos. Por fim, no item 4.2.3, discorre-se sobre a DRU, que (possivelmente) remaneja as receitas vinculadas aos fundos, ou seja, ela representa o último abalo na robustez (original) do mecanismo de financiamento.

#### 4.1 Fundos especiais: dispensáveis à vinculação de receitas e à acumulação dos saldos

Apesar do impulso a partir da década de 1960 (Lei nº 4.320/1964 e Decreto-Lei nº 200/1967), a utilização dos fundos especiais como ferramenta para vinculação de receita já era prevista no Código de Contabilidade Pública de 1922 (Sella e Arruda, 1996). Não se sabe com exatidão o motivo subjacente, mas é lícito postular que, como caixas especiais, garantiam recursos e aceleravam a gestão do órgão executor da política pública.

Caminhando no tempo, o argumento demonstra-se sustentável. Antes da implementação da CTU,<sup>32</sup> ou seja, seis décadas à frente da primeira experiência com os fundos especiais,<sup>33</sup> o Orçamento Geral da União (OGU) ainda se aparentava com uma colcha de retalhos. Os recursos eram depositados em uma multiplicidade de contas distintas, de forma que se posicionar como fundo especial representava uma vantagem comparativa, quando da gestão e distribuição da receita. Além disso (mútua potencialização), evitava-se um “passeio do dinheiro”, uma vez que os fundos se comportavam como um reduto de liquidez. A narrativa, a seguir, respalda os pressupostos assumidos.

O país não tinha *noção* [antes da CTU] dos gastos da administração pública, pois se administrava com base na *posição do caixa* do governo federal, controlado em *contas bancárias* do Banco do Brasil (...). *Para saber*, por exemplo, o gasto com pessoal, o governo “*carimbava*” determinadas contas e fixava os dias de pagamento [o resíduo era o montante gasto] (Ferreira, 2016, p. 99, grifo nosso).

32. Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986 (Brasil, 1986).

33. Supondo-se que, na década de 1920, o “estado da arte” era, no mínimo, equivalente ao aqui datado.



*Cada centavo* que se pagava a terceiros no governo, *três centavos* transitavam internamente. O dinheiro sai da STN [Secretaria do Tesouro Nacional], vai para o ministério responsável e, então, é enviado para a unidade que fará o pagamento por meio de uma ordem bancária (...). A estimativa existente (...) era de que havia *3,7 mil* contas bancárias do governo. Verificou-se que, na realidade, eram *12 mil* (Ferreira, 2016, p. 104, grifo nosso).

Atualmente, perpassa-se por todos esses entraves sem a utilização dos fundos. Com a introdução da CTU (mantida no Banco Central do Brasil) e a decorrente integração da administração financeira, faz-se a vinculação na fonte provedora (Brasil, 2017d), já alinhando a origem e o destino do recurso.<sup>34,35</sup> Ou seja, o dinheiro não “*passa*” nem necessita de um intermediário (fundo) ao cumprimento de seu propósito (beneficiar uma política pública, por exemplo), devido ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI), braço operacional da CTU: “Como mecanismo integrador entre a receita e a despesa, [o SIAFI] *exerce duplo papel* no processo orçamentário: *na receita*, [direciona os] recursos para o financiamento de determinadas despesas; *na despesa*, (...) identifica a origem dos recursos que estão sendo utilizados” (Brasil, 2016c, p. 24, grifo nosso).

Acrescenta-se que a dependência dos fundos para uma gestão célere da administração direta (autonomia financeira do órgão gestor), outra motivação arraigada à sua utilização, perdeu, por completo, o sentido. Na verdade, tornou-se obsoleta, perante os avanços já comentados na administração financeira.

A Conta Única do Tesouro Nacional é o mecanismo que permite a movimentação *on-line* de recursos financeiros dos órgãos e entidades ligadas ao SIAFI em conta unificada. Esta unificação, além de garantir a manutenção da *autonomia e individualização*, permite o *controle imediato* dos gastos sobre suas disponibilidades financeiras (grifo nosso).<sup>36</sup>

Quanto à acumulação dos saldos, apontou-se, na terceira seção, que os fundos especiais podem transportar o *superavit* financeiro (Reis, 2008) ao exercício seguinte,

---

34. “É a *vinculação que garante* o fluxo do recurso e *não* o fundo” (Brasil, 2017d, p. 26, grifo nosso).

35. À guisa de informação: 92% das receitas orçamentárias (correntes e de capital) são vinculadas, destinadas a propósitos preestabelecidos (Guardia, 2016). As que transitam pelos fundos alcançam cerca 35%. Em suma, a vinculação prescinde dos fundos (de um intermediário) ao atingimento das finalidades perseguidas.

36. Disponível em: <<http://manualsiafi.tesouro.fazenda.gov.br/020000/020300/020305/>>. Última modificação em: 24 jun. 2018.

caso sua norma de criação não se manifeste ao contrário.<sup>37</sup> Essa permissão, favorável à primeira vista, demonstra-se, na prática, de pouca valia. O art. 8º da Lei Complementar nº 101/2000 garante que, no caso de receita vinculada, os saldos acumulem, mesmo inexistindo fundo. Na verdade, vai mais além, ao condicionar a aplicação do recurso independentemente do ano do ingresso. Transcreve-se a redação: “Os recursos *legalmente vinculados* a finalidade específica serão utilizados *exclusivamente* para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em *exercício diverso* daquele em que ocorrer o ingresso” (Brasil, 2000, grifo nosso).

Desenvolvendo a lógica subjacente, as vinculações, conforme a norma citada, já constituem (ou viabilizam) um fundo natural de despesas (Toledo Júnior, 2010). No entanto, e aqui existe um claro vácuo informacional, não existe qualquer obrigação sobre gastar os recursos acumulados no mesmo exercício financeiro da arrecadação. Os desembolsos do fundo natural de despesas são atemporais, não datados, conforme o (desentendimento) de muitos. O não reconhecimento do fato, importante ressaltar, acarreta “uma infinidade de *erros e gastos malfeitos* pelos entes federados, pois, na ânsia de gastar, *gastam mal*” (Scaff, 2016, p. 3, grifo nosso).

#### 4.2 Fundos especiais: a vinculação como uma (não mais) garantia de recursos

Faz-se aqui um breve registro, antes das análises. As informações disponibilizadas neste bloco apoiam-se na Lei nº 13.414/2017 (Brasil, 2017a). Recorreu-se a ela, e não à Lei nº 13.587/2018, por motivo de concordância com a execução orçamentária dos fundos, assunto tratado mais à frente (seção 5). Como só se tem a execução fechada dos fundos para 2017, e a proposta é identificar como, na prática, as vinculações deixaram de ser uma garantia de recursos, a abordagem em retrospectiva tornou-se imperativa.

---

37. O argumento refere-se estritamente aos fundos contábeis. Nos fundos financeiros, conforme já analisado, a transferência dos saldos é automática. A ideia de um fundo rotativo ilustra a possibilidade. Em relação aos fundos contábeis, vale mencionar que o Fistel pode transferir seu *superavit* financeiro ao Tesouro Nacional, utilizando-o da forma que melhor lhe convier. Esse é o entendimento do Tribunal de Contas da União, apoiado no art. 3º de sua lei estruturante (Lei nº 5.070/1966). Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/saldo-remanescente-do-fistel-pode-ser-usado-pelo-tesouro-nacional-diz-tcu.htm>>.

#### 4.2.1 Fundos especiais e contingenciamento de despesa

Os fundos especiais não se constituem em uma blindagem às regras fiscais vigentes.<sup>38</sup> Sendo assim, também se submetem ao contingenciamento de despesa,<sup>39</sup> de modo a enquadrar o orçamento anual tanto à meta de resultado (RP)<sup>40</sup> como à meta de gasto (teto dos gastos).<sup>41</sup> Transcrevem-se, a seguir, pela ordem, as redações legais das metas em questão.

Lei Complementar nº 101/2000:

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento *das metas de resultado primário* ou nominal estabelecidas no anexo de metas fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, *limitação de empenho e movimentação financeira*, segundo os critérios fixados pela Lei de Diretrizes Orçamentárias [LDO].

(...)

§ 2º *Não serão objeto de limitação as despesas* [os fundos não se fazem presentes] que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (Brasil, 2000, grifo nosso).

---

38. Segundo a Instituição Fiscal Independente (IFI) (IFI, 2018), existem hoje, no Brasil, onze modalidades de regras fiscais. Algumas têm força constitucional, como a regra de ouro e o teto dos gastos. Outras, embora atuantes, não foram devidamente regulamentadas, como os limites para o montante das dívidas consolidada e mobiliária da União. Para a análise empreendida limitar-se-á àquelas voltadas às despesas primárias – resultado primário e teto dos gastos –, sob a alegação de serem as mais afeitas aos objetivos da investigação.

39. “O *contingenciamento* consiste no *adiamento* da execução das despesas e, em muitas vezes, na *não execução* de parte da programação dos gastos prevista no orçamento anual. O caráter *autorizativo* da lei anual permite ao governo fazer uso do contingenciamento das dotações [objetivando o atingimento das regras fiscais], uma vez que não há *obrigatoriedade* de que se cumpra, de forma integral, a programação orçamentária constante da lei” (Azevedo, 2006, p. 129, grifo nosso). No jargão técnico, “limitação de empenho e movimentação financeira” (Mendes, 2008, p. 8), que se assemelha ao “*sequestration*, mecanismo existente no Budget Enforcement Act – BEA – dos Estados Unidos” (Azevedo, 2006, p. 84).

40. “Resultado obtido a partir do *cotejo* entre receitas e despesas [primárias] de um dado período, que impactam efetivamente a *dívida estatal* (...). Serão consideradas *receitas primárias* [regime de caixa] aquelas receitas orçamentárias que efetivamente *diminuem o montante* da Dívida Consolidada Líquida [por exemplo, arrecadação de impostos, taxas e contribuições], *excetuadas* aquelas com características financeiras [juros e amortizações sobre empréstimos concedidos, por exemplo] e aquelas fruto de alienação de investimento [como privatizações]. São *despesas primárias* [regime de caixa] aquelas despesas orçamentárias (...) que *diminuem* o estoque das disponibilidades de caixa e haveres financeiros *sem uma contrapartida em forma de diminuição* equivalente no *estoque da dívida consolidada* [por exemplo, despesas com pessoal]” (Brasil, 2018c, p. 220-221, grifo nosso).

41. De acordo com o art. 106 da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, “fica instituído o *Novo Regime Fiscal* [teto dos gastos] no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União, que vigorará por *vinte exercícios financeiros*, nos termos dos arts. 107 a 114 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias” (Brasil, 2016b, grifo nosso).

Emenda Constitucional nº 95/2016:

Art. 107. Ficam estabelecidos, para cada exercício, *limites* individualizados para as *despesas primárias* [inclusive as executadas via fundos]:

I – do Poder Executivo;

II – do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Conselho Nacional de Justiça, da Justiça do Trabalho, da Justiça Federal, da Justiça Militar da União, da Justiça Eleitoral e da Justiça do Distrito Federal e Territórios, no âmbito do Poder Judiciário;

III – do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União, no âmbito do Poder Legislativo;

IV – do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público; e

V – da Defensoria Pública da União.

(...)

§ 1º Cada um dos limites a que se refere o caput deste artigo equivalerá:

I – *para o exercício de 2017*, à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento); e

II – *para os exercícios posteriores*, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária (Brasil, 2016b, grifo nosso).

Observa-se que, em ambos os casos, as despesas primárias comportam-se como protagonistas.<sup>42</sup> No quadro 1, tem-se a classificação das despesas por categoria

---

42. De forma ainda mais intensiva, no caso do teto dos gastos, uma vez que não se pode recorrer às receitas primárias como mecanismo de ajuste/equilíbrio orçamentário.

econômica (CE) e por grupo de natureza de despesa (GND), neste caso, com o código de identificação. Em sequência, no quadro 2, esclarece-se como os grupamentos se alinham aos conceitos de despesas não financeira (primária) e financeira, com os respectivos indicadores de RP, em suma, passíveis de contingenciamento, quando o indicador de RP for diferente de zero ( $RP \neq 0$ ).

**QUADRO 1**  
**Despesas: CE e GND**

CE	GND
Corrente: classificam-se nessa categoria todas as despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.	Pessoal + encargos sociais – PES (1)
	Juros e encargos da dívida – JUR (2)
	Outras despesas correntes – ODC (3)
Capital: classificam-se nessa categoria aquelas despesas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.	Investimentos – INV (4)
	Inversões financeiras – IFI (5)
	Amortizações da dívida pública – AMT (6)
RES (9): a reserva não constitui um GND, sendo expressa para fins de processamento de dados.	

Fonte: Brasil (2016c; 2017e).

Elaboração do autor.

Obs.: Os números entre parênteses são códigos numéricos representativos do GND ao qual a despesa pertence.

**QUADRO 2**  
**Despesas primária (não financeira) e financeira com indicador de RP**

Modalidade da despesa	RP	GND
Financeira.	0	JUR (2), IFI (5) <sup>1</sup> e AMT (6)
Não financeira.	-	-
Primária e considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta, sendo obrigatória quando constar do anexo III.	1	PES (1)
Primária e considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta, sendo discricionária e não abrangida pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).	2	ODC (3)
Primária e considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta, sendo discricionária e abrangida pelo PAC.	3	INV (4)
Primária, constante do orçamento de investimento, e não considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta, sendo discricionária e não abrangida pelo PAC.	4	Fora do escopo analítico <sup>2</sup>
Primária, constante do orçamento de investimento, e não considerada na apuração do resultado primário para cumprimento da meta, sendo discricionária e abrangida pelo PAC.	5	Fora do escopo analítico <sup>2</sup>
Primária, decorrente de programações incluídas ou acrescidas por emendas individuais e de execução obrigatória nos termos do art. 166, §§ 9º e 11º, da CF/1988.	6	ODC (3)
Primária, decorrente de programações incluídas ou acrescidas por emendas de bancada estadual e de execução obrigatória nos termos do art. 61 do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) de 2018.	7	INV (4)
Despesa para processamento.	-	-
RES.	0	RES (9)

Fonte: Brasil (2016c) e LOA/2018 (volume IV). Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-aneais/2018/orcamento-anual-de-2018#LOA>>. Elaboração do autor.

Notas: <sup>1</sup> Quando associadas a financiamentos. Um exemplo de IFI que não impacta o RP ( $RP \neq 0$ ) é a integralização de contas a fundo garantidor de empréstimo (LOA/2018, volume IV). Os fundos especiais analisados não executam essa modalidade de IFI.

<sup>2</sup> Os fundos especiais estão alocados nos orçamentos fiscal e da seguridade social.

Obs.: Os números entre parênteses são códigos numéricos representativos do GND ao qual a despesa pertence.

Apresentam-se adiante os GNDs executados pelos fundos especiais, assim como o impacto no RP dos grupos listados, de acordo com a Lei nº 13.414/2017 (Brasil, 2017a). O contingenciamento (a princípio) afeta as despesas que impactam o RP ( $RP \neq 0$ ), mas existe uma série de ressalvas, que são abordadas a seguir. A ideia é apresentar os fundos, de forma panorâmica, e apontar, quando for o caso, as limitações dos princípios contábeis ao diagnóstico do contingenciamento, de modo a agregar informações sobre sua sistemática operacional. A narrativa tem um perfil prudencial. As permissões de gasto são, por vezes, condicionadas, anunciando uma fragilidade que só será devidamente revelada quando analisarmos a execução orçamentária dos fundos (seção 5).

Registra-se, de antemão, que boa parte dos fundos contábeis e mistos se presta à constituição de RES, que não exerce impacto sobre o RP ( $RP = 0$ ) (quadro 2). A ocorrência não deve ser entendida como uma blindagem ao contingenciamento de despesa, mas como um desvio de finalidade, questão tratada no momento oportuno (item 4.2.2). Além disso, na identificação da blindagem do fundo ao contingenciamento, os indicadores de RP (fora a RES) nem sempre são um parâmetro fidedigno ao corte de gastos. Por exemplo, alguns fundos (contábeis e mistos, particularmente) executam despesas obrigatórias, que, apesar de exercerem impacto sobre o RP, não se sujeitam à limitação de empenho.<sup>43,44</sup> Outros (mistos e financeiros, em especial) praticam IFI (financiamento), que não exerce impacto sobre o RP, fato que, mesmo na contramão do princípio contábil, não assegura uma liberdade do gasto. Nesses casos, sinalizar-se-ão as ocorrências, registrando a presença de despesa obrigatória (inclusive o cumprimento de um gasto mínimo constitucional) ou utilizando-se das expressões “parcial, com ressalva” ou “sim, com ressalva”. Por fim, encontra-se a expressão “sem ressalva”. Refere-se aos fundos (contábeis e financeiros) que “personificam” despesa obrigatória<sup>45</sup> e, como tal, sem constrangimento de gasto.

43. Conforme a Lei nº 13.473/2017 (Brasil, 2017b; LDO/2018, anexo III). Despesas que não se sujeitam à limitação de empenho disponíveis em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/2018/orcamento-anual-de-2018#LDO2018>>.

44. “Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias” (Brasil, 2000, art. 9º, § 2º, grifo nosso).

45. Conforme a Lei nº 13.473/2017 (Brasil, 2017b; LDO/2018, anexo III). Fundos que “personificam” despesa obrigatória disponíveis em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/2018/orcamento-anual-de-2018#LDO2018>>.

Inicia-se com os fundos contábeis. À primeira vista, todos executam despesas que impactam o RP ( $RP \neq 0$ ),<sup>46</sup> submetendo-se, assim, ao processo de contingenciamento. As ressalvas, no entanto, são abundantes.<sup>47</sup> O FIN paga pessoal, que é uma despesa obrigatória, ou seja, ele detém alguma blindagem ao contingenciamento. O FNS, além de respeitar um limite mínimo de dispêndio (Brasil, 2016b, art. 110, I e II),<sup>48</sup> opera com despesa obrigatória (pessoal, especificamente), fatos que garantem uma grande proteção ao corte de gasto. O FAHFA também paga pessoal, o que garante uma certa proteção ao contingenciamento. Além desses, há o FNAS, que executa despesa obrigatória, mas não relacionada com pessoal (ODC),<sup>49</sup> e o FCDF, que “personifica” uma despesa obrigatória. Nesses casos, os fundos estão protegidos parcialmente e totalmente (sem ressalvas) do corte fiscal.

Um breve adendo: os fundos especiais foram concebidos para agilizar a gestão e garantir recursos públicos para áreas/setores específicos, sob a alegação de serem estratégicos aos interesses nacionais. Nessa condição, faz pouco (ou nenhum) sentido um fundo titulado especial executar gasto com pessoal ou gasto obrigatório alheio ao pessoal, uma vez que estes estão associados ora ao custeio da “máquina pública” ora à garantia constitucional/legal. Não se trata de maior ou menor nobreza, mas de alavanca, ou não, para saltos qualitativos. O país do futuro (mais profícuo) para as gerações futuras (mais profícuas) requer ações mais ousadas.

Quanto aos fundos mistos, isto é, os que tanto executam despesas como praticam financiamento, haveria uma blindagem parcial (com ressalvas) ao contingenciamento, tendo em vista o caráter não primário de algumas despesas (financiamento). Neste caso, destacam-se o Funcafé, o FUNTTEL, o FMM, o FNC e o FNMC. Acrescenta-se, e o argumento é pontual, que o FAT, também um fundo misto, executa, além de financiamento, ODC de caráter obrigatório,<sup>50</sup> gerando uma imunidade adicional e particularizada ao corte de gasto.<sup>51</sup>

---

46. Atenta-se para a questão da RES, já colocada anteriormente. Acrescenta-se também que alguns fundos contábeis (FNS, FIN, FAHFA e FCDF) apresentam RP igual a zero ( $RP = 0$ ), devido à execução de ODC, dessa forma enquadradas. A título de informação, a despesa envolvida era de “contribuição da União, de suas autarquias e fundações para o custeio do regime de previdência dos servidores públicos federais” (LOA/2017, volume IV). Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/2017/orcamento-anual-de-2017#LOA2017>>.

47. A descrição segundo o ordenamento dos fundos consta na tabela 2.

48. A Emenda Constitucional nº 95 desvinculou o gasto em saúde da receita corrente líquida. Opera-se, a partir de então, com o gasto praticado em 2017, corrigido pelo IPCA.

49. As ODC reúnem 84 elementos de gasto (Toledo Júnior, 2010). Destaca-se, em relação ao fundo, o Benefício de Prestação Continuada (BPC), que acolhe boa parte dos gastos.

50. Seguro-desemprego e abono salarial como carros-chefes.

51. O argumento do parágrafo anterior, qual seja, a (não) razoabilidade de um fundo especial operar com despesa obrigatória, é passível de reprodução.

Concluindo, no que concerne aos fundos financeiros, tomando-se os princípios contábeis como baliza, inexistem razões para se sujeitarem ao processo de contingenciamento. Alinhados aos fundos mistos (sua dimensão financeira, na verdade), excetuam despesas neutras quanto ao RP, neutralidade garantida (sem ressalva), apenas em relação aos fundos constitucionais (do Norte, Centro-Oeste e Nordeste), por “personificarem” despesa obrigatória. Nos demais casos (Banco da Terra, FUNGETUR, FDA, FDNE e FDCO) não se pode abrir mão da garantia com ressalva.

QUADRO 3

**Fundos especiais: GNDs, impacto sobre o RP e blindagem às regras fiscais**

Fundo	Categoria	GND	RP	Blindagem
Fundo Rotativo da Câmara dos Deputados	Contábil	ODC + INV	1; 2	Não
FIN	Contábil	PES + ODC + INV + RES	0; 1; 2	Não (excluindo pessoal)
Funcafé	Misto	ODC + INV + IFI + RES	0; 1; 2	Parcial (dimensão financeira com ressalva)
FNDCT	Misto	ODC + INV + IFI + RES	0; 2; 3	Parcial (dimensão financeira com ressalva)
FUST	Contábil	ODC + RES	0; 2	Não
FUNTEL	Misto	ODC + IFI + INV + RES	0; 2	Parcial (dimensão financeira com ressalva)
Fundo Especial de Treinamento e Desenvolvimento	Contábil	ODC + INV	2	Não
Fundo de Defesa de Direitos Difusos	Contábil	ODC + INV + RES	0; 2	Não
FUNPEN	Contábil	ODC + INV	2; 6	Não
FNSP	Contábil	ODC + INV	2; 6; 7	Não
FNA	Contábil	ODC + INV + RES	0; 2; 6	Não
FNCA	Contábil	ODC + RES	0; 2	Não
FNI	Contábil	ODC + RES	0; 2	Não
FNS	Contábil	PES + ODC + INV+ IFI'	0; 1; 2; 3; 6; 7	Parcial (incluindo pessoal e mínimo constitucional)
FMM	Misto	ODC + INV +IFI	0; 1; 2	Parcial (dimensão financeira com ressalva)
FNAC	Contábil	ODC + INV + IFI'+ RES	0; 2; 3; 7	Não
FAT	Misto	ODC + INV + IFI	0; 1; 2; 6	Parcial (incluindo ODC obrigatórias)
FNC	Misto	ODC + INV + IFI + RES	0; 2; 6	Parcial (dimensão financeira com ressalva)
FNMA	Contábil	ODC + INV + RES	0; 2	Não

(Continua)



(Continuação)

Fundo	Categoria	GND	RP	Blindagem
FNMC	Misto	ODC + INV+ IFI	0; 2	Parcial (dimensão financeira com ressalva)
Fundo do Ministério da Defesa	Contábil	ODC + INV	2	Não
FAHFA	Contábil	PES + ODC + INV	0; 1; 2; 6	Não (excluindo pessoal)
Fundo do Serviço Militar	Contábil	ODC + INV + RES	0; 2	Não
Fundo Aeronáutico	Contábil	ODC + INV + IFI+ RES	0; 1; 2	Não
Fundo do Exército	Contábil	ODC + INV + RES	0; 1; 2	Não
Fundo Naval	Contábil	ODC + INV + RES	0; 1; 2; 6	Não
Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo	Contábil	ODC + INV + RES	0; 2	Não
FNAS	Contábil	ODC + INV	1; 2; 6	Não (excluindo ODC obrigatórias)
FUNSET	Contábil	ODC + INV + RES	0; 2	Não
FNHIS	Contábil	ODC + INV + RES	0; 3; 6; 7	Não
FCDF	Contábil	PES + ODC + INV	0; 1	Sim (sem ressalvas)
Banco da Terra	Financeiro	IFI	0	Sim (com ressalvas)
FUNGETUR	Financeiro	IFI	0	Sim (com ressalvas)
FNO	Financeiro	IFI	0	Sim (sem ressalvas)
FCO	Financeiro	IFI	0	Sim (sem ressalvas)
FNE	Financeiro	IFI	0	Sim (sem ressalvas)
FDA	Financeiro	IFI	0	Sim (com ressalvas)
FDNE	Financeiro	IFI	0	Sim (com ressalvas)
FDCO	Financeiro	IFI	0	Sim (com ressalvas)

Fonte: LOA/2017 (volumes III e IV). Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/2017/orcamento-anual-de-2017#LOA2017>>.  
Elaboração do autor.

Notas: <sup>1</sup>IFI não associadas a financiamento.

#### 4.2.2 Fundos especiais e RES

Demonstrou-se que os fundos especiais se prestam à constituição de RES. Isso não ocorre entre os fundos financeiros, mas a prática é recorrente em boa parte dos fundos contábeis e mistos. Esse fundo de reserva ou fundo emergencial contingencial (Oliveira, 2015; Reis, 2002), destinado à cobertura de eventos não previstos na lei

orçamentária,<sup>52</sup> origina-se do Decreto-Lei nº 200/1967, ganhando maior relevância com a Lei Complementar nº 101/2000. Transcrevem-se, a seguir, pela ordem, as redações legais.

Sob a denominação de *reserva de contingência*, o orçamento anual poderá conter dotação global *não especificamente destinada* a determinado órgão, unidade orçamentária, programa ou categoria econômica, cujos recursos serão utilizados para abertura de *créditos adicionais* (redação dada pelo Decreto-Lei nº 1.763, de 1980) (Brasil, 1967, art. 91, grifo nosso).

O *projeto de lei orçamentária anual*, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com as normas desta lei complementar:

(...)

III – *conterá reserva de contingência*, cuja forma de utilização e montante, definido com base na *receita corrente líquida*, serão estabelecidos na *Lei de Diretrizes Orçamentárias*, destinada ao:

(...)

b) atendimento de *passivos contingentes* e outros *riscos* e eventos fiscais *imprevistos* (Brasil, 2000, art. 5º, III, grifo nosso).

Das normas supracitadas, depreende-se que a constituição da RES é uma obrigação legal, voltada à abertura de créditos adicionais.<sup>53</sup> Além disso, terá como base à sua constituição uma fração da receita corrente líquida, definida pela LDO. A remissão à norma comentada direciona (a ela) a discussão. Transcreve-se a redação legal:

Art. 12. A *reserva de contingência*, observado o inciso III do caput do art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal, será constituída, exclusivamente, de *recursos do orçamento fiscal*, equivalendo, no projeto e na lei orçamentária de 2018, a, no mínimo, *dois décimos por cento da receita corrente líquida* constante do referido projeto.

§ 1º *Não serão consideradas*, para os efeitos do *caput*, as eventuais reservas:

52. Que não devem ser confundidos com eventos extraordinários, estes alinhados, por exemplo, a cataclismos naturais. Segundo Reis (2002, p. 3, grifo nosso), esses eventos imprevistos são também conhecidos como “‘superveniências passivas’ [e podem decorrer] de ações judiciais trabalhistas, cíveis, previdenciárias, indenizações por desapropriação e outros que poderão causar perdas ou danos ao patrimônio da entidade”.

53. O que é vago, já que os créditos adicionais envolvem os suplementares, os especiais e os extraordinários (Brasil, 1964, art. 41).

I – à conta de receitas próprias e vinculadas; e

II – para atender programação ou necessidade específica (Brasil, 2017b, grifo nosso).

Identifica-se que sua constituição apoiar-se-á em recursos do orçamento fiscal (leia-se receitas não vinculadas), em valor equivalente a 0,2% da receita corrente líquida.<sup>54</sup> Avançando, observa-se que não serão considerados (no cômputo dessas reservas) os recursos “à conta” das receitas próprias e vinculadas, dando fôlego adicional à investigação. Desfaz-se o imbróglio recorrendo à Lei nº 13.587/2018.

Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares para o aumento de dotações fixadas por esta lei, desde que compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida na Lei nº 13.473, de 8 de agosto de 2017, Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2018, e os limites de despesas primárias de que tratam os arts. 107, 110 e 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e que sejam observados o disposto no parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal e as seguintes condições:

I – para suplementação de despesas classificadas com “RP 0”:

a) destinadas à contribuição da União, de suas autarquias e fundações para o custeio do Regime de Previdência dos Servidores Públicos Federais, mediante a utilização de recursos provenientes de:

(...)

3. reserva de contingência, inclusive à conta de recursos próprios e vinculados [inclusive fundos], observado o disposto no § 2º do art. 12 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2018 (...).

b) relativas ao serviço da dívida, mediante a utilização de recursos provenientes de:

(...)

3. reserva de contingência, inclusive à conta de recursos próprios e vinculados [inclusive fundos], observado o disposto no § 2º do art. 12 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2018 (...).

---

54. Para o exercício de 2018, o valor apurado foi de R\$ 2.479.157.182. Em relação às fontes, tem-se: i) recursos ordinários (fonte 100), no montante de R\$ 1.696.160.986; ii) compensações financeiras pela exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos (fonte 142), no montante de R\$ 966.613; e iii) recursos condicionados (fonte 900), no montante de R\$ 782.029.583 (Brasil, 2018a).

II – *para suplementação de despesas classificadas com “RP 1” (...):*

a) constante de item do referido quadro 9, exceto para suplementação das despesas mencionadas nas demais alíneas deste inciso, mediante a utilização *de recursos provenientes de:*

(...)

3. *reserva de contingência, inclusive à conta de recursos próprios e vinculados* [inclusive fundos], observado o disposto no § 2º do art. 12 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2018 (...).

III – *para suplementação de despesas classificadas com “RP 2”:*

(...)

e) que decorram de variação cambial, mediante a utilização *de recursos provenientes de:*

(...)

2. *da reserva de contingência, inclusive à conta de recursos próprios e vinculados* [inclusive fundos], observado o disposto no § 2º do art. 12 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2018 (...).

IV – *para atendimento de despesas classificadas com “RP 3”:*

(...)

c) que decorram de variação cambial, exceto para as situações previstas na alínea “d” deste inciso, mediante a *utilização de recursos provenientes de:*

(...)

2. *da reserva de contingência, inclusive à conta de recursos próprios e vinculados* [inclusive fundos], observado o disposto no § 2º do art. 12 da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2018 (Brasil, 2018a, grifo nosso).

Constata-se que a RES, composta por recursos próprios e/ou vinculados (inclusive os atrelados aos fundos especiais), presta-se a uma infinidade de despesas: as que não impactam o resultado primário (RP = 0) e as que impactam o resultado

primário (RP = 1, 2 e 3), dando uma ampla liberdade aos gastos. Diante do fato, é lícito postular que a RES comporta-se como um mecanismo de flexibilização orçamentária (via desvinculação) que caminha em paralelo à DRU (assunto tratado no item 4.2.3), tonificando a capacidade de remanejar receitas. Em relação aos valores envolvidos, melhor dizendo, à base de cálculo parâmetro à constituição da RES, a norma não faz qualquer menção. Foge do escopo da investigação uma análise mais extensiva sobre a lacuna legal, o que não impede de apontar a baixa transparência da ação orçamentária, que, à revelia de qualquer parâmetro, remaneja receitas de sua finalidade original.

De acordo com a tabela 1, a razão reserva/dotação inicial pode ser bem expressiva, chegando em alguns casos a “desidratar” as receitas vinculadas. Entre os fundos contábeis, destacam-se o FUST (com 100%), o Fundo de Defesa de Direitos Difusos (99,40%), o FUNSET (88,16%) e o FNMA (83,64%). Entre os fundos mistos, ressaltam-se o FNAC (com 55,97%) e o FUNTTEL (55,38%).

TABELA 1  
Fundos especiais (contábil e misto) e RES

Fundo	Categoria	Dotação inicial (R\$)	RES (R\$)	RES/dotação (%)
FIN	Contábil	332.228.247	107.968.869	32,49
Funcafé	Misto	5.323.488.972	29.951.421	0,56
FNDCT	Misto	3.598.346.047	1.416.356.263	39,36
FUST	Contábil	1.186.588.593	1.186.487.593	100
FUNTTEL	Misto	503.927.977	279.092.712	55,38
Fundo de Defesa de Direitos Difusos	Contábil	569.835.538	566.435.538	99,40
FNA	Contábil	146.349.923	3.128.590	2,13
FNCA	Contábil	19.323.120	548.548	2,83
FNI	Contábil	18.064.731	924.005	5,11
FNAC	Contábil	5.219.647.256	2.921.647.256	55,97
FNC	Misto	1.325.746.810	413.825.488	31,21
FNMA	Contábil	24.477.776	20.474.133	83,64
Fundo do Serviço Militar	Contábil	11.596.620	3.975.273	34,27
Fundo Aeronáutico	Contábil	3.228.643.955	19.770.428	0,61
Fundo do Exército	Contábil	1.372.179.899	51.070.275	3,72
Fundo Naval	Contábil	873.039.465	106.065.019	12,14
Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo	Contábil	248.944.083	161.014.083	64,67
FUNSET	Contábil	1.133.393.397	999.296.847	88,16
FNHIS	Contábil	272.681.689	133.902.086	49,10
<b>Total</b>	-	<b>25.408.504.098</b>	<b>8.421.934.427</b>	<b>33,14</b>

Fonte: LOA/2017 (volumes III e IV). Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/2017/orcamento-anual-de-2017#LOA2017>>. Elaboração do autor.

Acrescenta-se que, junto à baixa transparência, identifica-se um inequívoco desvio de finalidade em relação às receitas genuínas desses fundos especiais. Vários foram, na realidade, desabilitados à execução de políticas públicas, servindo à construção de um questionável quadro fiscal. Diz-se pouco fidedigno levando em consideração as manobras executadas à conquista dos resultados disponibilizados. Em prol da transparência orçamentária, melhor seria destituir esses fundos de suas funções originais (desvinculação de receitas), até porque em nada impactaria o pseudo-objetivo perseguido.

Em situação oposta, colocam-se, entre os fundos contábeis, o Fundo Aeronáutico (0,61%), o FNA (2,13%), o FNCA (2,83%), o Fundo do Exército (3,72%), o FNI (5,11%) e o Fundo Naval (12,14%), que em pouco se prestam à constituição do fundo de reserva. Como denominador comum, aponta-se que boa parte deles está associada ao Ministério da Defesa.<sup>55</sup> Entre os fundos mistos, o valor é inexpressivo, apenas, em relação ao Funcafé (0,56%). Nos demais, seguem os valores: FNC (31,21%) e FNDCT (39,36%). A razão quanto às disparidades, frisa-se, não é identificável.

#### 4.2.3 Fundos especiais e DRU

A excessiva vinculação de receitas é vista como a principal causa da rigidez orçamentária (Azevedo, 2006; Guardia, 2016). Comprometer-se-ia (previamente) um volume de recursos superior à real necessidade do setor beneficiado, inviabilizando (devido à afetação) usos alternativos. Na verdade, poder-se-ia associar as limitações orçamentárias (também) a um equivocado processo de alocação, passível de ser remediado por meio de uma DRU.

Já instituída sob outras denominações,<sup>56</sup> a DRU ampara-se atualmente na Emenda Constitucional nº 93, de 8 de setembro de 2016. Extensiva a estados e municípios,<sup>57</sup> acolhe as receitas das contribuições sociais, contribuições sobre o domínio econômico,

55. Na falta de um parâmetro à constituição da RES, foi a alternativa encontrada.

56. Fundo Social de Emergência (FSE), perdurando de 1994 a 1995; Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), perdurando de 1996 a 1999; e DRU, perdurando de 2000 a 2015 (Suzart, 2015).

57. "Art. 76-A. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) das receitas dos *estados* e do *Distrito Federal* relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes. (...) Art. 76-B. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) das receitas dos *municípios* relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes" (Brasil, 2016a, grifo nosso).

além das taxas a serem recolhidas, até o final de 2023. Permite, ademais, um “desconto” de 30% sobre essas arrecadações, sem prejudicar o Regime Geral da Previdência Social. Diz na redação legal:

Art. 76. São *desvinculados de órgão, fundo ou despesa*, até 31 de dezembro de 2023, 30% (*trinta por cento*) da arrecadação da *União* relativa às *contribuições sociais*, sem prejuízo do pagamento das despesas do *Regime Geral da Previdência Social*, às *contribuições de intervenção no domínio econômico* e às *taxas*, já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data (Brasil, 2016a, grifo nosso).

Depreende-se da norma supracitada que os fundos especiais também se sujeitam à DRU. Mesmo não significando uma perda efetiva (real) de receitas (Mendes, 2008),<sup>58</sup> não se pode ignorar a exposição dos fundos ao mecanismo de flexibilização. Na tabela 2, identificam-se os fundos e suas receitas por fonte.<sup>59</sup> Constatam-se que a DRU pode flexibilizar cerca de R\$ 85 bilhões.<sup>60</sup> Entre os fundos contábeis, os que contribuiriam, de forma mais intensiva, seriam o FNS, totalizando pouco mais de R\$ 42 bilhões, e o FNAS, com R\$ 22 bilhões. Entre os mistos, colocar-se-ia o FAT, com aproximadamente R\$ 18 bilhões. Em síntese, a DRU apoiar-se-ia praticamente nesses três fundos (totalizando cerca de R\$ 82 bilhões), cabendo aos demais participação subsidiária.

TABELA 2  
Fundos especiais: efeitos potenciais da DRU (30%)

Fundo	Categoria	Fonte	Dotação inicial (R\$)	Receitas afetadas (R\$)	DRU (R\$)
Fundo Rotativo da Câmara dos Deputados	Contábil	150; 163; 180	75.482.695	0	0
FIN	Contábil	100; 150; <b>153</b>	332.228.247	127.187.424	54.508.896
Funcafé	Misto	150; 180	5.323.488.972	0	0
FNDCT	Misto	134; 135; 141; 150; 172; 178; 180; 186	3.598.346.047	2.758.739.772	1.182.317.045
FUST	Contábil	<b>172; 178</b>	1.186.588.593	1.186.588.593	508.537.968
FUNTELE	Misto	166; <b>172</b> ; 280	503.927.974	345.475.016	148.060.721

(Continua)

58. “A moral da estória é que a *desvinculação de receitas* dá ao gestor *maior flexibilidade* para alocar recursos disponíveis entre diversos itens de despesas, reduzindo a rigidez imposta pela vinculação. Mas ela não é um mecanismo que, *forçosamente, retira recursos de um grupo de despesas*, alocando-o em favor de outro grupo de despesas. São as *escolhas* [dos agentes públicos] que determinarão a *alocação final*” (Mendes, 2008, p. 35, grifo nosso).

59. Informações sobre os códigos numéricos podem ser encontradas no quadro A.1 do apêndice.

60. Na mensuração dos efeitos da DRU, parte-se do pressuposto de que as receitas afetadas (em negrito na tabela 2) poderiam estar descontadas em 30%.

(Continuação)

Fundo	Categoria	Fonte	Dotação inicial (R\$)	Receitas afetadas (R\$)	DRU (R\$)
Fundo Especial de Treinamento e Desenvolvimento	Contábil	100; 150	31.416.865	0	0
Fundo de Defesa de Direitos Difusos	Contábil	118; 150; <b>174</b> ; 180	569.835.538	565.572.235	242.388.101
FUNPEN	Contábil	118; 150; <b>174</b> ; 180; 188	690.920.082	13.439.815	5.759.921
FNSP	Contábil	100; 186; 900	1.065.160.181	0	0
FNA	Contábil	100; 139; 150; <b>174</b> ; 188	146.349.923	7.619.363	3.265.441
FNCA	Contábil	118; 180; 196	19.323.120	0	0
FNI	Contábil	180; 196	18.064.731	0	0
FNS	Contábil	100; 118; 142; 150; <b>151</b> ; <b>153</b> ; 156; 169; 180; 186; 188	116.506.661.720	99.111.625.618	42.476.410.979
FMM	Misto	135; 180	4.892.538.025	0	0
FNAC	Misto	100; 129; 186; 188; 280	5.219.647.256	0	0
FAT	Misto	100; <b>140</b> ; 144; 150; <b>153</b> ; 163; <b>174</b> ; <b>176</b> ; 180; 188	74.629.252.641	41.925.725.843	17.968.168.218
FNC	Misto	100; 118; 130; 150; <b>178</b> ; 180; 186; 188	1.325.746.810	37.781.071	16.191.888
FNMA	Contábil	<b>174</b>	24.477.776	24.477.776	10.490.475
FNMC	Misto	280; 296	40.780.000	0	0
Fundo do Ministério da Defesa	Contábil	250; 280	3.872.024	0	0
FAHFA	Contábil	100; 150; 156; 169; 180; 188	266.462.611	0	0
Fundo do Serviço Militar	Contábil	<b>174</b> ; <b>175</b> ; 180	11.596.620	10.132.393	4.342.454
Fundo Aeronáutico	Contábil	100; <b>174</b> ; 250; 263; 280; 281	3.228.643.955	5.732.235	2.456.672
Fundo do Exército	Contábil	<b>174</b> ; 250; 263; 280; 286	1.372.179.899	19.739.545	8.459.805
Fundo Naval	Contábil	135; <b>174</b> ; <b>175</b> ; 188; 250; 263; 280; 281; 296	873.039.465	5.456.711	2.338.590
Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo	Contábil	135; <b>176</b> ; 250; 280	248.944.083	113.639.819	48.702.780
FNAS	Contábil	100; 118; 139; 150; <b>151</b> ; <b>153</b> ; 188	53.085.051.206	51.774.364.552	22.189.013.379
FUNSET	Contábil	100; 150; <b>174</b> ; 180; 186	1.133.393.397	475.180.245	203.648.676
FNHIS	Contábil	100; 180; 188	272.681.689	0	0
FCDF	Contábil	100; <b>106</b> ; <b>123</b> ; 156; <b>169</b> ; 900	13.189.779.861	186.242.954	79.818.408
Banco da Terra	Financeiro	144; 180	300.000.000	0	0
FUNGETUR	Financeiro	250; 280	66.762.990	0	0
FNO	Financeiro	101; 901	2.430.376.978	0	0
FCO	Financeiro	101; 901	2.430.376.978	0	0
FNE	Financeiro	101; 901	7.291.130.936	0	0
FDA	Financeiro	144; 280	1.116.929.404	0	0
FDNE	Financeiro	144; 166; 250; 280	1.502.692.430	0	0
FDCO	Financeiro	144; 188; 250; 280	824.695.954	0	0
<b>Total</b>	-	-	<b>305.848.847.676</b>	<b>198.694.720.980</b>	<b>85.154.880.417</b>

Fonte: LOA/2017 (volumes III e IV). Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/orcamentos-anuais/2017/orcamento-anual-de-2017#LOA2017>>. Elaboração do autor.

Obs.: 1. As receitas que se sujeitam à DRU estão em negrito.

2. Excluem-se, conforme a prescrição legal, as fontes associadas à previdência social (Regime Próprio do Servidor Público, especificamente), quais sejam, 156 e 169.



Um breve adendo: conforme relatado, os fundos sobreditos executam despesas obrigatórias.<sup>61</sup> No caso do FNS, este cumpre também um limite mínimo de gasto, constitucionalmente definido (Brasil, 2016b, art. 110, I e II). Nessas circunstâncias, associar o mecanismo de flexibilização à perda de recurso faz pouco sentido.<sup>62</sup> De fato, as perdas podem ocorrer quando as vinculações se associam a despesas discricionárias (ou seja, em boa parte dos demais fundos), sempre obedecendo ao critério de seleção do gestor público.

Algumas informações ainda relevantes:

- todos os fundos financeiros não se sujeitam ao mecanismo de flexibilização;
- os fundos dependentes das contribuições econômicas, das taxas e do FISTEL<sup>63</sup> são bastante sensíveis ao remanejamento de receita. Ressalta-se, de início, os voltados ao financiamento da ciência e tecnologia, isto é, o FNDCT, o FUST e o FUNTTEL; e
- entre os demais fundos, sensíveis ao remanejamento de receitas pelas razões já elencadas, destacam-se o Fundo de Defesa de Direitos Difusos, o FNMA e o Fundo do Serviço Militar.

## 5 FUNDOS ESPECIAIS: EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Nesta seção, apresenta-se a execução orçamentária dos fundos especiais. A proposta é identificar como, na prática, o contingenciamento de despesas e a RES se manifestam. De fato, em relação ao primeiro, pode-se apenas supor que tenha interferido na execução orçamentária do fundo, uma vez que não se dispõe de informações sobre o processo de eleição das despesas (Almeida, 2012),<sup>64</sup> ou seja, aquelas que se sujeitaram, ou não, ao corte de gastos. O que se tem, por meio de decreto presidencial, são os

---

61. Que não se sujeitam à limitação de empenho, conforme Lei nº 13.473/2017 (Brasil, 2017b).

62. O mesmo ocorrendo, a despeito da pouca representatividade, em relação a FIN, FAHFA e FCDF, uma vez que todos executam ou “personificam” despesa obrigatória.

63. Pela ordem da narrativa: fonte 172; fontes 174 e 175; e fonte 178.

64. Segundo o Decreto nº 9.276, de 2 de fevereiro de 2018: “Art. 1º Os *órgãos*, os *fundos* e as *entidades* do Poder Executivo federal, integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União, observadas as dotações orçamentárias aprovadas na Lei nº 13.587, de 2 de janeiro de 2018, *poderão empenhar despesas até os limites estabelecidos no anexo I.* (...) § 6º Os *órgãos*, os *fundos* e as *entidades* referidos no *caput* *informarão* à Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, *por meio do Siop* [Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento], *no prazo de dez dias úteis*, contado da data de publicação deste decreto e dos decretos editados em atendimento ao disposto no art. 56, § 3º, § 5º ou § 12, da Lei nº 13.473, de 2017, *as dotações orçamentárias que excederem os limites de movimentação e empenho* disponibilizados na forma deste decreto e de suas alterações, as quais serão bloqueadas no Siafi” (Brasil, 2018b, grifo nosso).

limites de empenho ou as autorizações de gasto, cabendo ao gestor público informar (e não se dispõe dessas informações) o quão a quem ficou a dotação inicial do limite ou autorização ora tratados.<sup>65</sup> Ressalta-se ainda que a DRU não participa da empenhada, já que significa (conforme mencionado) uma possibilidade de remanejamento de receitas.

Outras considerações prévias: as informações advêm do SIAFI/STN e referem-se ao exercício fiscal de 2017.<sup>66</sup> Os fundos listados apresentam-se como UO.<sup>67</sup> Os fundos mistos executam seus orçamentos por duas UOs:<sup>68</sup> uma operando com despesas primárias (não financeiras)<sup>69</sup> e a outra com despesas financeiras (financiamento).<sup>70</sup> Na leitura das execuções, respeitar-se-á o crivo, bifurcando a análise em duas categorias, contábil e financeiro. Chama-se a atenção para o fato de que os fundos financeiros também aparecem como UO,<sup>71</sup> o que não significa que permaneçam alojados na administração direta. Cumprido o ordenamento de despesa (quando cumprido, na verdade), passam a ser geridos pelos estabelecimentos oficiais de crédito.

Além disso, a RES e o impacto sobre o RP das despesas executados também são disponibilizados. Em relação à RES, o argumento é pontual: assinala-se que ela se alojava invariavelmente na dimensão contábil dos fundos mistos. Quanto ao RP, destaca-se, primeiro, que a (não) influência da RES sobre ele ( $RP = 0$ ) (quadro 2) não mais se faz presente, haja vista a declaração dos valores envolvidos. Segundo, em alguns fundos contábeis,<sup>72</sup> e na dimensão financeira de alguns fundos mistos,<sup>73</sup> encontra-se RP igual a zero ( $RP = 0$ ). Isso não significa que haja despesas de financiamento (IFI), mas ODC que não exercem impacto no RP. Sendo assim, o norte (pelo menos a princípio) ao processo de contingenciamento continua sendo um RP diferente de zero ( $RP \neq 0$ ).

---

65. O orçamento é executado por meio de decretos presidenciais. Neles, identifica-se apenas o limite de empenho, e não as despesas eleitas ao contingenciamento.

66. Conforme mencionado, a "execução chegada" mais atual possível.

67. O Fistel, como "fundo fonte", não se faz assim presente.

68. FAT como exceção, pois opera por meio de uma única UO.

69. A dimensão contábil, associada a órgão da administração direta.

70. A dimensão financeira, associada ao órgão Operações Oficiais de Crédito (UO 74.000), gerenciado por estabelecimento oficial de crédito.

71. Também associada ao órgão Operações Oficiais de Crédito (UO 74.000).

72. FNS, FAT, FAHFA e FCDF.

73. Funcafé e Fundo Nacional da Cultura.

Prossegue-se aos dados da execução orçamentária. Ressalta-se inicialmente que, quando a RES se faz presente, a execução orçamentária do fundo fica a ela subordinada. O argumento é de fácil constatação. De acordo com a tabela 3, a razão entre despesa empenhada e dotação atualizada<sup>74</sup> representa invariavelmente o conjunto complementar da razão entre RES e dotação atualizada.<sup>75</sup> As execuções, de fato, oscilam, mas sempre acordadas com a intensidade da RES. Destacam-se, entre os fundos contábeis, o FIN (RES de 33%), o FUST (100%), o Fundo de Defesa de Direitos Difusos (99%), o FNAC (49%), o FNMA (84%), o Fundo do Serviço Militar (34%), o Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo (67%), o FUNSET (87%) e o FNHIS (66%). Entre os fundos mistos (na dimensão contábil, importante frisar), realçam-se o Funcafé (RES de 79%), o FNDCT (54%), o FUNTTEL (91%) e o FNC (35%). Em síntese, esses fundos foram desabilitados (em grau distinto, é fato) à execução de políticas públicas, de forma pouco transparente, e sem um parâmetro “robusto” a essa destituição, servindo à construção de um “questionável” quadro fiscal.<sup>76</sup>

Discorre-se ainda sobre os demais fundos que não se prestam à constituição da RES. Primeiro os fundos contábeis, todos ordenando despesas que exercem impacto sobre o RP ( $RP \neq 0$ ). São vários os que apresentam uma baixa execução orçamentária,<sup>77</sup> variados também os fins perseguidos. Destaca-se o Fundo Rotativo da Câmara dos Deputados (razão entre despesa paga e dotação atualizada de 8%), o FNSP (26%), o FNA (8%), o FNCA (3%) e o FNI (26%), com execuções próximas à irrelevância. Na realidade, esses fundos não financiam políticas públicas. São dotados de recursos na lei orçamentária, mas os desembolsos não ocorrem. O contingenciamento é a explicação mais plausível, comprovar o fato (por razão já elencada) é uma outra questão.<sup>78</sup>

---

74. Primeiro estágio do processo de ordenamento da despesa.

75. O pagamento pode ficar aquém da execução, mas a RES comporta-se como um primeiro filtro: esta é a ideia que se pretende transmitir.

76. Rememorando: pouco fidedigno, considerando as manobras executadas à conquista dos resultados disponibilizados.

77. Como baliza, a razão despesa paga/dotação atualizada.

78. Foge do escopo da análise levantar (outras) hipóteses sobre a baixa execução orçamentária dos fundos. Entretanto, pode-se postular que, no limite, as despesas não foram empenhadas, não por uma limitação do gasto, mas por um planejamento inadequado do gasto.

TABELA 3  
Execução orçamentária dos fundos especiais

UO	Categoria	RP	RES (R\$)	Dotação atualizada (R\$)	Reserva de contingência/dotação (R\$)	Despesas empenhadas (R\$)	Despesas liquidadas (R\$)	Despesas inscritas em RPs não processadas (R\$)	Despesas pagas (R\$)	Despesa empenhada/dotação atualizada (R\$)	Despesa paga/dotação atualizada (R\$)
01901	Contábil	1; 2	0,00	75.482.695,00	0,00	6.520.805,12	6.051.161,66	469.643,46	6.051.161,66	0,09	0,08
20927	Contábil	1; 2	107.968.869,00	326.314.990,00	0,33	204.285.640,34	188.431.824,41	15.853.815,93	188.427.583,30	0,63	0,58
22906	Funcafé	2	29.951.421,00	38.146.933,00	0,79	7.160.651,29	5.134.544,09	2.026.107,20	2.028.641,46	0,19	0,05
24901	FINDCT	2; 3	1.416.356.263,00	2.633.759.536,00	0,54	916.782.092,94	815.753.727,16	101.028.365,78	803.598.473,32	0,35	0,31
24906	FUST	2	1.186.487.593,00	1.186.588.593,00	1,00	101.000,00	101.000,00	-	101.000,00	0,00	0,00
24907	FUNITEL	2	279.092.712,00	307.092.712,00	0,91	22.587.088,91	22.587.088,91	-	22.587.088,91	0,07	0,07
25913	Fundo Especial de Treinamento e Desenvolvimento	2	0,00	31.575.475,00	0,00	29.211.876,19	20.013.559,68	9.198.316,51	19.790.283,08	0,93	0,63
30905	Fundo de Defesa de Direitos Difusos	2	566.435.538,00	569.835.538,00	0,99	1.544.675,70	340.268,15	1.204.407,55	340.268,15	0,00	0,00
30907	FUNPEN	2; 6	0,00	1.688.868.627,00	0,00	997.238.571,23	887.940.664,93	109.297.906,30	887.692.604,44	0,59	0,53
30911	FNSP	2; 6; 7	0,00	1.010.290.278,00	0,00	683.195.571,03	262.181.077,98	421.014.493,05	262.097.208,48	0,68	0,26
30912	FNA	2; 6	3.128.590,00	134.940.370,00	0,02	94.490.224,02	10.678.888,49	83.811.335,53	10.593.491,98	0,70	0,08
30913	FNCA	2	548.548,00	19.323.120,00	0,03	15.785.371,86	491.915,35	15.293.456,51	491.915,35	0,82	0,03
30914	FNI	2	924.005,00	18.064.731,00	0,05	12.283.170,03	4.643.955,20	7.639.214,83	4.643.955,20	0,68	0,26
36901	FNS	0; 1; 2; 3; 6; 7	0,00	120.499.054.251,00	0,00	118.003.242.945,18	105.134.463.014,92	12.868.779.930,26	104.626.131.132,10	0,98	0,87
39901	FMIM	Dimensão contábil	0,00	229.393.726,00	0,00	190.199.069,86	140.933.000,60	49.266.069,26	140.933.000,60	0,83	0,61
39902	FNAC	2; 3; 7	2.921.647.256,00	5.984.810.158,00	0,49	2.966.768.593,76	2.821.222.334,05	145.546.259,71	2.820.924.810,15	0,50	0,47
40901	FAT	Misto	0,00	77.185.948.294,00	0,00	71.336.729.310,23	69.814.228.235,05	1.522.501.075,18	69.206.901.745,04	0,92	0,90

(Continua)

(Continuação)

UO	Categoria	RP	RES (R\$)	Dotação atualizada (R\$)	Reserva de contingencial/dotação (R\$)	Despesas empenhadas (R\$)	Despesas liquidadas (R\$)	Despesas inscritas em RPs não processadas (R\$)	Despesas pagas (R\$)	Despesa empenhada/dotação atualizada (R\$)	Despesa paga/dotação atualizada (R\$)
52901	Fundo do Ministério da Defesa Contábil	2	0,00	3.872.024,00	0,00	3.772.347,00	1.640.485,43	2.131.861,57	1.640.485,43	0,97	0,42
52902	FAHFA Contábil	0; 1; 2; 6	0,00	258.051.468,00	0,00	238.396.023,11	232.139.479,36	6.256.543,75	231.375.245,39	0,92	0,90
52903	Fundo do Serviço Militar Contábil	2	3.975.273,00	11.596.620,00	0,34	5.379.626,49	3.665.635,47	1.713.991,02	3.561.822,32	0,46	0,31
52911	Fundo Aeronáutico Contábil	1; 2	19.770.428,00	3.097.451.401,00	0,01	2.804.052.931,28	1.677.528.294,86	1.126.524.636,42	1.647.528.258,21	0,91	0,53
52921	Fundo do Exército Contábil	1; 2	51.070.275,00	1.367.179.899,00	0,04	1.299.981.369,36	1.135.362.405,91	164.618.963,45	1.123.806.653,67	0,95	0,82
52931	Fundo Naval Contábil	1; 2; 6	106.065.019,00	887.268.764,00	0,12	785.478.093,36	554.519.633,76	230.958.459,59	552.949.191,86	0,89	0,62
52932	Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo Contábil	2	161.014.083,00	241.944.083,00	0,67	76.328.601,53	71.063.412,41	5.265.189,12	61.247.887,75	0,32	0,25
55901	FNAS Contábil	1; 2; 6	0,00	56.697.692.466,00	0,00	56.416.597.948,30	56.197.578.330,00	219.019.618,30	55.228.402.377,63	1,00	0,97
56901	FUNSET Contábil	2	999.296.847,00	1.151.858.877,00	0,87	151.619.796,76	136.199.104,26	15.420.692,50	136.169.104,26	0,13	0,12
56902	FNHS Contábil	3; 6; 7	133.902.086,00	202.914.798,00	0,66	51.351.554,20	6.221.014,35	45.130.539,85	6.221.014,35	0,25	0,03
73901	FCDF Contábil	0; 1	0,00	13.218.604.133,00	0,00	13.216.438.043,45	13.045.240.843,39	171.197.200,06	12.832.117.849,59	1,00	0,97
74901	Recursos sob supervisão do Funcatê/MAFA Dimensão financeira	0; 1	0,00	5.279.337.551,00	0,00	4.923.244.951,25	3.344.256.292,88	1.578.988.658,37	3.283.753.325,96	0,93	0,62
74904	Recursos sob supervisão do FMM Dimensão financeira	0	0,00	4.657.299.025,00	0,00	2.297.623.769,39	2.297.623.769,39	-	2.297.623.769,39	0,49	0,49
74905	Recursos sob supervisão do FUNITEL Dimensão financeira	0	0,00	196.835.262,00	0,00	196.835.262,00	196.835.262,00	-	196.835.262,00	1,00	1,00

(Continua)

(Continuação)

UO	Dimensão financeira	RP	RES (R\$)	Dotação atualizada (R\$)	Reserva de contingência/dotação (R\$)	Despesas empenhadas (R\$)	Despesas liquidadas (R\$)	Despesas inscritas em RPs não processadas (R\$)	Despesas pagas (R\$)	Despesa empenhada/dotação atualizada (R\$)	Despesa paga/dotação atualizada (R\$)
74912	Recursos sob supervisão do FNC	0; 2	0,00	131.800.000,00	0,00	104.000.000,00	-	104.000.000,00	-	0,79	0,00
74913	Recursos sob supervisão do FNO	0	0,00	2.430.376.978,00	0,00	2.430.376.978,00	2.257.717.165,83	172.659.812,17	2.257.717.165,83	1,00	0,93
74914	Recursos sob supervisão do FCO	0	0,00	2.430.376.978,00	0,00	2.430.376.978,00	2.257.717.165,83	172.659.812,17	2.257.717.165,83	1,00	0,93
74915	Recursos sob supervisão do FNE	0	0,00	7.291.130.936,00	0,00	7.291.130.936,00	6.773.151.579,25	517.979.356,75	6.773.151.579,25	1,00	0,93
74916	Recursos sob supervisão do FNMC	0	0,00	23.166.881,00	0,00	23.166.881,00	23.166.881,00	-	23.166.881,00	1,00	1,00
74917	Recursos sob supervisão do FDA	0	0,00	1.116.929.404,00	0,00	1.116.929.404,00	-	1.116.929.404,00	-	1,00	0,00
74918	Recursos sob supervisão do FDNE	0	0,00	1.502.692.430,00	0,00	701.115.553,05	-	701.115.553,05	-	0,47	0,00
74919	Recursos sob supervisão do FDCO	0	0,00	823.237.668,00	0,00	301.489.142,24	-	301.489.142,24	-	0,37	0,00
<b>Total</b>			<b>- 8.421.934.427,00</b>	<b>317.444.577,037,00</b>	<b>-294.180.268,002,73</b>	<b>271.588.310.143,82</b>	<b>22.591.957.858,92269,159.259.602,90</b>			<b>-</b>	<b>-</b>

Fonte: SIAFI/STN.  
Elaboração do autor.

Entre os que apresentam alta execução orçamentária,<sup>79</sup> também contábeis, e ordenando despesas que exercem impacto sobre o RP ( $RP \neq 0$ ), um ponto trivial em comum: invariavelmente realizam ou “personificam” despesa obrigatória – quais sejam, o FNS (razão entre despesa paga e dotação atualizada de 87%),<sup>80</sup> o FAHFA (90%), o FNAS (97%) e o FCDF (97%). Em posição intermediária, não executando despesas obrigatórias, encontram-se os fundos contábeis, alocados (coincidentemente) no Ministério da Defesa: o Fundo Aeronáutico (53%), o Fundo do Exército (82%) e o Fundo Naval (62%). Nesses casos, financiam-se políticas públicas (boa parte de caráter obrigatório, inegável), provocando questionamentos (nos demais casos) sobre a razoabilidade do processo eletivo, o nexó desse crivo financeiro que, à primeira vista, demonstra-se inexistente.

Quanto aos fundos mistos, debate-se primeiro a dimensão contábil (que ordena despesas com  $RP \neq 0$ ), desconsiderando os que se prestam à constituição de RES, já comentados anteriormente. Dois fazem-se presentes, com nível de execução mediana: o FMM (61%) e o FNMC (49%). Nada muito a comentar, a despeito de ainda haver disparidade e pouco fundamentada – contingenciamento à revelia, talvez, seja o caso.

Sobre a dimensão financeira dos fundos mistos, ou seja, a que ordena despesas (financiamento) que não exercem impacto sobre o RP ( $RP = 0$ ), antecipa-se que essa neutralidade, em relação às regras fiscais vigentes, não se constitui em um parâmetro fidedigno ao processo de contingenciamento. Os exemplos mais eloquentes são: o FNC,<sup>81</sup> executando 0% de sua dotação atualizada; o FMM, executando 49%; e o Funcafé,<sup>82</sup> executando 62%. Alinhados, por sua vez (a comentada neutralidade, de forma até surpreendente), encontram-se FUNTTEL, executando 100% de sua dotação atualizada, FNDCT (100%) e FNMC (100%). Reitera-se (a despeito de maçante) o interesse sobre as razões das execuções díspares.

---

79. Reconhece-se o caráter discricionário do corte alta/baixa execução, mas a proposta é operar com posições extremas.

80. Além das despesas obrigatórias, cumpre um limite mínimo de gasto, constitucionalmente definido (Brasil, 2016b, art. 110, I e II).

81. Registra-se que a despesa com indicador de RP igual a dois ( $RP = 2$ ) equivale à taxa de administração da carteira de financiamento, devida ao agente financeiro. Uma despesa obrigatória, porém não paga, uma vez que o repasse não ocorreu.

82. A despesa com indicador de RP igual a um ( $RP = 1$ ) equivale à equalização das taxas de juros, uma despesa obrigatória.

Por fim, o FAT, único fundo misto, alocado em uma única UO, também apresenta alta execução orçamentária (90%). Ressurge, mais uma vez, a trivialidade já apresentada: entre os fundos mistos, é o único que realiza despesa obrigatória.<sup>83</sup>

Finalizando, quanto aos fundos financeiros, salienta-se, ordenadores de despesas (financiamento) que não exercem impacto sobre o RP (RP = 0), a mencionada neutralidade fiscal continua não se constituindo em um parâmetro fidedigno ao processo de contingenciamento. Os exemplos mais eloquentes são FDA, FDNE e FDCO, todos executando 0% de sua dotação atualizada.<sup>84</sup> Alinhados, por sua vez, à neutralidade sobredita (mas não só por isso), encontram-se o FUNGETUR, executando 100% de sua dotação atualizada, e o FNO, o FCO e o FNE, estes três executando 93%. Quanto à ressalva feita (mas não só por isso), ancora-se no fato de os três fundos constitucionais (FNO, FCO e FNE) “personificarem” despesa obrigatória. Ou seja, nesses casos, identifica-se algum fundamento à superior execução orçamentária.

Em suma, os fundos especiais não detêm qualquer privilégio financeiro decorrente da vinculação de receitas. Submetem-se à DRU, à constituição da RES, neste caso, deslocando-se, de forma pouco transparente, da sua função genuína. Adicionalmente, obedecem ao contingenciamento de despesas que sequer respeita a neutralidade fiscal dos gastos envolvidos. Quando financiam políticas públicas, vale realçar, realizam ou “personificam” despesa obrigatória, único motivo realmente inteligível sobre as disparidades na execução.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Discutiu-se, no decorrer deste trabalho, a fragilização dos fundos especiais como mecanismo de financiamento das políticas públicas. Argumentou-se, inicialmente, que, devido às inovações na gestão dos recursos públicos, os fundos tornaram-se desnecessários tanto à vinculação de receitas como à acumulação dos saldos (*superavit* financeiro) ao exercício fiscal subsequente. Criou-se, por meios já identificados, um canal direto entre as receitas e a finalidade perseguida, dispensando a utilização de intermediários. Ou seja,

83. Seguro-desemprego e abono salarial, por exemplo.

84. O Banco da Terra executa 64% de sua dotação atualizada. Cita-se em separado para não romper com a lógica da neutralidade fiscal.



neste caso, fragilização e dispensabilidade do veículo financeiro comportam-se quase como substitutos perfeitos, ocorrência que, apesar de relevante do ponto de vista gerencial, não significa, *per se*, um obstáculo ao financiamento das políticas públicas.

Posteriormente, desconstruiu-se a ideia da vinculação de receitas (mediada pelos fundos especiais) como uma garantia de recursos às finalidades perseguidas. Demonstrou-se que os fundos são expostos a uma série de intervenções fiscais, que redundam, por vezes, em uma baixa execução orçamentária – essa é a dimensão mais visível, além de crítica, da fragilização do mecanismo de financiamento. De fato, comentou-se que os fundos que ainda financiam políticas públicas o fazem (em boa parte deles) mediante uma obrigação legal, ocorrência que embutiu novo ingrediente à discussão: a necessidade de um fundo titulado especial para exercer função destoante de seu princípio fundante, este alinhado à ideia de fomentar políticas públicas estratégicas ao desenvolvimento nacional.

O enfrentamento da situação envolve decisão colegiada e razão dialógica, o que suplanta os propósitos deste trabalho. Contenta-se aqui com o diagnóstico dado sobre os fundos especiais que (acredita-se) não era de domínio público. Na verdade, posiciona-se em mesmo patamar de contentamento a tarefa de organizar os fundos especiais, categorizá-los e associá-los aos órgãos afins, além de outras contribuições. Sem alarmismo, os fundos públicos constituem um universo caótico, repleto de atipicidades e falsos codinomes (fundos que não são fundos), que emperram uma análise crítica, um diagnóstico confiável do *status quo*. Neste aspecto, a investigação é virtuosa, encurtando espaço ao enfrentamento sobredito.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, D. P. B. de. **Superávit primário e alterações orçamentárias**: reflexos sobre a dívida pública. 2012. Monografia (Especialização) – Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União, Brasília, 2012. Disponível em: <<https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/superavit-primario-e-alteracoes-orcamentarias-reflexos-sobre-a-divida-publica.htm>>. Acesso em: 12 jul. 2018.

AZEVEDO, B. M. **O processo orçamentário brasileiro pós 1994**. 2006. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, nov. 2006. Disponível em: <[http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/2097/1/2006\\_Bernadete%20Menezes%20de%20Oliveira.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/2097/1/2006_Bernadete%20Menezes%20de%20Oliveira.pdf)>. Acesso em: 23 jul. 2018.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 16 de julho de 1934. **Diário Oficial da União**, 16 jul. 1934. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao34.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao34.htm)>. Acesso em: 29 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, 23 mar. 1964. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/l4320.htm)>. Acesso em: 3 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da administração federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, p. 4, 27 fev. 1967. Seção 1. Disponível em: <<https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/104099/decreto-lei-200-67#art-172>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei nº 900, de 29 de setembro de 1969. Altera disposições do Decreto-Lei número 200, de 25 de fevereiro de 1967, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 30 set. 1969. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/Ccivil\\_03/Decreto-Lei/Del0900.htm](http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Decreto-Lei/Del0900.htm)>. Acesso em: 10 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986. Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 24 dez. 1986. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d93872.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d93872.htm)>. Acesso em: 20 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial da União**, 5 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 28 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 5 maio 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/lcp/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/lcp/Lcp101.htm)>. Acesso em: 7 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. **Plano e memória da reunião**. [s.l.]: CCONF; Tesouro Nacional, 20 out. 2011. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/368721/CPU\\_AR\\_GTREL\\_20out2011/9e4b4f27-62a5-4e23-8b5d-415a15d23cab](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/368721/CPU_AR_GTREL_20out2011/9e4b4f27-62a5-4e23-8b5d-415a15d23cab)>. Acesso em: 23 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 93, de 8 de setembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para prorrogar a desvinculação de receitas da União e estabelecer a desvinculação de receitas dos estados, Distrito Federal e municípios. **Diário Oficial da União**, p. 1, 9 set. 2016a. Seção 1. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2016/emendaconstitucional-93-8-setembro-2016-783591-publicacaooriginal-151044-pl.html>>. Acesso em: 21 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 15 dez. 2016b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm)>. Acesso em: 20 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Orçamento Federal. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Manual técnico de orçamento**: MTO 2017. Brasília: SOF/MPDG, 2016c. 159 p. Disponível em: <[http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/mto\\_2017-1a-edicao-versao-de-06-07-16.pdf](http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/mto_2017-1a-edicao-versao-de-06-07-16.pdf)>. Acesso em: 29 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.414, de 10 de janeiro de 2017. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2017. **Diário Oficial da União**, 11 jan. 2017a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13414.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13414.htm)>. Acesso em: 23 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.473, de 8 de agosto de 2017. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2018 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 9 ago. 2017b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13473.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13473.htm)>. Acesso em: 14 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.530, de 7 de dezembro de 2017. Altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho e 2001, a Lei Complementar nº 129, de 8 de janeiro de 2009, a Medida Provisória nº 2.156-5, de 24 de agosto de 2001, a Medida Provisória nº 2.157-5, de 24 de agosto de 2001, a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), a Lei nº 8.958, de 20 de dezembro de 1994, a Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, a Lei nº 8.745, de 9 de dezembro de 1993, a Lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, a Lei nº 12.688, de 18 de julho de 2012, e a Lei nº 12.871, de 22 de outubro de 2013; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 8 dez. 2017c. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/Lei/L13530.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Lei/L13530.htm)>. Acesso em: 23 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Secretaria de Orçamento Federal. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Gestão de fundos governamentais**: perspectiva orçamentária. [s.l.]: SOF/MPDG, jun. 2017d. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/apresentacoes/2017/sof\\_gestao-de-fundos-governamentais.pdf](http://www.planejamento.gov.br/apresentacoes/2017/sof_gestao-de-fundos-governamentais.pdf)>. Acesso em: 25 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de contabilidade aplicada ao setor público**. 7. ed. Brasília: MPDG; Secretaria do Tesouro Nacional, 2017e. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/456785/MCASP+7%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o+Vers%C3%A3o+Final.pdf/6e874adb-44d7-490c-8967-b0acd3923f6d>>. Acesso em: 20 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 13.587, de 2 de janeiro de 2018. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2018. **Diário Oficial da União**, 3 jan. 2018a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13587.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13587.htm)>. Acesso em: 17 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 9.276, de 2 de fevereiro de 2018. Dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo federal para o exercício de 2018 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 2 fev. 2018b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/Decreto/D9276.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Decreto/D9276.htm)>. Acesso em: 23 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de demonstrativos fiscais**: aplicado à União e aos estados, Distrito Federal e municípios. 9. ed. Brasília: STN/MF, 2018c. 647 p. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/663733/MDF+9%C2%AA%20Edi%C3%A7%C3%A3o/7cd89da1-944e-4fa3-b709-66221da36ab4>>. Acesso em: 20 jul. 2018.

CIDADE DE SÃO PAULO. Secretaria Municipal da Fazenda. **Manual de elaboração de balanço financeiro e orçamentário para fundos municipais**. São Paulo: Secretaria Municipal da Fazenda, 2017. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/manual\\_dos\\_fundos\\_municipais\\_-\\_04-10-2017\\_versao\\_4\\_1508240883.pdf](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/upload/manual_dos_fundos_municipais_-_04-10-2017_versao_4_1508240883.pdf)>. Acesso em: 24 jun. 2018.

CNM – CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS MUNICÍPIOS. **Fundo público meramente contábil ou financeiro**. Brasília: CNM, 2012. 36 p. Disponível em: <[https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Fundos%20Publicos%20\(2012\).pdf](https://www.cnm.org.br/cms/biblioteca/Fundos%20Publicos%20(2012).pdf)>. Acesso em: 16 jul. 2018.

COSTA, L. da S. G. M. **Fundos federais**: um diagnóstico. Trabalho que recebeu menção honrosa no IV Prêmio da Secretaria de Orçamento Federal de Monografias, Brasília, 2011. Disponível em: <<http://docplayer.com.br/39005-Fundos-federais-um-diagnostico.html>>.

\_\_\_\_\_. **Uma visão sistêmica dos fundos federais**. Brasília: STN, 2012. (Textos para Discussão, n. 007). Disponível em: <<http://www.tesouro.gov.br/documents/10180/137713/TD7.pdf>>. Acesso em: 27 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. **Fundos federais**: abordagem transdisciplinar diante do Projeto da Lei de Finanças Públicas. Brasília: STN, 2017. (Texto para Discussão, n. 27).

FERREIRA, A. Origens e evolução da Secretaria do Tesouro Nacional. *In*: BACHA, E. (Org.). **A crise fiscal e monetária brasileira**. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

GUARDIA, E. R. Conta única do tesouro: flexibilidade necessária e seus bons e maus usos. *In*: BACHA, E. (Org.). **A crise fiscal e monetária brasileira**. 1. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

IFI – INSTITUTO FISCAL INDEPENDENTE. **Tópico especial**: regras fiscais no Brasil. [s.l.]: IFI, jan. 2018. (Relatório de Acompanhamento Fiscal). Disponível em: <[http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/536464/RAF12\\_JAN2018\\_pt06.pdf](http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/536464/RAF12_JAN2018_pt06.pdf)>. Acesso em: 12 ago. 2018.

MACHADO JÚNIOR, J. T.; REIS, H. da C. **A Lei 4.320 comentada**. 31. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2002.

MENDES, J. M. **Sistema orçamentário brasileiro**: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, fev. 2008. (Texto para Discussão, n. 39). Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-39-sistema-orcamentario-brasileiro-planejamento-equilibrio-fiscal-e-qualidade-do-gasto-publico>>. Acesso em: 30 jul. 2018.

MINAS GERAIS. Lei nº 22.606, de 20 de julho de 2017. Cria fundos estaduais de incentivo e de financiamento de investimento e dá outras providências. [s.l.]: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 20 jul. 2017. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=22606&comp=&ano=2017&texto=original>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

NUNES, S. C. **Dos fundos especiais**. In: CONTI, J. M. (Coord.). 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

OLIVEIRA, F. G. de. A reserva de contingência inserta no Projeto de Lei Orçamentária Anual: as peculiaridades do fundo de reserva. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, ano 1, n. 3, p. 571-581, 2015.

OLIVEIRA, R. F. de. **Curso de direito financeiro**. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

REIS, H. da C. Fundos especiais: nova forma de gestão de recursos públicos. **Revista de Administração Municipal**, v. 38, n. 201, p. 51-59, out./dez. 1991. Disponível em: <[http://lam.ibam.org.br/revista\\_detalhe.asp?idr=13](http://lam.ibam.org.br/revista_detalhe.asp?idr=13)>. Acesso em: 26 jun. 2018.

\_\_\_\_\_. Sobre a reserva de contingência. **Revista de Administração Municipal**, n. 223, jan. 2002. Disponível em: <[http://lam.ibam.org.br/revista\\_detalhe.asp?idr=307](http://lam.ibam.org.br/revista_detalhe.asp?idr=307)>. Acesso em: 3 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. **Contabilidade e gestão governamental**: estudos especiais. Rio de Janeiro: IBAM, 2004.

\_\_\_\_\_. O superávit financeiro nas finanças governamentais. **Revista de Administração Municipal**, n. 268, dez. 2008. Disponível em: <[http://lam.ibam.org.br/revista\\_detalhe.asp?idr=787](http://lam.ibam.org.br/revista_detalhe.asp?idr=787)>. Acesso em: 25 jul. 2018.

SANCHES, O. M. Fundos federais: origens, evolução e situação atual na administração federal. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 39, n. 154, abr./jun. 2002. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/787/R154-21.pdf?sequence=4>>. Acesso em: 23 jun. 2018.

SCAFF, F. F. Não é obrigado a gastar: vinculações orçamentárias e gastos obrigatórios. **Consultor Jurídico**, 17 maio 2016. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2016-mai-17/contas-vista-vinculacoes-orcamentarias-gastos-obrigatorios>>. Acesso em: 10 ago. 2018.

SELLA, D. M.; ARRUDA, C. C. Fundos especiais. **Revista do Tribunal de Contas do Estado do Paraná**, n. 118, abr./jun. 1996. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2015/11/pdf/00285917.pdf>>. Acesso em: 30 jul. 2018.

SUZART, J. O impacto da desvinculação de receitas nos gastos com educação da União: uma análise entre os anos de 1994 a 2012. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 4, p. 869-887, jul./ago. 2015.

TÁCITO, C. **Fundos especiais**: natureza jurídica – registro no Tribunal de Contas. [s.l.]: [s.n.], 1966. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/viewFile/29104/27953>>. Acesso em: 29 jun. 2018.

TOLEDO JÚNIOR, F. C. Os conteúdos da Lei Orçamentária Anual. **Revista do Tribunal de Contas**, n. 118, maio/ago. 2010. Disponível em: <<https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:K6UlgWhavd0J:https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/231/220+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>. Acesso em: 23 jul. 2018.

VIAN, M. Fundo dos direitos da criança e do adolescente. *In*: MAGALHÃES JÚNIOR, J. C.; TEIXEIRA, A. C. C. (Org.). **Fundos públicos e políticas sociais**. São Paulo: Instituto Pólis, 2004. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/1004/1004.pdf>>. Acesso em: 23 jun. 2018.

#### BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

AFONSO, J. R.; PINTO, V. da C.; FAJARDO, B. **Disponibilidades de caixa da União**: impactos da MP 661/2014. Rio de Janeiro: FGV-IBRE, dez. 2014. (Nota Técnica).

BRASIL. Lei nº 4.728, de 14 de julho de 1965. Disciplina o mercado de capitais e estabelece medidas para o seu desenvolvimento. **Diário Oficial da União**, 16 jul. 1965. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L4728.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4728.htm)>. Acesso em: 29 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Lei nº 5.070, de 7 de julho de 1966. Cria o Fundo de Fiscalização das Telecomunicações e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 11 jul. 1966. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5070.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5070.htm)>. Acesso em: 29 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Instrução Normativa RFB nº 1.634, de 6 de maio de 2016. Dispõe sobre o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ). **Diário Oficial da União**, p. 39, 9 maio 2016. Seção 1. Disponível em: <<http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?idAto=73658>>. Acesso em: 29 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. Projeto de Lei Complementar do Senado nº 229, de 21 de junho de 2016. Estabelece, com amparo nos arts. 163 e 165, § 9º, da Constituição Federal, normas gerais sobre planejamento, orçamento, fundos, contabilidade, controle e avaliação na administração pública; altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000; e revoga a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Brasília: Senado Federal, 21 jun. 2016. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1470007&filename=PLP+295/2016](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1470007&filename=PLP+295/2016)>. Acesso em: 23 jun. 2018.



\_\_\_\_\_. Decreto nº 9.428, de 28 de junho de 2018. Altera o Decreto nº 93.872, de 23 de dezembro de 1986, para dispor sobre despesas inscritas em restos a pagar não processados. **Diário Oficial da União**, p. 1, 29 jun. 2018. Seção 1. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2018/decreto-9428-28-junho-2018-786914-publicacaooriginal-155936-pe.html>>. Acesso em: 28 jun. 2018.

ESTADO DE SÃO PAULO. Decreto-Lei Complementar nº 16, de 2 de abril de 1970. Dispõe sobre a instituição e o funcionamento de fundos especiais, na administração. **Diário Oficial Executivo**, São Paulo, p. 2, 3 abr. 1970. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto.lei.complementar/1970/decreto.lei.complementar-16-02.04.1970.html>>. Acesso em: 24 jul. 2018.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Fundos especiais e contábeis**: legislação básica. [s.l.]: Ipea, 1975.

MENDES, A. Fundo Municipal de Saúde. *In*: MAGALHÃES JÚNIOR, J. C.; TEIXEIRA, A. C. C. (Org.). **Fundos públicos e políticas sociais**. São Paulo: Instituto Polis, 2004. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/1004/1004.pdf>>. Acesso em: 2 jul. 2018.

MINAS GERAIS. Lei Complementar nº 91, de 19 de janeiro de 2006. Dispõe sobre a instituição, gestão e extinção de fundos estaduais. **Minas Gerais Diário do Executivo**, p. 1, 20 jan. 2006. Disponível em: <[https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LCP&num=91&ano=2006&xaba=js\\_textoOriginal](https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LCP&num=91&ano=2006&xaba=js_textoOriginal)>. Acesso em: 2 jul. 2018.

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Decreto nº 57.380, de 14 de outubro de 2016. Dispõe sobre a desvinculação de receitas correntes, em conformidade com o disposto no artigo 76-B da Constituição Federal. **Diário Oficial da Cidade de São Paulo**, p. 23-24, 14 out. 2016. Disponível em: <[http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao\\_social/fundos/fundurb/index.php?p=228160](http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/urbanismo/participacao_social/fundos/fundurb/index.php?p=228160)>. Acesso em: 4 jul. 2018.

VALLE, A. E. do. **Fundos especiais para os transportes**. Rio de Janeiro: Ipea, out. 1969. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7757>>. Acesso em: 30 jul. 2018.

## APÊNDICE

### QUADRO A.1 Receitas por fonte

<p>1 – Recursos do Tesouro – exercício corrente                  2 – Recursos de outras fontes – exercício corrente                  3 – Recursos do Tesouro – exercícios anteriores                  6 – Recursos de outras fontes – exercícios anteriores                  9 – Recursos condicionados</p>	
<p>(100): Recursos ordinários</p> <p>(106): Contribuição para o Fundo de Saúde dos Policiais Militares e Bombeiros Militares do Distrito Federal</p> <p>(123): Contribuição para o custeio das pensões militares</p> <p>(130): Contribuição para o Desenvolvimento da Indústria Cinematográfica Nacional (CONDECINE)</p> <p>(135): Cota-parte do adicional ao frete para renovação da Marinha Mercante</p> <p>(140): Contribuições para o Programa de Integração Social (PIS)/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP)</p> <p>(142): Compensações financeiras pela exploração de petróleo ou gás natural</p> <p>(150): Recursos próprios não financeiros</p> <p>(153): Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS)</p> <p>(163): Reforma patrimonial – privatizações</p> <p>(169): Contribuição patronal para o Plano de Seguridade Social do servidor público</p> <p>(174): Taxas e multas pelo exercício do poder de polícia e multas provenientes de processos judiciais</p> <p>(176): Outras contribuições sociais</p> <p>(180): Recursos próprios financeiros</p> <p>(196): Doações de pessoas físicas e instituições públicas e privadas nacionais</p> <p>(250): Recursos próprios não financeiros</p> <p>(280): Recursos próprios financeiros</p> <p>(901): Transferências de impostos sobre a renda e produtos industrializados</p> <p>(969): Contribuição patronal para o Plano de Seguridade Social do servidor público</p>	<p>(101): Transferências de impostos sobre a renda e produtos industrializados</p> <p>(118): Contribuições sobre concursos de prognósticos</p> <p>(129): Recursos de concessões e permissões</p> <p>(134): Compensações financeiras pela utilização de recursos hídricos</p> <p>(139): Alienação de bens apreendidos</p> <p>(141): Compensações financeiras pela exploração de recursos minerais</p> <p>(144): Títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional – outras aplicações</p> <p>(151): Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL) das pessoas jurídicas</p> <p>(156): Contribuição do servidor para o Plano de Seguridade Social do servidor público</p> <p>(166): Contribuição Social para a Saúde (CSS)</p> <p>(172): Outras contribuições econômicas</p> <p>(175): Taxas por serviços públicos</p> <p>(178): Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (Fistel)</p> <p>(186): Outras receitas vinculadas</p> <p>(187): Alienação de títulos e valores mobiliários</p> <p>(188): Remuneração das disponibilidades do Tesouro Nacional</p> <p>(263): Reforma patrimonial – privatizações (alienação)</p> <p>(281): Recursos de convênio</p> <p>(296): Doações de pessoas físicas e instituições públicas e privadas nacionais</p> <p>(956): Contribuição do servidor para o Plano de Seguridade Social do servidor público</p>

Fonte: Portaria da Secretaria de Orçamento de Federal (SOF) nº 1, de 19 de fevereiro de 2001. Disponível em: <[http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2001/portarias-sof/Anexo\\_I\\_2001.pdf](http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-2001/portarias-sof/Anexo_I_2001.pdf)>.

Elaboração do autor.



**Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada**

**Assessoria de Imprensa e Comunicação**

## **EDITORIAL**

### **Coordenação**

Cláudio Passos de Oliveira

### **Supervisão**

Carlos Henrique Santos Vianna

### **Revisão**

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Crislayne Andrade de Araújo

Elaine Oliveira Couto

Lis Silva Hall

Mariana Silva de Lima

Vivian Barros Volotão Santos

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha (estagiária)

Lorena de Sant'Anna Fontoura Vale (estagiária)

### **Editoração**

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Mayana Mendes de Mattos

Anna Raquel Fernandes dos Santos (estagiária)

Vinícius Arruda de Souza (estagiário)

### **Capa**

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

### **Projeto Gráfico**

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than Portuguese published herein have not been proofread.*

### **Livraria Ipea**

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 2026-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)







### **Missão do Ipea**

Aprimorar as políticas públicas essenciais ao desenvolvimento brasileiro por meio da produção e disseminação de conhecimentos e da assessoria ao Estado nas suas decisões estratégicas.

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DA  
ECONOMIA



ISSN 1415-4765

