

FUNDOS FINANCEIROS

INTRODUÇÃO

Os fundos financeiros são institutos utilizados sempre que o Estado quer reservar um determinado montante de recursos para que esse montante tenha uma destinação específica depois. Os recursos que o Estado arrecada são destinados a **ações constitucionalmente planejadas**, então, os fundos devem alcançar uma finalidade que justifiquem sua criação.

CONCEITO

Os fundos financeiros representam uma reserva de recursos para determinada finalidade específica ou para que seja transferida a uma pessoa jurídica específica, tendo, assim, aplicação determinada em lei.

Existem, então, dois significados para esses fundos: uma vinculação de receitas para aplicação em determinada finalidade e uma reserva de recursos para distribuição a pessoas jurídicas determinadas. Esses significados dão origem a dois tipos de fundos: fundos de destinação e fundos de participação, respectivamente.

Ocorre a **vinculação da arrecadação de outras fontes, tributárias e não tributárias**, a esses **fundos** (exemplo: taxas). O artigo 167, inciso IV da Constituição Federal proíbe a vinculação de receitas de impostos a fundos, despesas ou órgãos, exceto para os serviços de saúde, educação e manutenção tributária. Assim, essas outras fontes, que não impostos, ainda podem servir de receita para os fundos financeiros.

TIPOS

Existem dois tipos de fundos: fundos de destinação, e fundos de participação.

Os fundos de destinação são reservas de receitas para a aplicação em finalidade específica, como, por exemplo, o FUNDEB (garantir a educação básica), o FINAM (promover o desenvolvimento regional da Amazônia) e o FNE (promover o desenvolvimento do Nordeste). Esses fundos visam, em boa parte, a cumprir preceitos constitucionais.

A lei 4.320/64, que institui as normas gerais de Direito Financeiro, traz no seu artigo 71 a definição de fundos especiais (que são os fundos de destinação):

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.

Os fundos de participação são reservas de receitas para entrega a ente específico. Assim, **esses recursos deixam de estar no âmbito das unidades federativas** e são transferidos para outra entidade da administração pública. São exemplos os **Fundos de Participação dos Estados (FPE) e Fundo de Participação dos Municípios (FPM)**, que reservam receitas tributárias da União para serem distribuídas aos Estados e Municípios, segundo certos critérios.

DISPOSIÇÕES GERAIS SOBRE FUNDOS

Algumas normas tratam especificamente dos fundos financeiros. São elas: artigo 71 da Lei 4.320/64 (reproduzido acima), artigo 165, § 9º, inciso II: “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”.

Depreende-se, desse artigo, que as condições, as normas gerais para a criação de fundos, deve ser de competência de lei complementar, enquanto os fundos podem ser criados por lei ordinária.

O artigo 36 do ADCT também trata dos fundos:

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.

O artigo 167, inciso IV da Constituição Federal também é relevante, uma vez que traz o princípio da não afetação:

Art. 167. São vedados:

V - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo.

NATUREZA JURÍDICA DOS FUNDOS

É também função dos fundos financeiros a **existência continuada e delimitada de uma função estatal da esfera executiva**.

A lei que cria o fundo deve atentar-se para que tenha os seus fins específicos planejados, de modo que esse possa ser sucessivo, se necessário. Vejamos o artigo 73 da lei 4.320/64:

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.

A autonomia dos fundos suscita questões sobre a sua natureza jurídica. Questiona-se, então, se fundos tem personalidade jurídica.

A doutrina, de forma majoritária, entende que não, quer porque esses seriam meros lançamentos fiscais, quer porque não possuem direitos, deveres e obrigações próprios, quer porque não são capazes de praticar nenhum ato jurídico, ou até porque não possuem capacidade para ser parte em um processo judicial.

A doutrina minoritária entende que os fundos tem personalidade judiciária ou contábil, podendo fazer parte de um processo.

RELAÇÕES JURÍDICAS NOS FUNDOS

As relações nos fundos têm natureza de instrumentos de gestão financeira, como uma mera conta corrente, de meros lançamentos fiscais, ou de patrimônio.

Há uma pessoa jurídica responsável pelo gerenciamento administrativo e pela fiscalização do fundo.

Há também os fiscalizadores externos ao fundo, que não participam de sua administração, mas são responsáveis por fiscalizar a pessoa jurídica. Por exemplo, se o fundo estiver a cargo de um Estado ou Município, quem fará a fiscalização são as Cortes Estaduais ou Municipais de Contas.

A postulação de determinado direito sobre o fundo também vai variar no que é requisitado. Se um ente entende que houve um repasse menor ao fundo, deve postular contra o ente federativo que o instituiu. Se entender que recebeu um repasse menor de recursos do fundo, deve postular à Corte de Contas, responsável pelo cálculo de cotas.