



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

PROCESSO: 201814304003340

INTERESSADO: @nome_interessado_maiusculas@

ASSUNTO: CONSULTA

DESPACHO Nº 624/2019 - GAB

EMENTA: ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. FUNDOS ESPECIAIS. MODIFICAÇÃO DOS OBJETIVOS E FINALIDADES PARA A REALIZAÇÃO DE DESPESAS. 1 – É POSSÍVEL AO LEGISLADOR FAZER INOVAÇÕES NAS NORMAS QUE ORIENTAM A CRIAÇÃO E O FUNCIONAMENTO DOS FUNDOS ESPECIAIS, DESDE QUE OBSERVADA A COERÊNCIA E A HARMONIA DO SISTEMA NORMATIVO QUE REGE O DIREITO FINANCEIRO. 2 - NÃO É ADEQUADA A CRIAÇÃO DE DESPESA À CONTA DE FUNDO ESPECIAL EM DISSONÂNCIA COM AS COMPETÊNCIAS MATERIAIS DO ÓRGÃO OU UNIDADE ORÇAMENTÁRIA A QUE SE VINCULA, EM RAZÃO DA EVIDENTE INEXISTÊNCIA LEGÍTIMA DAS DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS EXIGÍVEIS PARA A ASSUNÇÃO E REALIZAÇÃO DAS DESPESAS.

1 – O **Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO)** intimou o então Secretário de Estado de Desenvolvimento Econômico, Científico e Tecnológico e de Agricultura, Pecuária e Irrigação - SED, cuja pasta foi sucedida pela Secretaria de Estado de Indústria, Comércio e Serviços - SICS, da decisão proferida no Processo nº 2009000047001921 (Evento 2134798), recomendando, entre outras providências, que:

"b) Comprove que os recursos financeiros transferidos para a AGETOP, decorrentes das suplementações de créditos foram aplicados em serviços, incluindo os que constam relacionados no Quadro I, e que guardam pertinência com os objetos dos Programas FOMENTAR e FUNPRODUZIR;

c) Promova e apresente estudo da legislação acerca dos objetivos estabelecidos para o PRODUZIR e o FUNPRODUZIR – Lei nº 13.591, de 18 de janeiro de 2000, alínea f, inciso II do art. 3º e do FOMENTAR – Lei nº 11.180, de 19 de abril de 1990, inciso IV do art. 1º, uma vez que a legislação vigente encontra-se desprovida de regulamentação específica que discipline as formas de transferências e de aplicação de recursos e de prestação de contas, se for o caso;"

2 – O Ministério Público de Contas atuante perante o TCE-GO, na sua promoção de

praxe, conforme afirmado no voto Conselheiro Relator Sebastião Tejeta, concluiu que:

"a) ainda que prevista em lei, é irregular a despesa que se utiliza de recursos de fundo especial para finalidade estranha ou não diretamente ligada aos objetivos para o qual o mesmo foi criado;

b) por conseguinte, interpretação ampliativa da norma com vistas a aumentar o rol de despesas suportada pelo fundo especial não deve ser admitida."

3 – Narra o voto que, pela compreensão do órgão ministerial e do órgão de auditoria do TCE-GO:

"(...) houve a inclusão, de forma ilegal, do Programa Conservação e Segurança da Malha Rodoviária, Ação: Pavimentação, Conservação e Sinalização da Malha Viária, nos orçamentos do FUNPRODUIR e do FOMENTAR, no exercício de 2009, uma vez que, nos termos das leis que criaram esses Fundos Especiais, os mesmos têm objetivos específicos voltados para o fomento à industrialização no Estado de Goiás".

4 – As inclusões que desvirtuaram os fundos especiais foram introduzidas, por exemplo, pelo art. 16 da Lei Estadual nº 16.384, de 27-11-2008, que acrescentou a alínea “f” ao inciso II do art. 3º da Lei Estadual nº 13.591, de 18-01-2000 (Lei do PRODUIR/FUNPRODUIR), permitindo a realização de despesas à conta do fundo para a ação relativa a “*obras e serviços de engenharia, relacionados à construção, reforma, ampliação e conservação, manutenção e restauração de bens públicos*”; e também pelo acréscimo do inciso III ao art. 3º da Lei Estadual nº 13.591/2000 dispondo sobre o “*custeio e manutenção da estrutura estadual responsável pelo desenvolvimento industrial, inclusive despesas com pessoal*”, e segue por aí afora.

5 – Na Secretaria de Estado da Casa Civil a recomendação feita pelo TCE-GO acarretou alguma incompreensão, sobretudo diante da aparente contradição de se proibir o legislador de aperfeiçoar as leis, razão pela qual invocou-se o auxílio da Procuradoria-Geral do Estado para deslindar a questão:

"(i) se o legislador está impedido de alterar, com o propósito de aperfeiçoar, as normas que delimitam as finalidades de um fundo especial e (ii) se, no presente caso, o legislador goiano terá desbordado algum limite estabelecido na ordem jurídica precedente, sobretudo na Constituição (Evento 6921565)."

6 – A atuação do legislador deve ser pautada pela Constituição Federal, da qual se extrai, entre outros, um sistema próprio de princípios e normas balizadores do direito financeiro e orientadores da atividade financeira do Estado, comumente denominado de Constituição Financeira¹, com a indicação das competências sobre matéria financeira, conforme se vê nos arts. 24, I, 48, 52, 62 e 68 da Carta Política.

7 – Pelo art. 24, inciso I e § 1º, da Constituição Federal, a União tem a competência para legislar sobre normas gerais de direito financeiro. No uso desta competência a União editou, recepcionada com *status* de Lei Complementar, a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que “*Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da*

União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”.

8 – Extrai-se do art. 71 da Lei nº 4.320/64 que, “*Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação*” (Grifamos).

9 – Para Heraldo da Costa Reis² (2019:119) os fundos especiais são:

“(...) tão somente um tipo de gestão de recursos ou conjunto de recursos financeiros destinados aos pagamentos de obrigações por assunção de encargos de várias naturezas, bem como por aquisição de bens e serviços a serem aplicados em projetos ou atividades vinculados a um programa de trabalho para cumprimento de objetivos de uma área de responsabilidade (...)” (Grifamos).

10 – A finalidade da especialização das receitas públicas destinadas aos fundos públicos, no entendimento de Marcus Abraham³ (2018:145),

“(...) é permitir o atendimento de determinado programa, ação ou atividade de forma individualizada, uma vez que, ingressando com regularidade o recurso no fundo, sua destinação será vinculada à razão da sua existência, permitindo o controle da realização das despesas públicas conforme a vinculação às respectivas receitas públicas”. (Grifamos)

11 – Pelo art. 2º, *caput*, da Lei nº 4.320/64: “*A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade universalidade e anualidade*” (Grifamos).

12 – Para Heraldo Costa Reis⁴ (2019:12) o art. 2º, *caput*, da Lei nº 4.320/64,

“(...) é de suma importância, porque nele se encontram os fundamentos de evidenciação orçamentária, ou seja, segundo sua linguagem, a lei de orçamento deverá evidenciar a política econômica-financeira e o programa de trabalho do Governo, os quais devem ser executados por órgãos e entidades da Administração direta, indireta e fundacional” (Grifamos).

13 – Esclarece Michel André Bezerra Lima Gradvohl⁵ (2017:136) que o vocábulo “programa”, utilizado pela Lei nº 4.320/64, representa a “*Ação prevista, que tanto pode se relacionar à manutenção do próprio órgão ou unidade, quanto ao desempenho de sua atividade-fim*”. Os programas e as ações da Administração Pública são definidos consoantes as competências materiais de cada órgão ou unidade orçamentárias indicadas na lei de organização administrativa. Disto decorre que a Lei Orçamentária Anual deverá fazer disposições sobre receitas e despesas (dotações orçamentárias) coerentes e em favor dos órgãos ou unidades orçamentárias, em estrita observância de suas competências materiais, de maneira a dar o suporte econômico para a desincumbência de suas obrigações legais, em obediência aos *princípios do planejamento*⁶ e da *programação*⁷, que orientam o Orçamento Público.

14 – Em reforço aos *princípios do planejamento e da programação*, o art. 28, inciso II, da Lei nº 4.320/64, impõe às unidades administrativas a *“justificação pormenorizada de cada dotação solicitada, com a indicação dos atos de aprovação de projetos e orçamentos de obras públicas, para cujo início ou prosseguimento ela se destina”*.

15 – A propósito disto, o art. 72 da Lei nº 4.320/64, confirma que um fundo especial poderá ser criado para atender as necessidades de especialização de receitas e despesas coerentes com os programas e ações relacionados aos órgãos ou unidades orçamentárias vocacionados às suas execuções, conforme suas competências materiais definidas em lei.

16 – Sendo assim, diante do sistema jurídico que orienta a atividade financeira do Estado, é forçoso concluir que a criação de fundos especiais e a execução das suas despesas orçamentárias estão irremediavelmente dependentes das competências materiais dos órgãos a que se vincularão. Vale dizer: não é adequada a criação de fundo especial para receber recursos e realizar despesas alheias às atividades definidas em lei para o órgão ou unidade orçamentária a que se vinculará, por isso que estará desprovido de dotações orçamentárias compatíveis com as regras do sistema de direito financeiro.

17 – O Fundo de Participação e Fomento à Industrialização do Estado de Goiás - FOMENTAR foi criado pela Lei Estadual nº 9.489, de 19 de julho de 1984, e integra a estrutura organizacional e orçamentária da Secretaria de Indústria, Comércio e Serviços (SICS), conforme se depreende do Anexo I, inciso I, alínea “u”, itens nºs 10 e 14.1, da Lei Estadual nº 17.257, de 25 de janeiro de 2011, com a redação dada pela Lei Estadual nº 20.417, de 06 de fevereiro de 2019, em estrita observância às suas competências materiais, conforme definido no art. 7º, inciso I, alínea “z.c”, da Lei Estadual nº 17.257/11, cujos recursos, identificadores dos objetivos gerais do fundo, *“(…) serão aplicados em atividades industriais, preferencialmente agroindustriais, mediante apoio financeiro e técnico, em empreendimentos considerados prioritários para o desenvolvimento estadual”* (art. 3º, *caput*).

18 – O Fundo de Desenvolvimento de Atividades Industriais - FUNPRODUZIR foi criado pelo art. 16 da Lei Estadual nº 13.591, de 18 de janeiro de 2000, e também integra, pelos mesmos fundamentos legais supramencionados, a estrutura organizacional e orçamentária da Secretaria de Indústria, Comércio e Serviços (SICS), e tem, pela redação original da lei, o *“(…) objetivo de financiar projetos e ações complementares consideradas de interesse do desenvolvimento industrial do Estado de Goiás”* (art. 16, *caput*).

19 – Os atos administrativos objetos do controle externo exercido pelo Tribunal de Contas do Estado de Goiás (TCE-GO), a partir do Relatório de Representação nº 003 - 1ª DF/2009, foram praticados em agosto de 2009.

20 – Naquela época (2009), a organização da Administração Pública estadual estava orientada pela Lei Estadual nº 16.272, de 30 de maio de 2008, em cujo art. 6º, inciso XII, definia as competências materiais da Secretaria de Estado de Indústria e Comércio para *“(…) a formulação e execução da política estadual de fomento às atividades artesanais, de mineração, industriais, comerciais e de exportação, bem como a formulação da política de turismo e a administração dos distritos agroindustriais”*, denotando, de imediato, por exemplo, que as ações referentes ao Programa Conservação e Segurança da Malha Rodoviária não tinha relação de pertinência com a vocação da Pasta de Indústria e Comércio, justificando a necessidade de adequação legislativa, conforme sugerido

pelo Acórdão nº 903/2018.

21 – O fato de ter havido alteração legislativa para introduzir, como objetivo dos fundos FOMENTAR e PRODUZIR, ações relativas ao desenvolvimento de atividades voltadas para a realização de obras de infraestrutura rodoviária com recursos do FUNPRODUZIR e do FOMENTAR não combinavam com o sistema jurídico de direito financeiro, em razão de que a Secretaria de Indústria e Comércio não dispunha de tal competência material. O mesmo vício ocorreria se as mencionadas ações fossem suportadas com recursos dos fundos especiais criados, por exemplo, no âmbito da Secretaria de Estado da Saúde ou da Secretaria de Estado da Segurança Pública, etc.

22 – Na atual organização da Administração Pública estadual regulada pela Lei Estadual nº 17.257, de 25 de janeiro de 2011, com a redação dada pela Lei Estadual nº 20.417, de 06 de fevereiro de 2019, verifica-se que, na forma do art. 7º, inciso I, alínea “z.c”, item nº 5, foi deferida à Secretaria de Estado de Indústria, Comércio e Serviços a possibilidade de atuar na “*formulação e execução da política estadual de desenvolvimento regional, com serviços, atividades e obras, visando ao desenvolvimento de todas as regiões do Estado, definidas no planejamento governamental*”. Disto decorre que, contrariamente do ocorrido no passado, a previsão legal que permite a realização de despesas com a execução de obras, inclusive as rodoviárias, às expensas dos fundos FOMENTAR e FUNPRODUZIR, desde que voltadas para o desenvolvimento regional, conforme definidas no planejamento governamental, não mais destoam do sistema jurídico de direito de finanças públicas, em razão da existência de compatibilidade dos objetivos dos mencionados fundos com as competências materiais e as funções do órgão titular das dotações orçamentárias.

23 – Destarte, concluímos ser possível ao legislador fazer inovações nas normas que orientam a criação e o funcionamento dos fundos especiais, desde que observada a coerência e a harmonia do sistema normativo que rege o direito financeiro, especialmente representado pela Constituição Federal (arts. 24, I; 163, I e 165, § 5º, I, e § 9º, II), pela Lei nº 4.320/64 e pela Lei Complementar nº 101/2000, não se mostrando adequada a criação de despesa à conta de fundo especial em dissonância com as competências materiais do órgão ou unidade orçamentária a que se vincula, em razão da evidente inexistência legítima das dotações orçamentárias exigíveis para a assunção e realização das despesas.

24 – Matéria orientada (vide conclusivamente itens 22 e 23), volvam-se os autos à **Secretaria de Estado da Casa Civil, via Gerência de Registro e Controle de Autógrafos de Leis**, para os fins de mister. Antes, porém, dê-se ciência aos Procuradores do Estado lotados na **Procuradoria Tributária, na Advocacia Setorial da Secretaria de Estado de Indústria, Comércio e Serviços** e no **CEJUR**, este último para o fim previsto no art. 6º, 2º, da Portaria nº 127/2018 GAB.

Juliana Pereira Diniz Prudente

Procuradora-Geral do Estado

¹ A Constituição Financeira consiste, assim, na parcela material de normas jurídicas integrantes do texto constitucional, composta pelos princípios, competências e valores que regem a atividade financeira do Estado, na unidade entre obtenção de receitas, orçamento, realização de despesas de todas as competências materiais, financiamento do federalismo, custos dos direitos e liberdades, gestão do patrimônio estatal, bem como a intervenção do Estado (ABRAHAM, Marcus. Curso de direito financeiro

brasileiro, 5. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2018, p. 72).

2 REIS, Heraldo da Costa. *A Lei 4.320 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal*, 36. ed, Rio de Janeiro: IBAM, 2019.

3 ABRAHAM, Marcus. *Curso de direito financeiro*, 5. ed., Rio de Janeiro: Forense, 2018.

4 REIS, Heraldo Costa Reis, *ob. cit.*

5 GRADVOHL, Michel André Bezerra Lima. *Direito constitucional financeiro: direitos fundamentais e orçamento público*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

6 A Constituição Brasileira de 1988 **exige a elaboração de um planejamento plurianual** para as “despesas de capital e outras dela derivadas, com o estabelecimento de diretrizes, objetivos e metas a serem atingidas”, devendo ele ser instituído por Lei – o Plano Plurianual (PPA) - à qual “todos os programas e planos nacionais, regionais e setoriais devem estar ligados e consonantes”. Essa exigência é reforçada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, ao acentuar que a “a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas”. (grifamos)

O programa realiza a ligação entre o planejamento e o orçamento. Conforme Paludo, “programa é o instrumento que o Governo utiliza para organizar suas ações de maneira lógica e racional, a fim de otimizar a aplicação dos recursos públicos e maximizar os resultados para a sociedade. (GRADNVOHL, Michel André Bezerra Lima. *ob. cit.*, p. 130). (grifamos)

7 O princípio da programação almeja que seja elaborado um programa de trabalho no qual sejam especificadas quais ações devem ser realizadas, dentro da função do Estado, para atingir as metas e objetivos traçados pelo planejamento. O orçamento, por sua vez, deve evidenciar os meios necessários para realizar tais ações. (GRADNVOHL, Michel André Bezerra Lima. *ob. cit.*, p. 130)



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE**, Procurador (a)-Geral do Estado, em 14/05/2019, às 13:50, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador **7049244** e o código CRC **183DBE32**.

GABINETE

PRACA DR. PEDRO LUDOVICO TEIXEIRA 03 - Bairro SETOR CENTRAL - CEP 74003-010
- GOIANIA - GO - S/C



Referência: Processo nº 201814304003340



SEI 7049244