

2.7. FUNDOS ESPECIAIS

A constituição de Fundos Especiais está prescrita no art. 71 da Lei Federal nº 4.320/64, como 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.

No exercício de 2009, a Administração Pública Estadual apresentou em sua estrutura institucional 37 (trinta e sete) fundos, sendo que:

- 2 (dois) fundos receberam dotação orçamentária, mas não tiveram movimentação (Receita e Despesa): Fundo Estadual de Recursos Hídricos – FRHI e Fundo Estadual Antidrogas – FEA;
- 7 (sete) fundos não receberam destinação orçamentária: Fundo Paranaense de Mineração – FUPAM, Fundo de Terras – FT, Fundo Estadual de Investimentos em Créditos Produto Popular – Banco da Família, Fundo de Preservação Ambiental da Região Metropolitana de Curitiba – FPA-RMC, Fundo de Conservação Rodoviária do Estado do Paraná – FUNCOR, Fundo Estadual de Cultura – FEC e Fundo Estadual de Interesses Difusos – FEID;
- 3 (três) fundos carecem ainda de regulamentação e não tiveram movimentação: Fundo Estadual de Habitação e Regularização Fundiária de Interesse Social – FEHRIS e Fundo Especial de Modernização de Aprimoramento Funcional da Assembléia Legislativa do Estado do Paraná – FEMALP, ambos criados em 2007 e o Fundo de Equalização do Microcrédito – FEM, criado no exercício de 2009;
- 3 (três) fundos não constituem unidade orçamentária, sendo uma atividade dentro da estrutura orçamentária do Órgão/Entidade a que se vinculam: Fundo de Desenvolvimento Econômico – FDE, Fundo de Desenvolvimento Urbano – FDU e Fundo de Aval Garantidor da Agricultura Familiar do Estado do Paraná;
- 2 (dois) fundos rotativos tem sua movimentação inserida no Órgão/Entidade ao qual se vinculam: TJ e SESP;
- 20 (vinte) fundos tiveram movimentação orçamentário-financeira.

Fundos Especiais

1. Legislação

Lei Federal 4.320/64

Título VII arts. 71 a 74

DOS FUNDOS ESPECIAIS

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.

2. Exigência CNPJ

Instrução Normativa RFB nº 1.005, de 8 de fevereiro de 2010 dispõe sobre o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ)

Seção II

Da Inscrição no CNPJ

Subseção I

Da Obrigatoriedade de Inscrição no CNPJ

Art. 10. As entidades domiciliadas no Brasil, inclusive as pessoas jurídicas por equiparação, estão obrigadas a inscrever no CNPJ todos os seus estabelecimentos localizados no Brasil ou no exterior, antes do início de suas atividades.

Art. 11. São também obrigados a se inscrever no CNPJ:

XI - fundos públicos e privados de natureza meramente contábil;

A tabela a seguir apresenta os Fundos Especiais que tiveram movimentação orçamentária no exercício de 2009, à exceção do FUNDEB, que é tratado em capítulo específico desta instrução.

Tabela 37
Execução Orçamentária dos Fundos Especiais – 2009

		Em R\$ mil						
Nº	ENTIDADE	RECEITA ARRECADADA	TRANSFERÊNC. TESOUREIRO	RECEITA TOTAL ARREC. (1)	% S/ TOTAL	DESPESA REALIZADAS (2)	% S/ TOTAL	RESULT. ORÇAM. (1-2)
1	Fundo Esp do Contr Externo do Tnbural de Contas - FETC/PR	91	0	91	0,00%	0	0,00%	91
2	Fundo Especial de Reequipamento do Poder Judic. - FUNREAJUS	147.274	0	147.274	6,51%	76.070	2,96%	71.204
3	Fundo Judiciário	4.426	0	4.426	0,20%	651	0,03%	3.775
4	Fundo da Justiça do Poder Judic do Estado do Paraná	11.289	0	11.289	0,50%	1	0,00%	11.288
5	Fundo Especial do Ministério Público - FUEMP	10.834	0	10.834	0,48%	6.331	0,25%	4.503
6	Fundo Especial da Procuradoria Geral do Estado - FEPGE	0	9.988	9.988	0,44%	9.988	0,39%	0
7	Fundo de Reequipamento do Fisco - FUNREFISCO	0	13.953	13.953	0,62%	16.566	0,64%	(2.613)
8	Fundo de Reequipamento da Polícia - FUNRESPOL	0	4.644	4.644	0,21%	7.447	0,29%	(2.803)
9	Fundo de Modernização da Polícia Militar - FUMPM	0	12.118	12.118	0,54%	29.218	1,14%	(17.100)
10	Fundo de Reequipamento do Trânsito - FUNRESTRAN	8.303	0	8.303	0,37%	109	0,00%	8.194
11	Fundo Estadual do Corpo de Bombeiros Militar - FUNCB	0	13.229	13.229	0,59%	26.439	1,03%	(13.210)
12	Fundo Paraná	0	19.059	19.059	0,84%	73.391	2,86%	(54.333)
13	Fundo Estadual de Saúde - FUNSAUDE	21.467	1.946.622	1.968.089	87,04%	2.196.628	85,49%	(228.539)
14	Fundo Penitenciário - FUPEN	4.732	0	4.732	0,21%	7.971	0,31%	(3.239)
15	Fundo Estadual de Defesa do Consumidor - FECON	327	0	327	0,01%	0	0,00%	327
16	Fundo Estadual de Assistência Social - FEAS	1.241	3.796	5.037	0,22%	9.558	0,37%	(4.521)
17	Fundo Estadual p/ Infância e Adolescência - FIA	4.178	6.966	11.144	0,49%	87.854	3,42%	(76.710)
18	Fundo de Equipamento Agropecuário - FEAP	4.804	0	4.804	0,21%	7.784	0,30%	(2.980)
19	Fundo Estadual do Meio Ambiente - FEMMA	5.268	6.582	11.850	0,52%	13.572	0,53%	(1.722)
TOTAL		224.234	2.036.958	2.261.191	100,00%	2.569.577	100,00%	(308.387)

Fonte: Relatório SIAF – SIA 850 – Administração Indireta

Conforme se observa, o Fundo Estadual de Saúde – FUNSAÚDE se destaca entre os demais fundos, sendo responsável por 87,04% da arrecadação total dos fundos. Isto se deve ao fato dele ser o executor das Ações e Serviços Públicos de Saúde exigidos pelo art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Alguns Fundos Especiais possuem fonte vinculada de arrecadação. Porém a SEFA, na maioria das vezes, não repassa integralmente a receita arrecadada nas fontes vinculadas, conforme se observa na tabela a seguir.

Tabela 38

Movimentação dos Recursos Vinculados aos Fundos Especiais – 2006 a 2009

		Em R\$				
	TÍTULOS	2006	2007	2008	2009	SOMA
FEPGE Fonte 106	Arrecadação	8.760.062	8.749.303	13.284.074	14.849.953	45.643.392
	Repasso	7.865.206	7.281.770	12.281.988	9.964.292	37.393.257
	% Repasse/Arrecadação	89,78%	83,23%	92,48%	67,10%	81,92%
FUPEN Fonte 123	Arrecadação	21.966	69.370	28.389	40.924	160.649
	Repasso	0	0	0	0	0
	% Repasse/Arrecadação	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
FEAP Fonte 127	Arrecadação	390	1.066	1.369	645	3.471
	Repasso	0	0	0	0	0
	% Repasse/Arrecadação	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
FUNREFISCO Fonte 128	Arrecadação	25.454.136	28.000.593	43.906.509	37.353.413	134.714.651
	Repasso	23.150.954	15.775.002	27.759.443	15.793.025	82.478.424
	% Repasse/Arrecadação	90,95%	56,34%	63,22%	42,28%	61,22%
FUNRESPOL Fonte 129	Arrecadação	7.484.952	7.920.594	8.423.941	8.749.943	32.579.430
	Repasso	12.153.187	5.291.023	6.692.121	8.435.448	32.571.779
	% Repasse/Arrecadação	162,37%	66,80%	79,44%	96,41%	99,98%
FUMPM Fonte 139	Arrecadação	21.091.771	24.259.185	30.500.738	46.412.664	122.264.358
	Repasso	16.841.512	16.471.007	27.896.703	28.125.211	89.334.433
	% Repasse/Arrecadação	79,85%	67,90%	91,48%	80,60%	73,07%
FUNCB Fonte 146	Arrecadação	18.118.230	20.960.466	24.935.434	26.541.345	90.555.475
	Repasso	11.431.127	10.789.795	13.057.198	30.960.863	66.238.983
	% Repasse/Arrecadação	63,09%	51,48%	52,36%	116,21%	73,07%

Fonte: Relatórios SIAF – SIAs 308 e 580 – Administração Indireta

Verifica-se que em 2009, à exceção do FUNCB – fonte 146, a Secretaria de Estado da Fazenda não repassou integralmente aos Fundos Especiais que possuem fontes de recursos vinculadas, os valores que ingressaram no caixa do Tesouro Estadual, conforme disposto nas leis que os instituíram.

Cabe mais uma vez destacar que esta prática (repasso parcial dos recursos aos fundos) compromete a existência dos mesmos, pois recursos vinculados pressupõem que serão destinados às aplicações específicas determinadas por lei. Em exercícios anteriores, a Secretaria de Estado da Fazenda justificou que os Fundos Especiais recebem do Poder Executivo o mesmo tratamento que as Autarquias com relação aos repasses de recursos, uma vez que a transferência dos recursos só ocorre no momento do pagamento das despesas ocorridas nos Fundos. Esta DCE entende que do ponto de vista da administração financeira, a sistemática adotada é coerente, pois

as Entidades só recebem o que gastam, evitando desperdício. Porém, do ponto de vista legal, os Fundos Especiais com fonte vinculada devem receber tratamento diferenciado, pois os recursos arrecadados nestas fontes são “carimbados” aos objetivos para os quais foram criados.

Este assunto tem objeto de reiteradas manifestações por parte deste Tribunal, conforme relatamos a seguir:

- o Acórdão nº 764/06, que aprovou o Parecer Prévio das Contas do Governo do exercício de 2005, elaborado pelo Conselheiro Nestor Baptista, recomendou que o Tesouro Estadual repasse na sua totalidade os valores referente às receitas dos Fundos;
- o Acórdão nº 1.003/07, que aprovou o Parecer Prévio das Contas do Governo do exercício de 2006, elaborado pelo Conselheiro Henrique Naigeboren, frisou a falta de atendimento às ressalvas de exercícios anteriores, bem como quanto aos repasses parciais dos recursos dos fundos; e
- o Acórdão nº 1.133/08, que aprovou o Parecer Prévio das Contas do Governo do exercício de 2007, elaborado pelo Conselheiro Heinz Georg Herwig, ressaltou o não cumprimento do disposto em lei no tocante ao repasse de recursos arrecadados nas fontes vinculadas aos Fundos Especiais.

O Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, Relator das Contas de Governo do exercício de 2009, encaminhou Ofício nº 005/09-Contas de Governo, de 21 de dezembro de 2009, ao Exmo. Governador solicitando informações quanto às providências adotadas face às ressalvas, determinações e recomendações contidas nos Pareceres Prévios das Contas de Governo de exercícios anteriores, dentre estas as relativas aos Fundos Especiais. Em resposta foram anexados documentos referentes à operacionalização de alguns fundos, quais sejam, FUNRESPOL, FUNCB e FUMPM, sendo que apenas o último se manifestou quanto ao repasse parcial dos recursos aos fundos, informando que o FUMPM realiza o registro dos recursos arrecadados em sua fonte de recursos vinculados, porém o controle das receitas estão afetas à Secretaria de Estado da Fazenda.

Quanto à questão da inatividade de alguns Fundos Especiais, o Acórdão nº 800/09, que aprovou o Parecer Prévio das Contas do Governo do exercício de 2008, elaborado pelo Conselheiro Caio Marcio Nogueira Soares, determinou à Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral a conclusão dos trabalhos de avaliação quanto às viabilidades e oportunidades dos fundos existentes na estrutura administrativa do Poder Executivo.

Em atendimento a esta determinação, a Chefia do Poder Executivo do Estado encaminhou à Assembléia Legislativa do Estado do Paraná os Projetos de Lei nºs 001/2010 e 072/2010, propondo a revogação das leis relativas aos seguintes fundos:

- Fundo de Financiamento para Água e Esgotos do Estado do Paraná – FAE/PR;
- Fundo de Terras do Estado do Paraná;
- Fundo Estadual de Defesa dos Interesses Difusos – FEID;
- Fundo Estadual de Investimentos em Crédito Produtivo Popular – Banco Família;
- Fundo de Conservação Rodoviária do Estado do Paraná – FUNCOR;
- Fundo Estadual Antidrogas – FEA;
- Fundo Paranaense de Mineração – FUPAM.

Os Projetos de Lei citados anteriormente não contemplaram os seguintes fundos, que também não vem apresentando movimentação orçamentária e/ou financeira, pois ainda carecem de regulamentação:

- Fundo Estadual de Recursos Hídricos – FRHI;
- Fundo de Preservação Ambiental da Região Metropolitana de Curitiba – FPA/RMC;
- Fundo Estadual de Habitação e Regularização Fundiária de Interesse Social – FEHRIS;
- Fundo Especial de Modernização de Aprimoramento Funcional da Assembléia Legislativa do Estado do Paraná – FEMALP.

Por sua vez o Fundo Estadual de Defesa do Consumidor – FECON tem obtido arrecadação, porém a aplicação dos recursos depende da aprovação do Regimento Interno do COFECON, e o Fundo Estadual de Cultura – FEC aguarda conclusão do grupo de trabalho instituído para apresentar alternativas de redimensionamento do comprometimento orçamentário na aplicação, de caráter constitucional, direcionado à cultura, principalmente no que se refere à viabilidade da manutenção do fundo.

Portanto, reiteramos que a Secretaria de Estado da Fazenda deve repassar integralmente aos Fundos os recursos arrecadados nas fontes vinculadas; os Poderes Executivo e Legislativo devem proceder à regulamentação dos Fundos pendentes de normas; e a Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral deve inserir no Orçamento do Estado aqueles Fundos que até o momento não receberam dotação, ou tomar as providências necessárias para extingui-los.

2.8. SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS

Os Serviços Sociais Autônomos, na definição de DIOGO MOREIRA DE FIGUEIREDO NETO⁹, “são pessoas jurídicas de direito privado, categorizadas como entes de colaboração, que atuam por delegação do Poder Público em setores específicos da administração pública e não se encontram constitucionalmente incluídos na Administração Indireta. [...] Os serviços sociais autônomos são pessoas jurídicas de direito privado constituídas pelo Estado para o desempenho de atividades delegadas de interesse público ou social, sob o princípio da descentralização por cooperação. [...] Os serviços sociais autônomos para atuarem como entidades de cooperação recebem uma delegação legal da entidade política matriz.”

São entidades auxiliares da gestão pública de determinados serviços e, nesse contexto, merece o rigor necessário que deve ser tratado o interesse público. Por desempenharem uma atividade pública de cooperação na prestação de serviços devem se

⁹ FIGUEIREDO NETO, Diogo Moreira de. Serviços Sociais Autônomos. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 207, jan./mar. 1997.