

PLANO E MEMÓRIA DE REUNIÃO

1. PLANO DE REUNIÃO

TEMA – ASSUNTO PRINCIPAL DA REUNIÃO

Reunião do Subgrupo de Fundos Públicos para examinar e discutir proposta de consulta à PGFN

Nº OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1. Obtenção de consenso sobre proposta de consulta à PGFN sobre a questão de se inscrever os fundos de saúde no CNPJ

2. MEMÓRIA DE REUNIÃO (ATA)

Data	Hora (início)	Hora (término)	Relator
0424/09/2010	9h30	13h00	Joaquim
24/09/2010	15h00	18h00	Joaquim

PARTICIPANTES

Nome	Instituição	
Selene Nunes	STN/CCONF	
Érica Albuquerque	STN/CCONF	
Joaquim Batista de Araujo	STN/CCONF	
Leonardo da S. G. M. da Costa	STN/COFIS	
Lúcia H. C. Valverde	SOF	
Leonardo Ribeiro	SOF	
Márcio Mitleton	MS	
Alessandro Caldeira	TCU	
Ana Maria Alves Ferreira	TCU	
Lucieni Pereira	TCU	
Patrícia G F Falcão	TCU	
Simone Reinholz Velten	ATRICON	
Denilson Magalhães	CNM	
Emanuella S. Hunttemann	GEFIN/SC	
Leonel Carvalho Pereira	GFIN/RJ	

ASSUNTOS EM PAUTA/DESENVOLVIMENTO E CONCLUSÃO:

O representante da STN abriu a reunião dando as boas vindas aos presentes e em seguida fez uma breve síntese do assunto objeto da reunião, informando que uma minuta da Nota Técnica que seria discutida na seqüência dos trabalhos já tinha sido encaminhada informalmente à PGFN, com o intuito de antecipar o exame da matéria, dado o tempo relativamente longo que aquela Procuradoria leva para emitir manifestação sobre os assuntos que lhe são submetidos.

Isto posto, a representante da STN iniciou a leitura da minuta da referida Nota Técnica projetada em telão na sala de reuniões, onde os pontos que mereceram a atenção do grupo foram sendo marcados para posterior revisão e alteração da redação.

Em seguida, iniciou-se a revisão de cada tópico que foi objeto de sugestão de mudança, com a proposição e aprovação de nova redação pelos presentes, o que resultou na nova minuta de Nota Técnica, agora aprovada pelos integrantes do Subgrupo.

Finalizando as discussões a representante do TN propõe o seguinte encaminhamento para o assunto:

- Encaminhar para os presentes, por email, a nota técnica;
- Acolher eventuais sugestões até 27/09;
- Encaminhar a nota técnica à PGFN formalmente no dia 28/09

FIM

Nota nº /2010/CCONF - STN

Brasília-DF, 15 de setembro de 2010.

Assunto: Fundos Públicos. Natureza jurídica. Aplicação das normas de direito financeiro (orçamento, contabilidade pública, responsabilidade fiscal).

Senhor Coordenador-Geral,

1. Desde o mês de janeiro de 2010, a Secretaria do Tesouro Nacional – STN tem sido consultada para dirimir dúvidas sobre como se dará o funcionamento dos Fundos de Saúde estaduais e municipais tendo em vista a edição da Instrução Normativa RFB nº 1.005/2010, que dispõe sobre o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica – CNPJ e determina a inscrição dos fundos públicos de natureza meramente contábil na condição de matriz, mesmo *status* atribuído a Governos Estaduais e Prefeituras.

“Art. 2º O CNPJ compreende as informações cadastrais das entidades de interesse das administrações tributárias da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Parágrafo único. Excepcionalmente, outras entidades poderão ser inscritas no CNPJ para tornar possível o cumprimento de legislação que não tenha natureza tributária.

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

.....
XI - fundos públicos e privados de natureza meramente contábil;” (grifo nosso)

2. Segundo a Nota RFB/Suara/Codac nº 114, de 24 de maio de 2010, a exigência estabelecida pela retrocitada IN RFB nº 1.005/2010 é decorrência do entendimento de que há uma diferença entre a natureza jurídica do ente da Federação e do fundo que o integra, *in verbis*:

“Ressalte-se que não é possível a inscrição de um fundo público na condição de filial do órgão a que está vinculado, pois um dos princípios do CNPJ é que os estabelecimentos (matriz e filiais) de uma entidade obrigatoriamente devem ter a mesma Natureza Jurídica.”

3. O tema foi discutido nas reuniões dos Grupos Técnicos de Padronização de Procedimentos Contábeis – GTCON e Padronização de Relatórios – GTREL, de que participam representantes dos entes da Federação e de seus órgãos de controle. Não houve, contudo, entre os participantes dos Grupos Técnicos, entendimento claro sobre qual é a natureza jurídica dos fundos, se ela diverge ou não da natureza jurídica do ente da Federação que o fundo integra e no caso de divergir, por que razão. Mesmo no caso de concluir-se que os fundos possuem natureza jurídica diversa da do ente da Federação que eles integram, questiona-se a necessidade de se proceder à sua inscrição na condição de matriz, uma vez que não são dotados de personalidade jurídica. Esse questionamento decorre do alcance da IN RFB nº 1.005/2010 que, em tese, seria aplicável a “fundos de natureza contábil e/ou financeira, não dotados de personalidade jurídica, previstos nos artigos 71 a 74 da Lei n.º 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”.

4. Cabe ressaltar que a Receita Federal do Brasil – RFB, assim como outros órgãos públicos federais, estaduais e municipais, é usuária da Tabela de Natureza Jurídica (NJ) 2009 aprovada Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, por meio da Comissão Nacional de Classificações – CONCLA, e em vigor desde 1º de março de 2009:

“NOTAS EXPLICATIVAS

120-1 - Fundo Público

Esta Natureza Jurídica compreende:

- os fundos especiais de natureza contábil e/ou financeira, não dotados de personalidade jurídica, previstos nos artigos 71 a 74 da Lei n.º 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.

Esta Natureza Jurídica compreende também:

- os fundos de avais 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.

Esta Natureza Jurídica não compreende:

- os fundos especiais dotados de personalidade jurídica como, por exemplo, o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE) (no caso do FNDE, ver código 110-4);
- os fundos garantidores de parcerias público-privadas (FGP) da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, previstos na Lei n.º 11.079 de 30/12/2004 (ver código 324-7);
- os fundos garantidores de créditos (FGC) (ver código 399-9);
- os fundos de investimento imobiliário (ver código 222-4);
- os fundos de investimento mobiliário (ver código 222-4);
- os fundos de pensão (ver códigos 306-9 e 399-9);
- as representações, no Brasil, do Fundo Monetário Internacional (FMI) (ver código 501-0);
- as representações, no Brasil, do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef) (ver código 501-0);
- os fundos de formatura, de restauração de igreja etc. (ver código 399-9).”

5. Para elucidar a questão, convém analisar especificamente o Fundo Nacional de Saúde que integra o Ministério da Saúde e compõe a estrutura da Administração Direta Federal. Como ensinam Hely Lopes Meirelles e Maria Sylvia Zanella di Pietro, respectivamente abaixo citados, um fundo que integra e é gerido por um Ministério não teria personalidade jurídica própria:

“(…) na Administração Direta Federal, somente a União possui personalidade jurídica. Os Ministérios, por exemplo, órgãos da Administração Direta federal são centros de competências despersonalizados, cuja atuação é imputada à União o mesmo acontece na administração direta dos estados e municípios, sendo despersonalizados as secretarias e todos outros órgãos integrantes da estrutura da administração direta.”

“Todos os entes criados pelo Poder Público para o desempenho de funções administrativas do Estado têm que integrar a Administração Pública Direta (se o ente for instituído como órgão sem personalidade jurídica) ou Indireta (se for instituído com personalidade jurídica própria). Até porque o desempenho dessas atividades dar-se-á por meio de descentralização de atividades administrativas, inserida na modalidade de descentralização por serviços.”

6. Destaque-se o caso dos fundos de saúde, autores dos questionamentos. Os fundos de saúde estaduais e municipais também não atuam no mundo jurídico, não praticam atos de gestão ou quaisquer outros que demandem personalidade jurídica própria e não detêm a propriedade dos recursos que por ele tramitam. Os fundos de saúde são tão-somente repositórios de receitas vinculadas, como determina o retrocitado art. 71 da Lei nº 4.320/64.

7. Ressalte-se no entanto que os fundos de saúde, nos termos do art. 73 da Lei nº 4.320/64, independentemente da natureza jurídica, necessitam de aparato de controle para a apresentação de demonstrações contábeis e relatórios destinados a demonstrar a disponibilidade de caixa e a vinculação de recursos. A esse respeito, observe-se o parágrafo único do art. 8º e os incisos I e III do art. 50 da Lei Complementar nº 101/2001:

“Art. 8º

.....

Parágrafo único. 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.”

“Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

I - a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada;

.....

III - as demonstrações contábeis compreenderão, isolada e conjuntamente, as transações e operações de cada órgão, fundo ou entidade da administração direta, autárquica e fundacional, inclusive empresa estatal dependente;”

8. Diante da necessidade de evidenciação das disponibilidades de recursos de forma apartada do ente, aos fundos de saúde foi solicitada a abertura de uma conta bancária, em nome especificamente do fundo de saúde, para que fossem realizadas as transferências do fundo nacional ou estadual para os fundos estaduais e municipais, conforme disposto na Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, *in verbis*:

“Art. 33. Os recursos financeiros do Sistema Único de Saúde (SUS) serão depositados em conta especial, em cada esfera de sua atuação, e movimentados sob fiscalização dos respectivos Conselhos de Saúde.”

9. Com a necessidade de abertura de contas específicas para os fundos de saúde, muitos fundos estaduais e municipais solicitaram a inscrição no CNPJ, com o intuito único de abertura da conta bancária em nome do fundo. Cabe salientar, entretanto, que não é condição indispensável para a abertura de conta bancária a inscrição no CNPJ, uma vez que o art. 1º § 2º da Resolução BACEN nº 2.025/1993, alterado pela Resolução BACEN nº 2.747/2000, prevê a abertura de contas sem o cadastro no CNPJ nos casos de isenção de CPF e CNPJ:

“Art. 1º Para abertura de conta de depósitos é obrigatória a completa identificação do depositante, mediante preenchimento de ficha-proposta contendo, no mínimo, as seguintes informações, que deverão ser mantidas atualizadas pela instituição financeira: (NR)

.....

Parágrafo 2º Nos casos de isenção de CPF e de CNPJ previstos na legislação em vigor, deverá esse fato ser registrado no campo da ficha-proposta destinado a essas informações.” (NR)

10. O Plenário do Tribunal de Contas da União – TCU se pronunciou sobre a necessidade de criação de Fundo de Saúde e de Conselho de Saúde no Acórdão 2788/2009. Nessa oportunidade o TCU não citou quaisquer determinações relativas à necessidade de inscrição no CNPJ ou à necessidade de abertura de contas bancárias para a realização de transferências aos fundos de saúde.

“ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. determinar, com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno, ao Ministério da Saúde que adote providências a fim de que seja dado cumprimento, pelos entes federados, aos incisos I, III e IV do art. 4º da Lei nº 8.142/1990, informando ao TCU, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, a partir desta deliberação, as providências adotadas;

.....”

11. A esse respeito, estabelece a Lei nº 8.142/1990, art. 4º:

“Art. 4º Para receberem os recursos, de que trata o art. 3º desta lei, os Municípios, os Estados e o Distrito Federal deverão contar com:

I - Fundo de Saúde;

II - Conselho de Saúde, com composição paritária de acordo com o Decreto nº 99.438, de 7 de agosto de 1990;

III - plano de saúde;

IV - relatórios de gestão que permitam o controle de que trata o § 4º do art. 33 da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990;(...)”

12. Nenhuma das exigências legais citadas, contudo, implicam na obrigatoriedade de licitar, contratar, possuir pessoal próprio ou estrutura de contabilidade própria, uma vez que as funções dos fundos de saúde podem ser exercidas dentro de uma secretaria, via de regra a Secretaria de Saúde. Assim, o responsável pela gestão dos recursos que tramitam pelo fundo é, em última instância, o próprio Governador do Estado ou Prefeito, que usualmente delega funções ao Secretário de Saúde do ente. A Lei nº 8.080/90 no art. 9º, no que tange a organização, direção e gestão dos Sistema Único de Saúde determina, *in verbis*:

“Art. 9º A direção do Sistema Único de Saúde (SUS) é única, de acordo com o inciso I do art. 198 da Constituição Federal, sendo exercida em cada esfera de governo pelos seguintes órgãos:

I - no âmbito da União, pelo Ministério da Saúde;

II - no âmbito dos Estados e do Distrito Federal, pela respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente; e

III - no âmbito dos Municípios, pela respectiva Secretaria de Saúde ou órgão equivalente.”

13. A inscrição no CNPJ também não se mostra necessária para fins orçamentários. Isso porque no orçamento o fundo é representado por uma unidade orçamentária que operacionaliza contábil e financeiramente o fundo dentro da estrutura do órgão ao qual ele está vinculado. Não há, para esse fim, portanto, necessidade de CNPJ próprio, pois a execução orçamentária pode ocorrer com o CNPJ da entidade ou do órgão ao qual o fundo esteja vinculado:

Entidade Prefeitura Municipal de xxxxxx
Estrutura – Órgão: Secretaria Municipal de Saúde
Unidade Orçamentária: Fundo Municipal de Saúde

14. Para fins de controle, a Secretaria Federal de Controle Interno, por meio do Ofício nº 25474/2010/GSNOR/SFS/CGU-PR, em resposta ao questionamento realizado através do Ofício nº 051/2010_CNM_BSB, pronunciou-se no sentido de que para o controle importam tão-somente a análise de legalidade, eficiência, eficácia e economicidade:

“(...) posicionamento desta Controladoria acerca da influência da modalidade do CNPJ dos fundos públicos de natureza meramente contábeis, nas atividades de controle.

2. A esse respeito, tenho a informar que, ao Controle Interno, compete comprovar a legalidade dos atos praticados pelas unidades jurisdicionadas e avaliar os seus resultados quanto aos aspectos da eficiência, eficácia e economicidade. Sendo que, na avaliação da legalidade, em regra, os normativos que subsidiam nossos trabalhos não fazem referência à modalidade em que se deve se dar a inscrição no referido cadastro.

3. Portanto, para as atividades realizadas pela Controladoria-Geral da União, a modalidade de inscrição dos fundos públicos, que por força da Resolução do Concla nº 2/2008, deverão ser registrados como Matriz, não traz qualquer repercussão, uma vez que não compete à esta Controladoria verificar as obrigações acessórias que a inscrição em uma modalidade ou outra trazem à pessoa jurídica.”.

15. No debate dos Grupos Técnicos retrocitados, surgiu a argumentação de que a exigência de CNPJ matriz seria uma forma de afastar a gestão dos fundos de saúde da esfera decisória do Chefe do Poder Executivo e vinculá-la ao Secretário de Saúde, a partir de uma interpretação do art. 9º da Lei nº 8.080/90. No entanto, o dispositivo legal apenas estabelece que a direção do SUS é única sendo exercida em cada ente da Federação pelos órgãos de saúde, conforme citado no item 12.

16. Na Administração Pública, a competência original de gestão e execução das políticas públicas é tipicamente conferida ao Chefe do Poder Executivo. Dependendo da decisão do Chefe do Poder Executivo de propor lei que crie ou extinga órgãos e de tratar da organização e funcionamento do referido Poder, nos termos da Constituição Federal, arts. 61, §1º, I, e) e 84, VI, a), as funções podem ser delegadas, o que geralmente ocorre em virtude do grau de desconcentração requerido pela execução das atividades específicas. Se nem mesmo a delegação de competência afasta o poder de gestão do Chefe do Executivo, muito menos a inscrição dos fundos no CNPJ teria essa capacidade.

17. Na esfera municipal, confirmando que a segregação de recursos em fundos não exime o Prefeito da responsabilidade última pela sua aplicação, respondendo política, penal e administrativamente por irregularidades, preceitua o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores:

“Art. 1º São crimes de responsabilidade do Prefeito Municipal, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores:

(...)

IV - empregar subvenções, auxílios, empréstimos ou recursos de qualquer natureza, em desacordo com os planos ou programas a que se destinam;

(...)

V - ordenar ou efetuar despesas não autorizadas por lei, ou realizá-las em desacordo com as normas financeiras pertinentes;

(...)

VII - deixar de prestar contas, no devido tempo, ao órgão competente, da aplicação de recursos, empréstimos, subvenções ou auxílios internos ou externos, recebidos a qualquer título;

(...)

§ 2º A condenação definitiva em qualquer dos crimes definidos neste artigo, acarreta a perda de cargo e a inabilitação, pelo prazo de cinco anos, para o exercício de cargo ou função pública, eletivo ou de nomeação, sem prejuízo da reparação civil do dano causado ao patrimônio público ou particular.”

16. A edição da IN RFB nº 1.005/2010 suscitou, ainda, questionamentos quanto às obrigações acessórias que surgiriam por decorrência da inscrição dos fundos no CNPJ como matriz. Cabe ressaltar que a exigência de inscrição dos fundos públicos no CNPJ já existia desde 2005, quando da edição da Instrução Normativa RFB nº 568, de 5/9/2005, sendo que, naquela ocasião, os fundos podiam optar por se inscreverem como matriz ou filial do ente da Federação.

17. A RFB, por meio da Nota RFB/Suara/Codac nº 114, de 24 de maio de 2010, esclareceu que não é obrigatória a entrega da Declaração do Imposto de Renda Retido na Fonte (Dirf) e de outras declarações pelos fundos de natureza meramente contábil. Entretanto, ressalta que, caso o fundo deixe de ser meramente contábil, deverá apresentar a Dirf:

“Com relação à Declaração do Imposto de Renda Retido na Fonte (Dirf), assim dispõe o art. 1º da Instrução Normativa RFB nº 983, de 18 de dezembro de 2009:

“Art. 1º Deverão entregar a Declaração do Imposto sobre a Renda Retido na Fonte (Dirf), caso tenham pago ou creditado rendimentos que tenham sofrido retenção do imposto sobre a renda na fonte, ainda que em um único mês e do ano-calendário a que se referir a declaração, por si ou como representantes de terceiros:

I- estabelecimentos matrizes de pessoas jurídicas de direito privado domiciliados no Brasil, inclusive as imunes ou isentas;

II- pessoas jurídicas de direito público;

III- filiais, sucursais ou representações de pessoas jurídicas com sede no exterior;

IV- empresas individuais;

V- caixas, associações e organizações sindicais de empregados e empregadores;

VI- titulares de serviços notorais e de registro;

VII- condomínios edilícios;

VIII- pessoas físicas;

IX- instituições administradoras ou intermediadoras de fundos ou clubes de investimentos; e

X- órgãos gestores de mão-de-obra do trabalho portuário.

Parágrafo Único. Ficam também obrigadas à entrega da Dirf, as pessoas jurídicas que tenham efetuado retenção, ainda que em um único mês do ano-calendário a que se referir a Dirf, da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL), da Contribuição para Financiamento da Seguridade social (Cofins) e da Contribuição para o PIS/Pasep, sobre pagamentos efetuados a outras pessoas jurídicas, nos termos do art. 1º da Lei nº 10.485, de 3 de julho de 2002, e dos arts. 30,33 e 34 da Lei nº 10.833, de 29 de dezembro de 2003.”

18. A RFB, ainda por meio da Nota RFB/Suara/Codac nº 114, de 24 de maio de 2010, como justificativa para a obrigatoriedade de inscrição dos fundos públicos de natureza meramente contábil no CNPJ, esclarece à Confederação Nacional dos Municípios – CNM:

“3. (...), cabe esclarecer que a obrigatoriedade de inscrição no CNPJ dos fundos públicos de natureza meramente contábil está disciplinada no art. 11, inciso XI, da Instrução Normativa RFB nº 1.005, de 8 de fevereiro de 2010. A documentação a ser apresentada para a inscrição encontra-se descrita no item 1.1.4 do Anexo IV da referida Instrução Normativa. A Natureza Jurídica (NJ) a ser utilizada é a 120-1 e, em função dessa especificidade trazida pela Tabela de NJ 2009 (IBGE), a inscrição somente poderá ser feita na condição de matriz. Ressalta-se que não é possível a inscrição de um fundo público na condição de filial do órgão a que está vinculado, pois um dos princípios do CNPJ é que os estabelecimentos (matriz e filial) de uma entidade obrigatoriamente devem ter a mesma Natureza Jurídica.

11. De todo o exposto, conclui-se que os fundos públicos enquanto sejam de natureza meramente contábil não estão sujeitos a outras obrigações acessórias com a Receita Federal, exceto a inscrição no CNPJ na condição matriz.” (grifo nosso)

19. Os técnicos da área contábil pública buscaram, então, um melhor esclarecimento sobre o que viria a ser um “fundo meramente contábil”. Contudo, no ordenamento jurídico vigente, aplicados a todos os entes da federação, não se vislumbrou nenhum dispositivo que conceituasse o termo “meramente contábil”. O Decreto-Lei nº 200, de 1967, criou a figura do fundo especial de natureza contábil, conforme disposto no art. 172, § 2º:

“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.” (grifo nosso)

20. Já o Decreto Federal nº 93.872/86 definiu os fundos de natureza 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.

Art . 72. A aplicação de receitas vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em crédito adicional.

Art . 73. É vedado levar a crédito de qualquer fundo recursos orçamentários que não lhe forem especificamente destinados em orçamento ou em crédito adicional.

Art . 74. A aplicação de recursos através de fundos especiais constará de programação e será especificada em orçamento próprio, aprovado antes do início do exercício financeiro a que se referir.

Art . 75. Somente poderá ser contemplado na programação financeira setorial o fundo especial devidamente cadastrado pela Secretaria do Tesouro Nacional, mediante encaminhamento da respectiva Secretaria de Controle Interno, ou órgão de atribuições equivalentes.” (grifo nosso).

21. As Instruções Normativas RFB nº 974, de 27 de novembro de 2009, e nº 1.015, de 5 de março de 2010, fazem referência à figura do “fundo especial de natureza contábil ou financeira”, com base nos diplomas legais acima citados (Decreto-Lei nº 200/67 e Decreto nº 93.872/86), que são instrumentos normativos aplicáveis apenas à União, estendendo seus conceitos aos demais entes da Federação:

“Art. 3º

.....
§1º São também dispensadas de apresentação da DCTF, ainda que se encontrem inscritas no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) ou que se tenham seus atos constitutivos registrados em Cartório ou Juntos Comercias:

.....
X- os fundos especiais de natureza contábil ou financeira, não dotados de personalidade jurídica, criados no âmbito de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como dos Ministérios Públicos e dos Tribunais de Contas;
.....” (IN RFB nº 974/2009, grifo nosso)

“Art. 3º

.....
§1º São também dispensadas de apresentação da DCTF, ainda que se encontrem inscritas no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) ou que se tenham seus atos constitutivos registrados em Cartório ou Juntos Comercias:

.....
X- os fundos especiais de natureza contábil ou financeira, não dotados de personalidade jurídica, criados no âmbito de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como dos Ministérios Públicos e dos Tribunais de Contas;
..... (IN RFB nº 1.015/2010, grifo nosso)

22. Cabe ressaltar que a utilização de denominações criadas pela legislação federal, no entanto, não necessariamente alcança os demais entes da Federação, mas tão-somente a União, posto que o estabelecimento de normas gerais sobre fundos é matéria de lei complementar, conforme prevê o art. 165, § 9º da Constituição Federal:

“§ 9º - Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;
II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.”(grifo nosso)

23. Na ausência da citada lei complementar, foi a Lei nº 4.320/64 recepcionada pelo Supremo Tribunal Federal como aquela referida no art. 165, § 9º da Constituição Federal. No que tange aos fundos, a Lei nº 4.320/64, nos arts. 71 a 74, tratou de forma genérica dos “fundos especiais”, sem estabelecer qualquer taxonomia, caracterização ou exigências específicas atreladas às suas características, *in verbis*:

“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 turnos 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.”(grifo nosso)

24. A questão torna-se mais complexa porque há, na administração pública, fundos com formatos e características bastante distintos como, por exemplo: fundos de repartição de receita, fundos partidários, fundos rotativos, fundos de incentivos fiscais, fundos orçamentários, fundos de reserva, fundos garantidores, fundo soberano, fundos de saúde, fundos de educação, fundos de pensão públicos e privados, fundos de parcerias público-privadas, fundos de investimento, etc. Há fundos de direito público e de direito privado; há fundos de direito privado que recebem recursos públicos; há fundos que recebem recursos privados e são administrados pelo setor público; há os que realizam gestão de recursos e outros que não gerem recursos, mas servem apenas à alocação de recursos nos orçamentos. Vale ressaltar que, em alguns casos, há inclusive autarquias que adotam a denominação de fundos. Surgem, então, dúvidas quanto ao alcance da IN RFB nº 1.005/2010 para as várias modalidades de fundos.

25. Isto posto, o que se busca através desta Nota Técnica é auxílio na interpretação jurídica sobre os Fundos Públicos. Dessa forma, enumeramos os questionamentos jurídicos para os quais buscamos esclarecimentos:

- a) Qual a natureza jurídica dos Fundos Públicos ? Ela diverge da natureza jurídica do ente da Federação que o fundo integra ?
- b) Todos os fundos, inclusive os privados, necessitam ser inscritos no CNPJ? Caso haja exceções, como caracterizá-las?
- c) No caso dos fundos públicos, se houver necessidade de possuírem CNPJ, este seria filial ou matriz em relação ao ente que o fundo integra? Caso haja exceções, como caracterizá-las ?
- d) A inscrição do fundo no CNPJ na qualidade de matriz implicaria a obrigatoriedade de assunção de obrigações perante terceiros, tais como: contratação de pessoal, homologação de licitações, assinatura de contratos, dentre outros?
- e) O CNPJ matriz dará personalidade jurídica para o fundo praticar atos jurídicos, contratar pessoal, realizar contratos, empréstimos e licitações de forma independente ?

26. Por todo o exposto, sugere-se o encaminhamento desta Nota à Coordenação-Geral de Assuntos Financeiros da Procuradoria Geral da Fazenda Nacional – CAF/PGFN para manifestação sobre as questões jurídicas apresentadas.

À consideração superior.

ÉRICA RAMOS DE ALBUQUERQUE
Contadora

De acordo. Encaminhe-se ao Coordenador-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação.

ALEX FABIANE TEIXEIRA
Gerente de Normas e Procedimentos de Gestão Fiscal - Substituto

De acordo. Encaminhe-se ao Subsecretário do Tesouro Nacional.

SELENE PERES PERES NUNES

Coordenadora-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação - Substituta

De acordo. Encaminhe-se ao Secretário Adjunto do Tesouro Nacional.

CLEBER UBIRATAN DE OLIVEIRA
Subsecretário do Tesouro Nacional

De acordo. Encaminhe-se ao Procurador-Geral da Fazenda Nacional.

ANDRÉ LUIZ BARRETO DE PAIVA FILHO
Secretário Adjunto do Tesouro Nacional