

VII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO I

JOSÉ ANTONIO DE FARIA MARTOS

LIANE FRANCISCA HÜNING PAZINATO

RAYMUNDO JULIANO FEITOSA

FRANCISCO NICOLAU DOMINGOS

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria - CONPEDI

Presidente - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - FMU - São Paulo

Diretor Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC - Santa Catarina

Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa - Pará

Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG - Goiás

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos - Rio Grande do Sul

Vice-presidente Sudeste - Profa. Dra. Rosângela Lunardelli Cavallazzi - UFRJ/PUCRio - Rio de Janeiro

Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

Representante Discente: Prof. Dr. Abner da Silva Jaques - UPM/UNIGRAN - Mato Grosso do Sul

Conselho Fiscal:

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Caio Augusto Souza Lara - SKEMA/ESDHC/UFMG - Minas Gerais

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UFERSA - Rio Grande do Norte

Prof. Dr. Fernando Passos - UNIARA - São Paulo

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP - São Paulo

Secretarias

Relações Institucionais:

Prof. Dra. Claudia Maria Barbosa - PUCPR - Paraná

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA - Bahia

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes - UNB - Distrito Federal

Comunicação:

Prof. Dr. Robison Tramontina - UNOESC - Santa Catarina

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho - UPF/Univali - Rio Grande do Sul

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS - Sergipe

Relações Internacionais para o Continente Americano:

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch - UFSM - Rio Grande do sul

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA - Maranhão

Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto - UPM - São Paulo

Relações Internacionais para os demais Continentes:

Profa. Dra. Gina Vidal Marcílio Pompeu - UNIFOR - Ceará

Profa. Dra. Sandra Regina Martini - UNIRITTER / UFRGS - Rio Grande do Sul

Profa. Dra. Maria Claudia da Silva Antunes de Souza - UNIVALI - Santa Catarina

Eventos:

Prof. Dr. Yuri Nathan da Costa Lannes - FDF - São Paulo

Profa. Dra. Norma Sueli Padilha - UFSC - Santa Catarina

Prof. Dr. Juraci Mourão Lopes Filho - UNICHRISTUS - Ceará

Membro Nato - Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP - Pernambuco

D597

Direito tributário e financeiro I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI

Coordenadores: Francisco Nicolau Domingos; José Antonio de Faria Martos; Liane Francisca Hüning Pazinato; Raymundo Juliano Feitosa – Florianópolis: CONPEDI, 2024.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-65-5648-997-1

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: A pesquisa jurídica na perspectiva da transdisciplinaridade

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Direito tributário. 3. Financeiro. VII Encontro Virtual do CONPEDI (1: 2024 : Florianópolis, Brasil).

CDU: 34



VII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI

DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO I

Apresentação

É com grande satisfação que apresentamos o Grupo de Trabalho e Pesquisa (GT) de artigos denominado “DIREITO TRIBUTÁRIO E FINANCEIRO I” do VII ENCONTRO VIRTUAL DO CONPEDI cujo evento foi realizado entre os dias 24 e 28 de junho de 2024, de forma telepresencial, com a temática “A pesquisa jurídica na perspectiva da transdisciplinaridade”.

O Encontro foi promovido pelo Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Direito (CONPEDI), Sociedade Científica do Direito no Brasil, com patrocínio da Faculdade de Direito de Franca e da Universidade UNIGRANRIO - Afya, e apoio do Portucalense Institute For Legal Research - IJP e da Facultad de Derecho da Universidad de la República Uruguay.

Os artigos apresentados revelaram pesquisas com temas atuais e inéditos, com propostas aptas e importantes para a contribuição do desenvolvimento do Direito no Brasil, em conexão com o tema central proposto para o evento.

Tivemos a honra de presenciar a exposição de trabalhos de discentes de graduação e pós-graduação oriundos de diversas universidades brasileiras, tanto de instituições públicas quanto privadas. Foram abordados temas dinâmicos, os quais merecem a devida atenção da comunidade científica, o que atesta o elevado grau de qualidade dos eventos promovidos pelo Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito.

Dessa forma, o Grupo de Trabalho recebeu quinze artigos que discorrem sobre diversos aspectos do Direito Tributário e Financeiro. Cumpre-nos salientar que todos os trabalhos, de maneira direta ou indireta, abordaram a qualidade da prestação jurisdicional, bem como os avanços e desafios do Direito na contemporaneidade, tanto no contexto brasileiro quanto no mundial, ressaltando sua natureza transdisciplinar.

Foram apresentados os seguintes artigos científicos: A COFINS E O TEMA 67 DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL: DESAFIOS HERMENÊUTICOS E JURISPRUDENCIAIS SOBRE O TEMA ; A CONSENSUALIDADE NO ÂMBITO DA TRANSAÇÃO TRIBUTÁRIA; A INCIDÊNCIA DE IMPOSTO DE RENDA EM ABONOS SALARIAIS CONCEDIDOS A SERVIDORES PÚBLICOS; A REFORMA TRIBUTÁRIA DA PEC Nº 45/2019 COMO UM POSSÍVEL INSTRUMENTO DE JUSTIÇA SOCIAL; CONSIDERAÇÕES ACERCA DA INCONVENIÊNCIA DO IMPOSTO SOBRE

GRANDES FORTUNAS NO BRASIL; DEMOCRACIA DELIBERATIVA HABERMASIANA: A CRIAÇÃO/VALORIZAÇÃO DE ESFERAS PÚBLICAS PARA A DISCUSSÃO EM TORNO DE TRIBUTAÇÃO E A JUSTIÇA FISCAL; DESAFIOS DO FEDERALISMO COOPERATIVO NO ÂMBITO DO ESTADO DE MINAS GERAIS: PERDAS COM A LEI KANDIR, RESPONSABILIDADE FISCAL E O PAPEL DA AÇÃO POPULAR NA TUTELA DOS DIREITOS COLETIVOS; DIREITO DE DEFESA DO CONTRIBUINTE NO PROCESSO ADMINISTRATIVO TRIBUTÁRIO: UM ESTUDO À LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988; ENTRE O DESENVOLVIMENTO E A SUSTENTABILIDADE: O FUTURO DA ZONA FRANCA DE MANAUS NA REFORMA TRIBUTÁRIA; FINANCIAMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO: DO BRASIL COLÔNIA À PETRÓPOLIS, A CIDADE IMPERIAL; O CUSTO DOS DIREITOS, A TRIBUTAÇÃO E A INTERFERÊNCIA DO PODER JUDICIÁRIO NA EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS; O IMPOSTO SOBRE GRANDES FORTUNAS COMO POLÍTICA PÚBLICA DE JUSTIÇA TRIBUTÁRIA E SOCIAL; OS ROYALTIES MINERAIS COMO INSTRUMENTO DE MITIGAÇÃO DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS; POLÍTICA DE HABITAÇÃO X DÉFICIT HABITACIONAL: COMO ANDA A DESPESA PÚBLICA EM HABITAÇÃO DE INTERESSE SOCIAL EM BELÉM DO PARÁ?; UMA ANÁLISE DA REGULAMENTAÇÃO DAS CRIPTOMOEDAS NO BRASIL E NO MUNDO.

Os trabalhos apresentados suscitaram temas instigantes para os debates, e os textos reunidos demonstram discursos interdisciplinares importantes e reflexos das pesquisas conduzidas por estudiosos de várias regiões do Brasil. Importante acrescentar que o evento contou com a participação de professores de outros países como Portugal e Uruguai.

Neste ensejo, os organizadores registram sua homenagem e agradecimento a todos que contribuíram para esta louvável iniciativa do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (CONPEDI), das instituições parceiras e, em especial, aos autores que participaram desta coletânea, destacando-se pelo comprometimento e seriedade demonstrados nas pesquisas realizadas e na elaboração de textos de excelência.

Convida-se a uma leitura dos artigos apresentados, que de forma dinâmica e comprometida, promovem a formação de um pensamento crítico, possibilitando a construção de um Direito voltado à concretização dos preceitos insculpidos no Estado Democrático de Direito.

05 de julho de 2024.

Professor Doutor José Antonio de Faria Martos - Faculdade de Direito de Franca;

Professora Doutora Liane Francisca Hüning Pazinato – Universidade Federal do Rio Grande;

Professor Doutor Raymundo Juliano Feitosa -Universidade Católica de Pernambuco;

Professor Doutor Francisco Nicolau Domingos -Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa.

FINANCIAMENTO DE POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO: DO BRASIL COLÔNIA À PETRÓPOLIS, A CIDADE IMPERIAL.

EDUCATIONAL PUBLIC POLICY FINANCING: FROM BRAZIL AS A COLONY TO PETRÓPOLIS, THE IMPERIAL CITY.

Raphael Campos Pereira

Resumo

Este artigo busca analisar o histórico da instituição dos fundos públicos no Brasil, por meio de uma breve digressão histórica e verificando o ordenamento jurídico aplicável ao tema para traçar um panorama do financiamento de política pública no Brasil. Ademais, pretende apresentar a crítica pela falta de técnica nas denominações administrativas e a classificação que a literatura faz sobre os fundos públicos no direito brasileiro. Desta forma, o estudo passa a traçar a conceituação de fundo público e suas principais características, tendo como pano de fundo o financiamento em políticas públicas de educação. Em sequência, passa a analisar a realidade da gestão municipal e a estrutura administrativa do Município de Petrópolis, no Estado do Rio de Janeiro, no tocante a utilização de fundos para financiamento de suas atividades. A pesquisa se debruça sobre os fundos existentes no “Cidade Imperial”, de acordo com os dados albergados à consulta pública, como meio de transparência ativa, no Município.

Palavras-chave: Política pública, Financiamento. educação. fundos, Orçamento público

Abstract/Resumen/Résumé

This article aims to analyze the history of the establishment of public funds in Brazil, through a brief historical digression and by examining the applicable legal framework to outline an overview of public policy financing in Brazil. Additionally, it intends to present criticism for the lack of technicality in administrative denominations and the classification that literature provides on public funds in Brazilian law. Thus, the study proceeds to delineate the conceptualization of public funds and their main characteristics, with a backdrop of financing public education policies. Subsequently, it analyzes the reality of municipal management and the administrative structure of the Municipality of Petrópolis, in the State of Rio de Janeiro, regarding the use of funds for financing its activities. The research focuses on the existing funds in the "Imperial City," based on data available for public consultation, as a means of active transparency in the Municipality.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Public policy, Finance, Education, Funds, Public budget

INTRODUÇÃO

A Administração Pública brasileira é naturalmente complexa dada a variadas multiplicidades – Brasil tem uma tendência ao superlativo. Seja em relação aos milhares de Entes Federados, à extensão territorial continental, à quantidade populacional – relacionado na lista dos 10 países mais populosos do Mundo -, aos inúmeros normativos, às milhares de estruturas com personalidades jurídicas próprias etc.

A complexidade administrativa é retratada e complementada pela barafunda de institutos jurídicos, como é o caso da instituição de fundos públicos para fins orçamentários e financeiros.

Os fundos são instrumentos orçamentários e financeiros utilizados tanto na Administração Pública quanto na Privada. Na seara pública, os fundos públicos são tidos como uma reserva monetária ou não que tenha uma finalidade de aplicação, de interesse público, determinada em lei. Damacena *et. al.* (2022) entende que “o fundo corresponde a toda reserva em dinheiro, ou em patrimônio líquido, bens e até mesmo ações que são afetadas pelo Estado, em virtude de Lei e para determinado fim”.

Outro ponto que deve ser analisado, para além da destinação de recursos em áreas pouco estratégicas, a falta de transparência e o cometimento de ilícitos, verificam-se incorreções técnicas na denominação de “fundos públicos” e um imbricamento caracterizado pela sobreposição de destinação de receitas por meio de programas orçamentários.

De acordo com relatório realizado pelo Tribunal de Contas da União, diversas disfunções foram encontradas na gestão de fundos do orçamento da União, dentre elas a “duplicação e sobreposição da atividade estatal devido a definição genérica de objetivos”².

O financiamento de políticas públicas passa, invariavelmente, pela análise *ex ante* da existência de recursos com destinação específica ou que estejam à disposição dos atores relevantes na decisão de implementação, de manutenção ou de extinção de uma política pública.

² GRUPO I – CLASSE V – Plenário TC 033.311/2020-0 Natureza: Relatório de Levantamento.

No campo da educação pública, o texto constitucional apresenta um conjunto importante de normas que tratam do financiamento³ – estipulando a aplicação dos 18% da receita que cabe à União e dos 25% das receitas próprias que cabem aos demais entes.

Moraes (2022) ressalta as competências legislativas e administrativas relacionadas à Educação, sendo que a União, Estados, Distrito Federal e Municípios legislam concorrentemente sobre educação e que aos Municípios coube a prestação do ensino infantil e médio e, aos Estado e Distrito Federal coube o ensino fundamental e médio.

Da Silva Lima (2021) apresenta a complexidade normativa relativa ao tema, informando que não só a Constituição Federal trata do tema, mas que outras legislações esparsas, sobretudo federais de âmbito nacional regulamentam a temática.

Não obstante, a utilização dos fundos públicos, enquanto instrumento de financiamento de políticas públicas não é exclusividade do Brasil.

Na Europa, especificamente nos países que compõem a União Europeia, Portugal é o Estado que mais depende dos fundos comunitários para investimentos. De acordo com Mendes (2021) cerca de 85% de todo o investimento público em Portugal advém de fundos comunitários.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2015) analisou o direito de acesso à água como política pública na América Latina, demonstrando que as grandes ações de investimento utilizam os recursos orçamentários de fundos públicos. No Chile, em 2021, foi instituído o Fundo de Água⁴ com a participação do governo regional de Santiago, Concessionárias de serviço de água locais e de Organizações Não-Governamentais.

Este artigo está estruturado em 05 (cinco) sessões. Inicialmente, apresentamos um breve histórico sobre a constituição de fundos públicos no Brasil. Em sequência, apresentaremos uma classificação sobre os fundos orçamentários, para então, teceremos críticas, na terceira sessão, sobre o tratamento aos fundos na Administração Pública. Em seguida verificaremos os fundos orçamentários na área da educação. E, por fim, apresentaremos as particularidades da Administração Municipal de Petrópolis, por meio de uma análise de dados contidos no portal de transparência do Município.

³ Art. 212, CRFB/1988: "A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino."

⁴ <https://www.fdasantiagomaipo.org/>

2. HISTÓRICO DA CONSTITUIÇÃO DOS FUNDOS ORÇAMENTÁRIOS NO BRASIL

Um recorte histórico desde que o Brasil é Brasil, enquanto Estado independente, para analisar a constituição dos fundos orçamentários demonstra a relevância que os fundos orçamentários têm para o financiamento de atividades administrativas.

As relações humanas e institucionais dos povos indígenas originários, ainda no período Pré-Cabralino, eram marcadas pelo misticismo, ritos e saberes transmitidos por gerações dentro conceito de família estendida (Bauer, 2020), em um complexo engendramento social, enquanto a seara econômica baseava-se em agricultura de subsistência.

Com a chegada dos Portugueses às terras brasileiras, mas somente a partir de 1530, é que o Império expansionista Português passaria a realizar investimentos na Colônia. Fragoso (2012) explica que a dinâmica econômica nas colônias portuguesas estava umbilicalmente ligada ao sistema econômico de Portugal, mas que, em certa medida - mesmo que reduzida – o mercado interno possuía um engendramento próprio que destoava da lógica de exclusividade de Portugal.

Bauer (2020, p. 43) defende esta teoria afirmando que “América portuguesa, havia um mercado interno, com acumulação de capitais e lógica independente do mercado externo, que também existia, mas com dinâmicas próprias.”

Antes, enquanto o Brasil ainda era uma colônia de Portugal, tanto a economia, quanto o financiamento de atividades administrativas e de políticas públicas dependiam, sobremaneira de investimentos Portugueses.

As políticas educacionais do Séc. XVI e XVII eram baseados em investimento da Igreja Católica e da atuação dos Padres Jesuítas. Paiva (2015) ressalta a importância desta ordem de padres da Igreja Católica tanto em número quanto em investimentos financeiros que eram realizados a partir de exploração de terras, rebanhos e uso de trabalho escravo. Conceição (2015) afirma que os Jesuítas “introduziram, no período colonial, uma concepção de educação que contribuiu para o fortalecimento das estruturas de poder hierarquizadas e de privilégios para um pequeno grupo”.

Com a vinda da Família Real para as terras da Colônia, no início do séc. XIX, grandes projetos do Estado Português, foram implementados em terras brasileiras, com a utilização de recursos oriundos de fundos públicos da coroa, como o a construção do Banco do Brasil, em 1808 e da Real Academia Militar, em 1810. Em 1808, por meio do

Alvará nº 28, o Príncipe Regente já regulamentava o Erário Régio, com a indicação da formação das contas de reservas da Coroa, por meio dos fundos públicos.

Com a criação da “Sociedade dos Seguros Mutuos Brasileiros”, o Decreto de 29 de abril de 1929, instituiu fundo público especial para manutenção das atividades.

A engrenagem política mundial sofria, neste momento histórico, de grande influência dos ideais liberais europeus. Bauer (2020) explica que a Coroa Portuguesa passou a permitir que as Províncias cobrassem impostos destinando parcela das receitas para a aplicação em políticas públicas educacionais.

No final do séc. XIX, por meio da Lei nº 581, de 20 de julho de 1899, o Governo institui o Fundo especial para o resgate de papel-moeda

O Século XX foi marcado por importantes evoluções na temática, seja pela criação de normativos que tratavam diretamente do tema de constituição e gestão dos fundos públicos, mas pela própria criação de diversos fundos orçamentários.

Em 1902, é criado o Fundo de Amortização de Empréstimos Internos, voltado à acumulação de recursos para amortizar a dívida pública, por meio do Decreto nº 4.832, de 8 de abril de 1902.

Em 1932, por meio do Decreto nº 20.923, foi criado o Fundo Naval para financiamento das atividades voltadas a reequipar embarcações da Marinha brasileira.

Durante o Brasil República, uma das características para a criação dos fundos federais eram as finalidades programáticas ou contábeis.

Ainda em 1932, como Decreto nº 21.335, temos a criação de fundos especiais vinculados à programas específicos como o Fundo Especial de Educação e Saúde.

O próprio texto constitucional de 1934 trouxe a previsão de receitas par o amparo à maternidade e infância. Inclusive, dentre os anos de 1934 e 1966, diversos fundos públicos foram criados, como o Fundo Floresta, Fundo do Seguro Real, Fundo de Turismo, Fundo de Reparcelamento Penal e Fundo Marinha Mercante.

O período do Estado Novo voltou-se aos fundos setoriais e, até mesmo, para a criação de fundos de fundos.

A Lei Federal nº 4.320/64 foi um importante marco nas regras jurídicas do direito orçamentário e financeiro e tratou sobre os fundos, seja para classificá-los como especiais, seja para definir a sua gestão orçamentária e financeira.

Ainda na década de 60, mas já em regime ditatorial⁵ foi publicado do Decreto-Lei 200/67 que estipulava conceitos, classificações e natureza jurídica sobre diversos institutos que configuram, de per se, a Administração Pública, ou regem sua organização e atividade.

Este período de grandes reformas administrativas, vivenciado em muitos países do Mundo, sobretudo pelo pós-segunda guerra mundial, foi pautado por revogação de políticas remuneradas por fundos específicos como o de Amparo à Infância e Juventude, bem como aos fundos de amparo às secas na região norte.

No entanto, durante a década de 70 e 80, a Administração Federal, capitaneada pelas Secretarias da Receita Federal desenvolveu diversas pesquisas e estudos acerca dos fundos, o que levou ao recrudescimento das normas sobre a criação e desenvolvimento de ferramentas de controle.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 trouxe regras importantes sobre o federalismo fiscal, a repartição de competências e, por meio do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, trouxe regra relevante sobre a criação e permanência de fundos públicos em vigência no Brasil:

“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.**” (grifamos)

Outro ponto de destaque na CRFB/88 foi a criação do Fundo de Erradicação da Pobreza, criado com natureza transitória, por força da Emenda Constitucional nº 31/2000, mas que conta com prorrogação indeterminada, conforme Emenda Constitucional nº 67/2010, que acresceu o ADCT com o artigo 79 para dispor que:

“Art. 1º A Constituição Federal, no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, é acrescida dos seguintes artigos:

‘Art. 79. É instituído, para vigorar até o ano de 2010, no âmbito do Poder Executivo Federal, o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, a ser regulado por lei complementar com o objetivo de viabilizar a todos os brasileiros acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos serão aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida. Parágrafo único. O Fundo previsto neste artigo terá Conselho Consultivo e de Acompanhamento que conte com a participação de representantes da sociedade civil, nos termos da lei.’”

⁵ Vargas estava no poder

Ao chegar o ano de 2010, estipulado como prazo para vigência do referido fundo, houve a sua prorrogação por prazo indeterminado, conforme artigo 6º da Emenda Constitucional 67/2010 que assim dispôs:

Art. 1º Prorrogam-se, por tempo indeterminado, o prazo de vigência do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza a que se refere o caput do art. 79 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e, igualmente, o prazo de vigência da Lei Complementar nº 111, de 6 de julho de 2001, que "Dispõe sobre o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, na forma prevista nos arts. 79, 80 e 81 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias".

Em um panorama atual e de acordo com uma análise voltada a cada um dos Entes Federados, temos uma multiplicidade de fundos públicos instituídos no Brasil, alguns com finalidades idênticas, em clara sobreposição.

Somente no Município de Petrópolis, mais de 22 Fundos Públicos estão em vigência, no ano de 2023.

3. CLASSIFICAÇÕES E ESPECIFICIDADES DOS FUNDOS PÚBLICOS

Importante alertar que não existe consenso, unanimidade, quiçá uma análise detida e preocupada com as definições, conceituações e classificações do que seriam os fundos públicos.

Não obstante, o ponto de partida para trazer as classificações é o da norma. Até porque no Brasil, um país que sofreu uma influência jurídico normativa da família do Civil Law, a importância da norma escrita, descritiva, analítica demonstra que os atos normativos são fonte para as consultas necessárias.

Ao tratarmos de Brasil República, já no estado Novo, podemos observar que, a despeito da falta de normativo constitucional, o Código de Contabilidade da União - Decreto n. 4536/19326 - despontava, à nível de normativo secundário, como uma linha mestra da Administração Pública.

Por suas definições, é possível enxergar que os fundos “especiais” seriam constituídos de rendas que, em *ultima ratio*, seria o conjunto orçamentário receita especial.

⁶ Art. 36. Os saldos não aplicados da receita destinada à constituição de fundos especiais serão transferidos para depósitos no fim de cada exercício, enquanto não concluídos ou extintos os serviços a que se referirem.

Os fundos também deveriam ser registrados e escriturados no balanço patrimonial e, a cada final de ano, a Administração deveria analisar se os serviços que levaram à constituição do salto estavam concluídos e extintos, para definir a destinação dos saldos não aplicados.

O Decreto-Lei nº 200/67 também dispõe sobre os fundos, permitindo a sua instituição quando foi albergada autonomia administrativa e financeira a órgãos públicos “incumbidos da execução de atividades de pesquisa ou ensino ou de caráter industrial, comercial ou agrícola”.

Uma das legislações mais importantes sobre a temática é a Lei Federal nº 4.320/64 que define os fundos especiais, conforme artigo 71:

“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.”

Não obstante, é possível observar em livros acadêmicos, cartilhas e manuais uma classificação dos fundos. De maneira basilar, verifica-se uma divisão da classificação entre fundos privados e fundos públicos.

Quanto a finalidade, classifica-se os fundos como:

Fundos especiais de despesa, como o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica, o Fundo de Participação dos Estados, Fundo de Participação dos Municípios e os Fundos Partidários

Fundos especiais de financiamento e de incentivos fiscais, como o Fundo de Desenvolvimento da Amazônia, Fundo de Desenvolvimento do Nordeste, Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste.

Fundo programático ou de custeio, como o Fundo Nacional de Saúde, Fundo Naval, Fundo de Amparo ao Trabalhador, bem como,

Fundo garantidor, como Fundo de Garantia para a Promoção da Competitividade, Fundo Soberano do Estado do Rio de Janeiro, o Fundo de Garantia à Exportação.

A despeito desta classificação, também é possível destacar que os fundos especiais poderão ter natureza meramente contábil ou financeira, estes para movimentação dos recursos de caixa do tesouro para depósitos em outros estabelecimentos, enquanto aqueles são utilizados para saques do caixa do tesouro.

Assim, estes fundos são criados para a gestão de recursos vinculados não realizando as etapas de ordenação e execução da despesa. Acabam sendo utilizados para

recebimento de verbas e posterior destinação ao órgão ou entidade incumbida de realização da despesa.

4. O QUE É OU NÃO É UM FUNDO ORÇAMENTÁRIO

Um dos desafios da pesquisa da administração Pública, além da complexidade inerente à esta ciência, é a falta de tratamento padronizado – ou a padronização à olhos vendados. Isto porque, existe um movimento de Municípios e Estados de copiar os passos da União, mas sem uma análise detida dos porquês e das intenções do Ente maior.

Acerca dos fundos, temos que a legislação sempre tratou no sentido de não haver personificação, o que é, inclusive, umas das características dos Fundos.

Os Fundos configuram, de acordo com Flávio Cruz (2001), uma forma de gestão de recursos, com estruturação administrativa e análise financeira e que estão relacionados à execução de programas específicos, definidos em normativos.

Paludo (2010) informa que fundos orçamentários são “instrumentos orçamentários criados por lei para a vinculação de recursos ou conjuntos de recursos destinados à implementação de programas, projetos, ou atividades com objetivos devidamente caracterizados.”

Diversas são as normas que tratam da atividade orçamentária e financeira do Estado. A Lei Federal nº 4.320/1964 apresenta uma classificação sobre os fundos orçamentários especiais em seu artigo 71:

“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.”

Destarte, os fundos públicos não configuram entidade administrativa dotada de personalidade jurídica própria.

No entanto, uma breve pesquisa, superficial e embrionária, por meio de qualquer buscador de internet, pode-se enxergar que existem Autarquias e Fundações Públicas que, enquanto integrantes da Administração Indireta e, portando, possuem personalidade jurídica, são denominadas Fundos.

Algumas características são marcantes para a definição do que é um fundo público, como a existência de um regramento próprio que faça a sua a instituição e

determine as suas regras de funcionamento. Consoante a CRFB, o instrumento jurídico próprio é a Lei Complementar.

Assim, uma característica importante que deve ser destacada é a necessidade de autorização legislativa para a sua criação.

No exercício financeiro, uma regra de ouro deve ser levada em conta ao gerir os recursos dos fundos públicos, as receitas são vinculadas a um fim específico. Assim, um fundo público, instituído que receba recursos oriundos da Educação, deve, obrigatoriamente, aplicar os recursos em Programas e Ações voltados à Educação. Logo, as receitas dos fundos devem possuir uma destinação específica, seja para acúmulo, seja para aplicação em atividade finalística.

Por seu turno, as despesas fixadas para os fundos públicos, durante o exercício financeiro devem estar escrituradas em lei orçamentária anual. Desta forma, será possível, ao término do exercício, que os órgãos incumbidos da administração do fundo apurem o a existência de saldo em balanço patrimonial. Neste caso, quando da existência de saldo, o valor não é revertido para outra conta, permanecendo no orçamento do próprio fundo.

Por fim, como pode se observar, os fundos não constituem pessoa jurídica própria, não podendo ser confundidos com as entidades da administração indireta, como Autarquias, Fundações Públicas e Empresas Estatais.

5. FUNDOS PÚBLICOS PARA O SETOR DE EDUCAÇÃO

Existem algumas áreas que são naturalmente mais sensíveis aos Estados Nacionais, dentre eles podemos citar a defesa nacional, a saúde e a educação. Diante da relevância e importância da temática e das pressões políticas e sociais que o estado pode sofrer, algumas áreas acabam tendo um olhar mais específico e privilegiado - incluindo na temática de financiamento de políticas públicas -, como aquelas que configuram, *de per se*, direitos sociais.

No entanto, AMERICANO DO BRASIL (2021) sustenta que a pesquisadores e profissionais do sistema socioeducativo pouco exploram a temática.

Acerca do financiamento destas políticas, a autora ainda afirma que nem toda ação estatal terá visibilidade orçamentária, já que, além da edição de leis e normativos para regulação do tema, é importante que exista uma janela de oportunidade financeira para inclusão dos custos e despesas no orçamento público.

Apesar da preocupação e da destinação específica de recursos para as atividades de educação em âmbito nacional, regional e local, já existir desde as atividades dos jesuítas no Brasil Colônia, financiado com fundos públicos portugueses e da Igreja, o período de maior incremento de políticas públicas educacionais com a instituição de fundos, se deu a partir de 1961. Neste ano, a União editou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação no país, definido a expansão do ensino superior no Brasil.

A CRFB/88 fixou marcos relevantes acerca da exigibilidade de ações e compromissos com a educação nacional em nível federal, estadual e municipal, definindo um conjunto de competências e ações conjuntas entre os entes para o fomento e desenvolvimento da educação brasileira.

Lima (2021, p. 38) rememora que a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Infantil define os pilares da educação brasileira em três eixos (educação infantil, educação fundamental e ensino médio) e que “aproximadamente 83% das matrículas concentram-se na rede pública (federal, estadual, municipal), ficando a rede privada responsável pelos demais estudantes matriculados nesse nível de ensino (17,4%), conforme dados do Censo Escolar da Educação Básica de 2021.”

Para o suporte à esta necessidade de oferta de ensino e educação no Brasil, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação (FUNDEB) – que substituiu o FUNDEF - exerce papel fundamental.

Este fundo é composto pela atuação conjunta e integrada dos Fundos estaduais e do Distrito Federal que atuam na redistribuição de recursos destinados à Educação Básica.

6. ANÁLISE DOS FUNDOS PÚBLICOS E A DESTINAÇÃO PARA O SETOR DE EDUCAÇÃO NO MUNICÍPIO DE PETRÓPOLIS

Para ilustrar a análise de escopo teoria da pesquisa, verificou-se, por meio do sítio eletrônico oficial⁷, a estrutura administrativa e a constituição de fundos públicos no Município de Petrópolis, Rio de Janeiro.

Sede das residências oficiais da Família Imperial, o Município sempre esteve nos grandes palcos da história brasileira e, atualmente, é um importante polo turístico da Região Serrana do Rio de Janeiro.

⁷ Disponível em: <https://www.petropolis.rj.gov.br/pmp/>

A Administração Pública Municipal, no âmbito do Poder Executivo é constituída pela Prefeitura Municipal e demais órgãos e entidades administrativas⁸

Na Administração Pública Direta, temos 21 (vinte e um) órgãos com status de Secretarias.

Estrutura com Status de Secretarias em Petrópolis	
1	Gabinete do Prefeito
2	Coordenadoria Especial de Articulação Institucional
3	Procuradoria Geral
4	Secretaria de Administração e de Recursos Humanos
5	Controladoria Geral
6	Secretaria de Fazenda
7	Secretaria Assistência Social
8	Secretaria de Proteção e Defesa Civil
9	Secretaria de Desenvolvimento Econômico
10	Secretaria de Educação
11	Secretaria de Obras
12	Secretaria de Serviços, Segurança e Ordem Pública
13	Guarda Civil
14	Secretaria de Meio Ambiente
15	Secretaria de Saúde
16	Coordenadoria de Planejamento e Gestão Estratégica
17	Secretaria da Turispetro
18	Instituto Municipal de Cultura
19	Coordenadoria de Comunicação Social
20	PROCON – Petrópolis
21	PROCON – Itaipava

Já a Administração Pública Indireta é constituída por 05 (cinco) Entidades.

Administração Indireta em Petrópolis	
1	Fundação de Cultura e Turismo de Petrópolis - FCTP
2	Fundação Municipal de Saúde de Petrópolis
3	Inst de Prev Assist Soc Serv Publ do Munic Petrópolis - INPAS
4	Companhia Municipal de Desenvolvimento de Petrópolis
5	Companhia Metropolitana de Trânsito e Transportes

Verificando a constituição de Fundos, temos a existência de 22 (vinte e dois) fundos municipais, com as mais diversas áreas finalísticas.

⁸ Disponível em “<https://www.petropolis.rj.gov.br/pmp/index.php/prefeitura/secretarias.html>”

Fundos Municipais em Petrópolis	
1	Fundo Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente - FUNCRIA
2	Fundo Municipal de Saúde
3	Fundo Municipal de Cultura
4	Fundo Municipal de Educação
5	Fundo Municipal de Assistência Social
6	Fundo Municipal de Desenvolvimento Agrícola e Fundiário - FUNDAGRO
7	Fundo Municipal de Habitação
8	Fundo Municipal de Desenvolvimento Tecnológico - FUNTEC
9	Fundo Municipal de Esportes
10	Fundo Municipal de Interesse Do Consumidor
11	Fundo Municipal de Conservação Ambiental
12	Fundo Especial da Procuradoria
13	Fundo Petrópolis
14	Fundo de Desenvolvimento Econômico
15	Fundo de Aposentadoria Pensão do Servidor - FAPES
16	Fundo de Assistência Social do Servidor Público de Petrópolis - FASSE
17	Fundo Municipal de Habitação e Interesse Social
18	Fundo Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa
19	Fundo Especial de Defesa e de Reparação de Interesse Difusos Lesados
20	Fundo Municipal de Proteção e Defesa Civil
21	Fundo Especial da Procuradoria
22	Fundo de Desenvolvimento ao Trabalhador no Município de Petrópolis - FUNTRAB

Chama atenção a quantidade de fundos públicos, o que tendem a gerar uma inconsistência na gestão do orçamento.

Sobre esta questão, o Tribunal de Contas da União realizou estudos, contidos em relatório que indicam algumas disfunções dos fundos:

“fundos seriam inadequados como mecanismos de gestão orçamentária e financeira devido às seguintes disfunções: a) alocação de recursos públicos em setores pouco estratégicos; b) perda da capacidade do governo de definir prioridades e investir em áreas essenciais; c) duplicação e sobreposição da atividade estatal devido a definição genérica de objetivos; d) enfraquecimento do poder decisório do governo, pois, os gestores dos fundos seguiriam critérios próprios; e) endividamento do governo enquanto haveria fundos com recursos ociosos; f) falta de padronização na escrituração das contas dos fundos; g) falta de transparência; h) resistência ao controle; i) existência de práticas alocativas ‘criativas’ ou de legalidade duvidosa.” (TCU, processo TC 033.311/2020-00).

Outro ponto de destaque é dificuldade em encontrar informações sobre a lei de instituição, a vinculação de despesas, a atuação finalística, o resultado da gestão dos fundos, dentre outras questões relevantes sobre o tema.

Não obstante, verificando a Lei Orçamentária Anual do Município, observou-se que Fundo Municipal de Educação recebe recursos oriundos do FUNDEB, com a destinação de recursos ao “Programa Dinheiro Direto na Escola”.

7. CONCLUSÃO

O orçamento da União para o ano de 2023 estipulou receitas e despesas na casa dos R\$ 3 trilhões de reais. Para o Estado do Rio de Janeiro, foi projetada uma acumulação de riquezas pelo Estado em mais de R\$ 86 bilhões. Para o Município de Petrópolis, o orçamento anual em 2023 fixou despesas em torno de R\$ 900 milhões.

Independente da grandiosidade das cifras orçamentárias, todos os entes federados devem realizar despesas e desenvolver, implementar e executar políticas públicas, nas suas respectivas áreas de competência.

Para cumprir este desiderato e garantir o financiamento de políticas públicas, os fundos públicos são uma importante fonte de recursos.

Não obstante a inconsistência como o tema é tratado pela academia e pela prática administrativa, os fundos públicos são importantes fontes para o financiamento de políticas públicas em um país com mais de 5.500 entes autônomos.

Apesar da notoriedade e relevância dos fundos como veículos de implementação de políticas públicas, existem lacunas normativas, teóricas e regulatórias sobre o tema. Assim, um dos grandes problemas apresentados é a falta de um marco regulatório que consolide as diversas informações sobre fundos públicos. É na confusão que o caos se instala.

Decerto, não será na publicação de novos normativos nacionais, federais, estaduais ou municipais que a Administração Pública trilhará o caminho para a correta regulamentação da temática. Antes, é necessária uma consolidação de normativo com a definição de regramento que atenda às necessidades dos mais diversos, heterogêneos e complexos grupos sociais no país.

Outro ponto expressivo é que apesar da abordagem técnica e acadêmica sobre o tema, há uma lacuna significativa na literatura.

Constatou-se também que não há informações abrangentes e sistematizadas sobre a extensão do financiamento de público, tanto em nível federal, quanto estadual e municipal.

O Município de Petrópolis, apesar de apresentar informações específicas, disponibilizadas em seu portal de transparência pública, a superficialidade impede uma análise mais detida e profunda.

Outro ponto relevante, situa-se na dificuldade que a Administração Pública brasileira apresenta em estabelecer programas intersetoriais inovadores, muito baseado na fraqueza de algumas pautas políticas em cenário de grande conflito de interesses e apreço (ou não) por certos temas em políticas públicas.

Estes pontos configuram os grandes desafios da administração, pautadas no querer – implementar política pública, no poder – ter instrumento hábeis ao financiamento – e saber – ter enraizado o conhecimento técnico e especializado sobre o tema.

REFERÊNCIAS

_____. BRASIL. Lei Federal nº 4.320/1964.

_____. BRASIL. Decreto de 29 de abril de 1829

_____. Brasil. Lei Federal nº 581, de 20 de julho de 1899.

_____. Brasil. Decreto nº 4.832, de 8 de abril de 1902.

_____. BRASIL. Lei Federal nº 4.320/1964.

_____. BRASIL. Decreto-Lei nº 200/1967.

_____. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil.

AMERICANO DO BRASIL, Maira. **O financiamento do Sistema Socioeducativo no contexto do Plano Decenal de Atendimento Socioeducativo do Distrito Federal – PDASE/DF (2015 a 2020)**. Dissertação. Mestrado em Educação. Universidade de Brasília, 2021.

BAUER, Caroline Silveira. História do Brasil Colônia. – Porto Alegre : SAGAH, 2020. (247 p.)

CONCEIÇÃO, José Luis Monteiro da. Jesuítas na educação brasileira: dos objetivos e métodos até a sua expulsão. Rio de Janeiro: Cecierj, 2017.

CNMP - Conselho Nacional do Ministério Público. Orientações sobre orçamentos e fundos dos direitos da criança e do adolescente. Brasília: CNMP, 2020.

CRUZ, Flávio da. **Comentários à Lei nº 4.320/1964**. Rio de Janeiro. Atlas, 1999.

DAMACENA, Fernanda Dalla Libera et. al. **Fundos públicos federais e implementação da política nacional de proteção e defesa civil no Brasil**. Revista de Informação Legislativa: RIL, Brasília, DF, v. 59, n. 235, p. 215-242, jul./set. 2022.

DA SILVA LIMA, Raimundo. Financeirização na educação básica: **um estudo sobre a vasta Educação**. Dissertação. Mestrado em Educação. Universidade de Brasília, 2022.

FRAGOSO, J. Modelos explicativos da chamada economia colonial e a ideia de Monarquia Pluricontinental: **notas de um ensaio**. História (São Paulo), v. 31, n. 2, p. 106–145, 2012.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. O direito à água como política pública na América Latina : **uma exploração teórica e empírica**. Brasília : Ipea, 2015.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional** – Barueri [SP]: Atlas, 2022.

MENDES, Irineu Oliveira et. al. Coesão comunitária: **o caso de Portugal e dos seus resultados na última década**. Revista da FAE, Curitiba, v. 24, 2021.

PALUDO, Augustinho Vicente. **Administração Pública**. Rio de Janeiro. Elsevier, 2010.

PAIVA, Wilson Alves da. **O Legado dos jesuítas s na educação brasileira**. Educação em revista: PUC, Goiânia, GO rev. 31 (4). Out-dec. 2015.