

PARECER Nº , DE 2017

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, sobre a Consulta nº 1, de 2017, da Comissão de Assuntos Econômicos, que *requer, nos termos do art. 101, inciso V, do Regimento Interno do Senado Federal, a manifestação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) acerca da constitucionalidade das proposições de iniciativa legislativa que tenham como objeto a criação ou instituição de Fundos.*



SF/17160.11431-73

Relatora: Senadora **SIMONE TEBET**

I – RELATÓRIO

A Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), por meio da Consulta nº 1, de 2017, solicita manifestação deste colegiado sobre a *constitucionalidade das proposições de iniciativa legislativa que tenham como objeto a criação ou instituição de fundos.*

A consulta foi formulada em decorrência da aprovação, pela CAE, do Requerimento nº 137, de 2017, do Senador Romero Jucá, no qual Sua Excelência propôs também o sobrestamento de todas as proposições de autoria parlamentar que se encontrassem naquela Comissão e dispusessem sobre a matéria, enquanto pendente de resposta à consulta.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 101, V, do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) *opinar sobre assunto de natureza jurídica ou constitucional que lhe seja submetido, em consulta, pelo Presidente, de ofício, ou por deliberação do Plenário, ou por outra comissão.* Com base no dispositivo, cabe a esta Comissão, portanto, manifestar-se sobre matéria constitucional sobre a qual haja dúvida de outra Comissão, mesmo quando a questão seja formulada em

tese, não se referindo a uma proposição concreta e individualizada, como é o presente caso.

Antes de iniciar o exame da questão jurídica, julgamos essencial fazer alguns esclarecimentos, para melhor delimitar o objeto da consulta. Parece-nos claro que ela tem em mira proposições de autoria parlamentar, ou seja, de membros do Poder Legislativo ou de quaisquer comissões do Congresso Nacional ou de suas Casas. É assim que entendemos a referência a *proposições de iniciativa legislativa*. Já a referência à *constitucionalidade* deve, a nosso ver, ser entendida como a conformidade da proposição com as regras constitucionais de iniciativa legislativa. Com efeito, independentemente de eventual existência de vício de iniciativa, uma proposição que preveja a criação de fundo pode ser incompatível com a Constituição por outras razões, de ordem material, a depender de seu conteúdo. Tendo a Consulta, porém, identificado o tipo de proposição apenas com base na sua autoria, concluimos que se requer resposta tão somente quanto a esse aspecto. Por fim, entendemos que os fundos aludidos na Consulta são os fundos orçamentários.

Em diversos dispositivos, a Carta Magna faz referência a fundos. Podemos destacar: o art. 165, § 5º, I, segundo o qual a lei orçamentária anual deve compreender o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, **seus fundos**, órgãos e entidades da administração direta e indireta; o art. 165, § 9º, II, que atribui à lei complementar estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como **condições para a instituição e funcionamento de fundos**; o art. 167, IV, que veda a vinculação de receita de impostos a órgão, **fundo** ou despesa, ressalvados os casos nele previstos; o art. 167, IX, que veda a **instituição de fundos de qualquer natureza** sem prévia autorização legislativa.

De tais dispositivos, podemos extrair que: (i) é possível a criação de fundos no âmbito de qualquer dos Poderes; e (ii) a instituição de fundos requer autorização legislativa. Os fundos constituem exceções ao princípio da unidade de tesouraria, já que a eles são associadas receitas determinadas, segregadas das demais receitas orçamentárias. Ademais, os recursos de cada fundo se destinam à realização dos objetivos identificados na sua lei de criação, a qual também atribui a sua gestão a um dado órgão ou entidade da Administração Pública, cujas competências se relacionam aos fins do mesmo fundo. É nesse sentido que leciona a doutrina (MACHADO JÚNIOR, José Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. *A Lei 4.320 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal*. Rio de Janeiro: IBAM, 2008, p. 156-7) e

estabelece a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, recepcionada como a lei complementar a que se refere o já citado art. 165, § 9º, II, da Constituição Federal (CF).

Ora, se os fundos orçamentários são criados por lei, e se é possível a sua instituição no âmbito de quaisquer dos Poderes - cabendo a órgãos da intimidade desses mesmos Poderes a sua gestão -, a conclusão inarredável a que chegamos é que a iniciativa legislativa para a instituição de fundo é reservada ao órgão ou autoridade de cada Poder que detém a iniciativa legislativa para a criação dos órgãos responsáveis pela sua administração e pelo atendimento das finalidades que motivaram a instituição do fundo.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal (STF) já teve oportunidade de se manifestar, no julgamento da medida cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 2.123 (DJ de 31.10.2003), ajuizada por governador de Estado contra lei de iniciativa de tribunal de justiça que instituía fundo administrado pelo próprio Poder Judiciário. Na ocasião, observou o Ministro Sepúlveda Pertence, em seu voto:

A iniciativa reservada aos Tribunais de Justiça para as leis que disponham sobre organização judiciária compreende as relativas à administração do Poder Judiciário, como, no caso, a que cria fundo para atender às suas despesas. [...] A Constituição não veda, antes o admite, a criação de fundos em qualquer dos três Poderes, incluído o Judiciário (art. 165, § 5º, I), impondo, é certo, a inclusão no orçamento de todos eles, o que está previsto na lei questionada (art. 9º).

Como se vê, é da autonomia administrativa e financeira de cada Poder que decorre a iniciativa reservada de leis que instituem fundos orçamentários geridos por seus órgãos. Por isso mesmo, tendo como base as normas constitucionais de iniciativa legislativa, especialmente em matéria de organização e funcionamento, podemos concluir que são de iniciativa privativa: (i) do Presidente da República, leis que instituem fundos administrados por órgãos ou entidades do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, da CF); (ii) da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, leis que instituem fundos geridos por essas Casas (art. 51, IV, e 52, XIII, da CF); (iii) do STF e dos Tribunais Superiores, bem como do Tribunal de Contas da União, leis que instituem fundos geridos por eles ou por tribunais a eles vinculados (art. 96, II, e 73 da CF); (iv) do Procurador-Geral da República, leis que instituem fundos no âmbito do Ministério Público da União (art. 128, §§ 2º e 5º, da CF); e, (v) do Defensor Público-Geral Federal, leis que



instituíam fundos no âmbito da Defensoria Pública da União (art. 134, § 4º, da CF).

Até mesmo em razão da natureza das funções que desempenha, o Poder Executivo é responsável pela gestão da maior parte dos fundos orçamentários. Os fundos administrados por órgãos e entidades do Poder Executivo devem, à luz do exposto, ser instituídos por lei de iniciativa do Presidente da República. O mesmo se pode dizer de leis que modifiquem, de qualquer modo, as normas que especificamente regem cada um desses fundos.

À luz do exposto, poder-se-ia questionar se uma lei que trate do fundo partidário ou do recém criado Fundo Especial de Financiamento de Campanha não seria de iniciativa privativa do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). A resposta, a nosso ver, deve ser negativa. Tais fundos não são propriamente constituídos de recursos a serem utilizados pelos órgãos da Justiça Eleitoral no desempenho de suas funções, mas pelos partidos políticos e candidatos. A consignação orçamentária ao TSE se dá apenas para que a Corte faça a distribuição dos recursos aos partidos, não para financiar as atividades da Justiça Eleitoral.

Tudo o que dissemos até o momento se aplica a fundos criados mediante lei. Cabe analisar, agora, se seria constitucionalmente viável a instituição de fundos na estrutura de outros Poderes, mediante proposta de emenda constitucional de iniciativa de um terço dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal.

A questão referente à aplicabilidade às emendas constitucionais das regras de iniciativa privativa estabelecidas para projetos de lei foi recentemente enfrentada pelo STF, no julgamento da medida cautelar na ADI nº 5.296 (DJ de 11.11.2016). Na decisão, a Corte assentou, por maioria:

[...] 1. No plano federal, o poder constituinte derivado submete-se aos limites formais e materiais fixados no art. 60 da Constituição da República, a ele não extensível a cláusula de reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, prevista de modo expresse no art. 61, § 1º, apenas para o poder legislativo complementar e ordinário – poderes constituídos. 2. Impertinente a aplicação, às propostas de emenda à Constituição da República, da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal quanto à inconstitucionalidade de emendas às constituições estaduais sem observância da reserva de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, fundada na sujeição do poder constituinte estadual, enquanto poder

constituído de fato, aos limites do ordenamento constitucional federal.

Discutia-se, no caso, a validade da Emenda Constitucional nº 74, de 6 de agosto de 2013, de autoria parlamentar, que estendeu às Defensorias Públicas da União e do Distrito Federal a autonomia funcional e administrativa já assegurada às Defensorias Públicas dos Estados. Como visto, o Tribunal entendeu que a regra de reserva de iniciativa não se aplica às emendas à Constituição Federal. Houve, é verdade, votos divergentes, e parte dos Ministros que compuseram a maioria atentou para especificidades do caso julgado. Porém, se a própria Corte Constitucional considerou inaplicável a reserva de iniciativa às propostas de emenda à Constituição, parece-nos demasiado que o Poder Legislativo adote interpretação mais restritiva a respeito de suas prerrogativas.

Outrossim, existe precedente de emenda constitucional de iniciativa de Senadores e instituidora de fundo gerido pelo Poder Executivo federal. Trata-se da Emenda Constitucional nº 31, de 14 de dezembro de 2000, originada da Proposta de Emenda à Constituição nº 67, de 1999, que teve como primeiro signatário o Senador Antonio Carlos Magalhães. Essa Emenda instituiu o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, incluindo os arts. 69 e 70 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Tais artigos foram regulamentados pela Lei Complementar nº 111, de 6 de julho de 2001, originada de projeto de lei de autoria do Presidente da República. Entretanto, o comando de criação do fundo, seu período de vigência, sua finalidade, as espécies de recursos nele alocados constaram do texto da própria Emenda Constitucional. Não há dúvida, portanto, que a instituição do fundo se deu por decisão do constituinte reformador.

III – VOTO

Ante o exposto, o voto é no sentido de responder à Consulta nº 1, de 2017 – CAE, nos seguintes termos:

1. são inconstitucionais, por vício de iniciativa, quaisquer projetos de lei de autoria parlamentar que instituam fundos orçamentários cujos recursos são geridos e empregados pelos órgãos dos Poderes Executivo ou Judiciário, pelo Tribunal de Contas da União, pelo Ministério Público da União ou pela Defensoria-Pública da União;

2. a iniciativa legislativa para a instituição de fundos orçamentários no âmbito da Câmara dos Deputados e do Senado Federal cabe aos membros ou comissões das respectivas Casas;
3. não há reserva de iniciativa às propostas de emendas constitucionais que instituem fundos orçamentários, podendo ser apresentadas, pelos legitimados previstos no art. 60, *caput*, da Constituição Federal, proposições que criem fundos no âmbito de qualquer dos Poderes.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relatora



SF/17160.11431-73