

## INSTITUIÇÃO DE FUNDOS POR INICIATIVA PARLAMENTAR: CONSIDERAÇÕES ACERCA DO DEBATE NO SENADO FEDERAL

*Fernando Álvares Correia Dias<sup>1</sup>*

### **1 Introdução**

A apresentação de projetos de lei com o objetivo de instituir ou criar fundos orçamentários é bastante comum nas duas Casas do Congresso Nacional. Considerando apenas o Senado Federal, tramitam atualmente 13 proposições com esse objetivo, das quais 9 são de autoria de Senadores<sup>2</sup>. O número de proposições com tramitação encerrada é bem maior. Tal fato é compreensível, afinal a instituição de fundos é uma forma de viabilizar determinadas políticas públicas, ao permitir a gestão de seus recursos em unidade orçamentária própria.

Para que um projeto de lei com esse objetivo prospere é necessário, naturalmente, a confluência das vontades dos Poderes Legislativo e Executivo. A proposição necessita ser aprovada nas duas Casas do Congresso, ser sancionada e, além disso, a programação correspondente ser incluída na proposta orçamentária. Temos vários exemplos de proposições de iniciativa de parlamentares que se tornaram efetivamente fundos orçamentários, a exemplo do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), de iniciativa do Deputado Jorge Uequet.

---

<sup>1</sup> Economista e Consultor Legislativo na área de Política Econômica e Finanças Públicas. O autor agradece a revisão e as sugestões do Consultor Legislativo Ronaldo Ferreira Peres. E-mail: [fernando.dias@senado.leg.br](mailto:fernando.dias@senado.leg.br)

<sup>2</sup> Pesquisa realizada em 22 de julho de 2019. As proposições são as seguintes: PLS 26/2015, PLS 375/2015, PLS 465/2015, PLS 66/2016, PLS 353/2016, PLC 44/2017, PLC 137/2017, PLC 33/2018, PLC 116/2018, PLS 339/2018, PL 552/2019, PL 1856/2019 e PL 2951/2019. Ver Anexo 1.

Recentemente, a questão entrou em foco com a aprovação pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ) do Senado Federal do Parecer nº 2, de 2019, sobre a Consulta nº 1, de 2017, que concluiu que *são inconstitucionais, por vício de iniciativa, quaisquer projetos de lei de autoria parlamentar que instituem fundos orçamentários cujos recursos são geridos e empregados pelos órgãos dos Poderes Executivo ou Judiciário.*

Este trabalho objetiva enriquecer essa discussão, em especial, levantar os precedentes legislativos da criação de fundos por iniciativa legislativa<sup>3</sup>. Na seção 2, faremos uma discussão dos dispositivos constitucionais relativos à instituição de fundos e, em especial, das espécies normativas adequadas a esse objetivo. Na seção 3, faremos uma digressão a respeito da questão da criação de fundos por iniciativa legislativa. Na seção 4, procedemos a um levantamento dos fundos existentes criados por lei de iniciativa legislativa, seja de parlamentares ou de comissões das Casas do Congresso. Na seção 4, é apresentado o Parecer nº 2, de 2019 – CCJ. Por fim, apresentamos as conclusões com algumas considerações sobre esse posicionamento da CCJ.

## **2 Instituição de Fundos na Constituição Federal**

Um fundo pode ser definido como um conjunto de recursos, previamente definidos na sua lei de criação ou em outro ato legal, destinados exclusivamente ao desenvolvimento de atividades públicas devidamente caracterizadas<sup>4</sup>. A Constituição Federal faz referência a fundos em diversos dispositivos:

- i) A lei orçamentária anual compreenderá **o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público (art. 165, § 5º, I).**

---

3 Entende-se aqui por iniciativa legislativa a de membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, conforme prevê o art. 61 da Constituição Federal.

4 SANCHES, Osvaldo Maldonado. Dicionário de Orçamento, Planejamento e Áreas Afins. 1. ed. Brasília: Prisma, 1997, p. 117.

- ii) Cabe 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** (art. 165, § 9º, II).
- iii) É vedada a **instituição de fundos** de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa (art. 167, IX).

Do dispositivo *i)*, depreende-se que é possível a criação de fundos no âmbito de qualquer dos Poderes da União. De fato, embora a maioria dos fundos sejam vinculados a órgãos do Poder Executivo, temos, por exemplo, o Fundo Rotativo da Câmara dos Deputados vinculado ao Poder Legislativo e o Fundo Partidário vinculado ao Poder Judiciário.

Do dispositivo *ii)*, temos que cabe à lei complementar estabelecer normas gerais para instituição e funcionamento de fundos, no âmbito da competência concorrente prevista no art. 24 da Constituição Federal para legislar sobre Direito Financeiro. Desse modo, a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, recepcionada como lei complementar, preenche esse espaço institucional.

Do dispositivo *iii)*, depreende-se que para a instituição de fundos é necessária aprovação de lei específica. Hoje é pacífico o entendimento de que a espécie de lei necessária seria a lei ordinária, a não ser nos casos em que a Constituição Federal preveja lei complementar. No entanto, essa questão já gerou controvérsia, provavelmente por uma leitura pouco atenta do art. 165, § 9º, II, que poderia sugerir que é necessária lei complementar para instituição e funcionamento de fundos específicos<sup>5</sup>.

Essa confusão pode ser ilustrada pela criação do Fundo Constitucional do Distrito Federal (FCDF), instituído pela Lei nº 10.633, de 27 de dezembro de 2002. Inicialmente, o Poder Executivo apresentou um projeto de lei ordinária visando à criação desse fundo (Projeto de Lei – PL nº 7.015, de 2002). Posteriormente, a proposição foi transformada em projeto de lei complementar – PLP nº 348, de 2002. Por fim, foi determinado pela

---

<sup>5</sup> Essa questão foi dirimida pelo Estudo nº 2, de 2003, do Consultor Legislativo Marcos Antonio Köhler, solicitado pelo Consultor-Geral da Consultoria Legislativa do Senado Federal.

presidência da Câmara dos Deputados que voltasse a tramitar na sua forma original de projeto de lei ordinária, conforme consta dos registros da tramitação da matéria:

Questão de Ordem levantada pelo Dep. Ney Lopes, versando sobre a necessidade de se definir o veículo normativo adequado para a tramitação desta matéria, em face dos argumentos por ele expostos. Respondida pela Presidência, determinando que este PLP 348/02 volte a tramitar na sua forma original de projeto de lei ordinária.

Anteriormente ao encaminhamento da proposta do Poder Executivo, tramitara o PL nº 551, de 1999, de autoria do Deputado Geraldo Magela, que propunha a instituição do Fundo Constitucional de Assistência Financeira do Distrito Federal, a que se refere o art. 21, XIV, da Constituição Federal. Naquela ocasião, despacho da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados determinou a devolução da proposição para reatuação como lei complementar:

Devolva-se a proposição nos termos do art. 137, inciso I, do RICD c/c o artigo 165, parágrafo nono, inciso II, da Constituição Federal, tendo em vista a matéria ser objeto de projeto de lei complementar.

Provavelmente, esse equívoco também decorreu do fato de que alguns fundos foram criados por lei complementar, sem que houvesse previsão constitucional para tanto. É o caso do Fundo Penitenciário Nacional (Funpen), instituído pela Lei Complementar nº 79, de 7 de janeiro de 1994; do Fundo para Aparentamento e Operacionalização das Atividades-fim da Polícia Federal (Funapol), instituído pela Lei Complementar nº 89, de 18 de fevereiro de 1997; e do Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra (FTR), criado pela Lei Complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998.

É significativo o fato de que o Funpen, instituído por lei complementar, tenha sido recentemente reformulado por uma lei ordinária – a Lei nº 13.500, de 26 de outubro de 2017, resultante da conversão da Medida Provisória nº 781, de 23 de maio de 2017. Como se sabe, a edição de medida provisória sobre matéria reservada a lei complementar é vedada pelo art. 62, § 1º, III, da Constituição. A respeito dessa questão, o Parecer nº 1, de 2017, a essa medida provisória esclarece:

A despeito do fato de a MP nº 781, de 2017, alterar uma Lei Complementar, ressaltamos que a matéria da Lei Complementar nº 79, de 1994, que instituiu o FUNPEN, pode ser objeto de lei ordinária.

Conforme a jurisprudência pacífica do STF, é possível a alteração de uma lei formalmente complementar, mas materialmente ordinária, por meio de outra lei ordinária, em decorrência da ausência de hierarquia entre lei ordinária e lei complementar.

As leis complementares que adequadamente dispõem sobre fundos orçamentários não tratam propriamente de sua criação, mas de sua regulamentação por exigência da própria Constituição. São exemplos, o Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), previstos no art. 159, I, da Constituição, mas regulamentados pela Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989, em cumprimento ao determinado pelo art. 161, II e III, da Constituição. Outro exemplo é o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FCEP), previsto no art. 79 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e regulamentado pela Lei Complementar nº 111, de 6 de julho de 2001.

Além de lei ordinária, também é possível a criação de fundos por emenda constitucional, a exemplo do supracitado FCEP, criado pela Emenda Constitucional nº 31, de 14 de dezembro de 2000, e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), criado pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006.

### **3 Instituição de Fundos por Iniciativa Legislativa**

A necessidade de lei específica para a criação de fundos, sendo a lei ordinária a espécie normativa adequada, é ponto pacífico. Já a questão de se a iniciativa para a instituição de fundos é privativa do Poder Executivo é questão controversa, como mostraremos a seguir.

A reserva de iniciativa ao Poder Executivo consta do art. 61, § 1º, da Constituição Federal, dentre outros dispositivos. São de iniciativa privativa do Presidente da República, em especial, leis que disponham sobre: i) criação de

cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração; ou ii) criação e extinção de ministérios e órgãos da administração pública.

Por um lado, é pacífico o entendimento no sentido da inconstitucionalidade da **criação de órgãos** no âmbito da administração pública federal mediante projeto de lei de iniciativa legislativa, assim como da atribuição de competências a órgãos e entidades já existentes, por ofensa ao art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal, conforme restou assentado nas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADIs) nºs 2.294 e 3.254, *in verbis*:

Lei que verse sobre a criação e estruturação de órgãos da administração pública é de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo (art. 61, § 1º, II, e, da CF). Princípio da simetria. Afronta também ao princípio da separação dos Poderes (art. 2º da CF). Reconhecida a inconstitucionalidade de dispositivo de lei, de iniciativa parlamentar, que restringe matérias a serem publicadas no Diário Oficial do Estado por vício de natureza formal e material. [ADI 2.294 (DJ de 11-9-2014)]

É indispensável a iniciativa do chefe do Poder Executivo (mediante projeto de lei ou mesmo, após a EC nº 32/2001, por meio de decreto) na elaboração de normas que de alguma forma remodelam as atribuições de órgão pertencente à estrutura administrativa de determinada unidade da Federação. [ADI 3.254 (DJ de 2-12-2005)]

Por outro lado, não é pacífico o entendimento quanto à possibilidade de formulação de políticas públicas, a serem implementadas pelo Poder Executivo, mediante projeto de iniciativa legislativa.

Já em relação à instituição ou criação de fundos por iniciativa legislativa, a jurisprudência do STF aponta no sentido contrário a essa possibilidade.

O **primeiro argumento** contrário à criação de fundos por iniciativa legislativa se fundamenta no art. 165, III, da Constituição, na medida em que a criação de fundo tem efeito sobre a lei orçamentária anual, cuja iniciativa é privativa do Poder Executivo, a proposta de sua criação não poderia partir do Poder Legislativo.

Entendemos que essa tese é equivocada. O art. 165 refere-se exclusivamente às matérias orçamentárias: lei do plano plurianual, lei de

diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual (além das leis de abertura de créditos adicionais). Esses projetos são de iniciativa privativa do Presidente da República e tramitam, na forma do Regimento Comum do Congresso Nacional, no âmbito da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO).

Daí não se pode afirmar que um projeto de lei com impacto orçamentário seria também privativo do Poder Executivo. Se assim o fosse, qualquer projeto que implicasse alteração na despesa ou receita seria inconstitucional por vício de iniciativa. Sabe-se que tais projetos são bastante comuns, podendo implicar renúncia de receita ou aumento de despesa.

O que se exige nesses projetos é a estimativa do impacto financeiro-orçamentário, conforme previsto nos arts. 14 e 16 da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como nas leis de diretrizes orçamentárias. Mais recentemente, a Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, instituiu o Novo Regime Fiscal e constitucionalizou essa exigência.

Como acontece com projetos desse tipo, caso aprovados e sancionados, o Poder Executivo deve incluir a programação correspondente no projeto de lei orçamentária anual, este sim de sua competência privativa, incorporando essas alterações na receita prevista e na despesa fixada.

Portanto, a alegação de que a criação de fundo orçamentário por projeto de lei de iniciativa legislativa seja inconstitucional, por ser a proposta orçamentária de iniciativa privativa do Presidente da República, não se sustenta. Trata-se de interpretação restritiva em relação às prerrogativas dos parlamentares.

Essa visão é corroborada por Rezende<sup>6</sup> em estudo que faz uma análise abrangente da jurisprudência do STF acerca do tema:

Não nos parece que se possa invocar o art. 165 da Constituição Federal como fundamento para reservar ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de toda e qualquer lei criadora de fundo. Leis com esse conteúdo não se confundem com o orçamento.

---

6 REZENDE, Renato Monteiro de. A Insustentável Incerteza no Dever-Ser: Reserva de Iniciativa de leis, jurisprudência oscilante e criação de fundos orçamentários. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, abril/2017 (Texto para Discussão nº 231), p. 23.

Não obstante, há casos em que o argumento procede. É o caso de propostas que visam vincular parte da receita orçamentária a determinado fim. Um exemplo é a Emenda Constitucional Estadual nº 47, de 27 de dezembro de 2000, à Constituição do Estado de Minas Gerais, que estabelecia a vinculação de 2% da receita orçamentária corrente a entidades de ensino. Nesse caso, há evidente ingerência na lei orçamentária anual, objeto de manifestação do STF na ADI nº 2.447:

Ação Direita de Inconstitucionalidade em que se discute a validade dos arts. 161, IV, f e 199, §§ 1º e 2º da Constituição do Estado de Minas Gerais, com a redação dada pela Emenda Constitucional Estadual 47/2000. Alegada violação dos arts. 61, § 1º, II, b, 165, III, 167, IV e 212 da Constituição. Viola a reserva de iniciativa do Chefe do Executivo para propor lei orçamentária a norma que disponha, diretamente, sobre a vinculação ou a destinação específica de receitas orçamentárias (art. 165, III, da Constituição). A reserva de lei de iniciativa do Chefe do Executivo, prevista no art. 61, § 1º, II, b, da Constituição somente se aplica aos Territórios federais. Inexistência de violação material, em relação aos arts. 167, IV e 212 da Constituição, na medida em que não há indicação de que o valor destinado (2% sobre a receita orçamentária corrente ordinária) excede o limite da receita resultante de impostos do Estado (25% no mínimo) Ação Direta de Inconstitucionalidade julgada procedente. [ADI 2.447 (DJe de 04-12-2009)] (grifo nosso)

O **segundo argumento** contrário à criação de fundos por iniciativa legislativa se fundamenta no art. 61, § 1º, II, e, da Constituição. Como a gestão de um fundo será necessariamente realizada por um órgão da administração pública, a instituição de fundo criará atribuições para esse órgão e será, portanto, inconstitucional.

Entendemos que essa tese tem fundamento e deve ser considerada à luz da jurisprudência do STF. Poder-se-ia argumentar que o dispositivo faz referência apenas à *criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública* e, portanto, caberia uma leitura restritiva do dispositivo. No entanto, essa interpretação literal não se sustenta pela análise da jurisprudência do STF em relação a diversas alíneas do inciso II do § 1º do art. 61.

Em relação à reserva de iniciativa para criação de órgãos da administração pública, Rezende<sup>7</sup> conclui que a jurisprudência prevalecente do STF aponta no sentido de que:

*i)* a prerrogativa do Chefe do Poder Executivo de iniciar o processo legislativo vale não apenas no caso de criação de órgãos, mas também de pessoas jurídicas integrantes da Administração Indireta; *ii)* a reserva não se limita à criação do órgão ou ente, mas se estende à criação ou modificação de suas atribuições; *iii)* não apenas atribuições substantivas, relacionadas à execução de políticas públicas, estão abrangidas pela reserva, mas também deveres instrumentais, como o estabelecimento de rotinas administrativas; *iv)* no caso da criação ou modificação de atribuições, o que importa, para determinar a reserva de iniciativa, é que elas sejam referenciadas ao Poder Executivo, não sendo essencial a especificação do órgão ao qual são cometidas as competências.

Contudo, como reconhece esse autor, há diversas dissonâncias jurisprudenciais em relação à possibilidade de formulação de políticas públicas. São citadas várias decisões do STF que trazem uma visão mais flexível em relação à reserva de iniciativa. Temos, por exemplo, o acórdão ao AgRE nº 290.549 (DJe de 29.03.2012), que considerou que a criação do Programa Rua Saúde por lei municipal, com o objetivo de fomentar a prática de esportes em áreas públicas, não invadia a reserva de competência do Poder Executivo.

No mesmo sentido, estudo de Cavalcante Filho<sup>8</sup> defende a possibilidade de projeto de iniciativa parlamentar dispor sobre políticas públicas, desde que atendidas certas condições, como a não criação de novos órgãos ou de novas atribuições a órgãos já existentes. Não haveria vício de iniciativa quando o projeto apenas explicitasse ou regulamentasse uma atividade que já compete ao órgão do Poder Executivo.

Já em relação à instituição ou criação de fundos por iniciativa legislativa, Rezende<sup>9</sup> aponta no sentido da inconstitucionalidade desses projetos de lei, quando o fundo deva ser gerido por órgãos do Poder Executivo ou de

---

7 REZENDE, op. cit., p 8.

8 CAVALCANTE FILHO, João Trindade. Limites da Iniciativa Parlamentar sobre Políticas Públicas: Uma proposta de releitura do art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, fevereiro/2013. (Texto para Discussão nº 122).

9 REZENDE, op. cit., p 8. REZENDE, op. cit., p 29.

outro poder. Isso seria um corolário da jurisprudência do STF relativa à reserva de iniciativa:

A prevalecer o entendimento original do STF sobre o art. 61, § 1º, II, e, da Carta Magna – e não vemos como as cinco decisões mencionadas tenham logrado superá-lo –, devemos concluir que a reserva de iniciativa também vale em relação a leis que criam fundos. Como se pode extrair de precedente do próprio Tribunal, em tudo consentâneo com a lógica adotada em sua jurisprudência tradicional sobre a reserva de iniciativa legislativa, a instituição de fundo financeiro deve ser feita por lei de iniciativa da autoridade ou órgão, no âmbito de cada Poder ou órgão autônomo, com a prerrogativa de deflagrar o processo legislativo em matéria de organização administrativa, em obediência ao art. 61, § 1º, II, e; 51, IV; 52, XIII; 73, *caput*; 96, II, d; 128, § 5º; e 134, § 4º, da Constituição Federal. Em consequência, fundos geridos por órgãos do Poder Executivo devem ser criados por lei de iniciativa do Presidente da República, vedada, portanto, a iniciativa parlamentar.

#### 4 Fundos Existentes Instituídos por Iniciativa Legislativa

À parte da discussão jurídica sobre a possibilidade de instituição de fundos por iniciativa legislativa, no campo da doutrina e da jurisprudência, devemos também considerar o histórico de proposições aprovadas pelo Congresso Nacional.

Podemos aqui citar, como exemplos, fundos criados ou instituídos por leis de iniciativa legislativa. Em primeiro lugar temos leis de iniciativa de parlamentares:

- 1) Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), instituído pela Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, resultante da aprovação do PL nº 991, de 1988, de autoria do **Deputado Jorge Ueque**.
- 2) Fundo Especial de Assistência Financeira aos Partidos Políticos (Fundo Partidário), instituído pela Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, resultante da aprovação do PL nº 1670, de 1989, de autoria do **Deputado Paulo Delgado**.
- 3) Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra (FTR), instituído pela Lei Complementar nº 93, de 4 de fevereiro de 1998, resultante da aprovação do PLS nº 25, de 1997–Complementar, de autoria do **Senador Esperidião Amin**.

- 4) Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações (Fust), instituído pela Lei nº 9.998, de 17 de agosto de 2000, resultante da aprovação PL nº 3808, de 1997, de autoria do **Deputado José Pimentel**.
- 5) Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS), criado pela Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005, resultante da aprovação do PL nº 2710, de 1992, de autoria do **Deputado Nilmário Miranda**.
- 6) Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC), criado pela Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009, resultante da aprovação do PL nº 2223, de 2007, de autoria do **Deputado Sebastião Bala Rocha**.
- 7) Fundo Nacional do Idoso, instituído pela Lei nº 12.213, de 20 de janeiro de 2010, resultante da aprovação do PL nº 6015, de 2005, de autoria do **Deputado Beto Albuquerque**.
- 8) Fundo de Apoio à Cultura do Caju (Funcaju), cuja criação foi autorizada pela Lei nº 12.834, de 20 de junho de 2013, resultante da aprovação do PLS nº 163, de 2000, de autoria do **Senador Luis Pontes**.

Além desses fundos instituídos por leis de iniciativa de parlamentares, temos também leis e resolução de iniciativa de comissões das Casas do Congresso Nacional:

- 9) Fundo Especial do Senado Federal (Funsen), criado pela Lei nº 7.432, de 18 de dezembro de 1985, resultante da aprovação do PLS nº 188, de 1984, de autoria da **Comissão Diretora do Senado Federal**.
- 10) Fundo Nacional de Infra-Estrutura de Transportes (FNIT), criado pela Lei nº 10.636, de 30 de dezembro de 2002, resultante da aprovação do PL nº 6770, de 2002, de autoria da **Comissão de Viação e Transportes da Câmara dos Deputados**.
- 11) Fundo Rotativo da Câmara dos Deputados (FRCD), instituído pela Resolução da Câmara dos Deputados nº 18, de novembro de 1971, resultante da aprovação do Projeto de Resolução (PRC) nº 21, de 1971, de autoria da **Comissão Diretora da Câmara dos Deputados**.

Por fim, podemos também citar fundos criados por proposta de emenda à Constituição de iniciativa parlamentar:

- 12) Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FCEP), criado pela Emenda Constitucional nº 31, de 14 de dezembro de 2000, resultante da aprovação da PEC nº 67, de 1999, de autoria do **Senador Antônio Carlos Magalhães** e outros.
- 13) Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), criado pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, resultante da aprovação da PEC nº 536, de 1997, de autoria do **Deputado Valdemar Costa Neto** e outros.

Os projetos de lei mencionados nos itens 1 a 10 foram aprovados na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, tiveram pareceres favoráveis de suas respectivas comissões e foram sancionados pelo Presidente da República. Ademais, não tiveram sua constitucionalidade questionada junto ao STF.

Os fundos mencionados nos itens 1 e 3 a 7 constituem unidades orçamentárias vinculadas a órgãos do Poder Executivo federal. No caso dos fundos citados nos itens 3 e 8, a vinculação é implícita. O Decreto nº 4.892, de 25 de novembro de 2003, definiu que a Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário da Casa Civil da Presidência da República, por meio da Subsecretaria de Reordenamento Agrário, é o órgão gestor do FTR. O Fundo Partidário é unidade orçamentária vinculada ao Poder Judiciário e o Fundo Rotativo da Câmara dos Deputados, ao Poder Legislativo. O quadro abaixo resume essas informações:

Quadro 1				
Fundos Instituídos por Iniciativa Legislativa				
Fundo	UO	Autorizado 2019¹ (R\$ milhões)	Vinculação Orçamentária	Iniciativa
FAT	25915	79.961	Ministério da Economia	Deputado
Fundo Partidário	14901	928	Justiça Eleitoral	Deputado
FTR	74906	300	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Senador
Fust	24906	1.146	Ministério da Ciência, Tecnologia e Comunicações	Deputado
FNHIS	53906	343	Ministério do Desenvolvimento Regional	Deputado
FNMC	44902	8	Ministério do Meio Ambiente	Deputado
Fundo Nacional do Idoso	81902	15	Ministério da Mulher, da Família e Direitos Humanos	Deputado
Funcaju	-	-	-	Senador
Funsen	-	-	-	Comissão
FNIT	-	-	-	Comissão
FRCD	01901	64	Câmara dos Deputados	Comissão
Fonte: Elaborado pelo autor				
1: Posição em 11 de julho				

Para o Funcaju, não houve até o momento a designação do seu órgão gestor. Isso se deve em parte ao fato de que a Lei nº 12.834, de 2013, apenas autorizou a instituição do fundo pelo Poder Executivo. A propósito, cabe lembrar que os projetos autorizativos passaram a ser considerados inconstitucionais pelo Parecer nº 903, de 2015 – CCJ, aprovado pelo Plenário do Senado Federal em 17 de dezembro de 2015. De qualquer forma, o Poder Executivo não poderia criar esse fundo por decreto, já que a Constituição exige lei ordinária, como visto na Seção 2. Como esse fundo não foi implementado e sua lei de criação não foi revogada, ele existe apenas no mundo jurídico.

## 5 O Debate Atual sobre a Questão no Senado Federal

A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ) debateu e aprovou Parecer<sup>10</sup> referente à Consulta nº 1, de 2017, que solicitou manifestação desse colegiado sobre a *constitucionalidade das proposições de iniciativa legislativa que tenham como objeto a criação ou instituição de fundos*.

O Relatório aprovado na CCJ foi encaminhado à CAE e também à Presidência do Senado, por meio do Ofício nº 2, de 2019 – CCJ, com sugestão para que o entendimento daquela Comissão fosse submetido ao Plenário e, caso aprovado, passasse a ser adotado como orientação desta Casa, considerando a necessidade de uniformização dos procedimentos entre as comissões.

O Voto do Parecer à Consulta nº 1, de 2017, concluiu que:

1. são inconstitucionais, por vício de iniciativa, quaisquer projetos de lei de autoria parlamentar que instituem 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;

---

<sup>10</sup> Parecer nº 2, de 20 de fevereiro de 2019. A Consulta foi formulada em decorrência da aprovação, pela Comissão de Assuntos Econômicos (CAE), do Requerimento nº 137, de 2017, do Senador Romero Jucá, no qual foi proposto também o sobrestamento de todas as proposições de autoria parlamentar que se encontrassem naquela Comissão e dispusessem sobre a matéria, enquanto não concluída a instrução da Consulta.

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.

O sentido de “empregados” no item 1 supracitado, conforme se depreende da análise do Parecer, é o uso de recursos do fundo para a cobertura, ainda que parcial, de despesas sob responsabilidade do órgão gestor. Na análise do Parecer, admite-se que não se aplica a reserva de iniciativa quando o fundo funciona somente como um mecanismo de transferência de recursos:

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.

Em decorrência desse entendimento, poderia ser aprovado projeto de lei se o fundo for exclusivamente mero transferidor de recursos da União para outros entes da Federação, para pessoas físicas ou para entidades privadas.

Em relação à análise dos fundos descritos na seção 4, podemos fazer as seguintes considerações:

1. o Fundo Especial do Senado Federal (Funsen) e o Fundo Rotativo da Câmara dos Deputados (FRCD) atenderiam ao item 2 do Parecer, pois foram de iniciativa de comissões das respectivas Casas;
2. o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FCEP) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) atenderiam ao item 3 do Parecer, pois foram criados por emendas constitucionais;
3. dos demais fundos, apenas o Fundo Partidário atenderia plenamente ao item 1 do Parecer, pois seus recursos não são geridos e empregados pela Justiça Eleitoral, que atua como mero órgão transferidor de recursos públicos para os partidos políticos.

De fato, ao examinar a execução orçamentária desse Fundo, vemos que a totalidade de seus recursos são consignados na ação *Manutenção e Operação de Partidos Políticos*, na modalidade de aplicação *Transferências a Instituições Privadas*<sup>11</sup>.

No entanto, restam diversos fundos que foram criados por iniciativa legislativa e não atenderiam aos requisitos sugeridos no Parecer aprovado pela CCJ. São eles o FAT, o FTR, o Fust, o FNHIS, FNMC, o Fundo Nacional do Idoso, o Funcaju e o FNIT.

Ao examinar a execução orçamentárias desses Fundos, vemos que, embora ocorra a transferências de recursos para entes subnacionais ou instituições privadas, parte dos recursos são utilizados na modalidade de aplicação *Aplicações Diretas*.

No caso do FNHIS, por exemplo, a maior parte dos recursos é descentralizada aos estados e municípios<sup>12</sup>, mas parte dos recursos é aplicada pelo Ministério do Desenvolvimento Regional. No caso do FTR, as terras são compradas diretamente pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento. O quadro seguinte mostra esses dados:

<b>Quadro 2</b>					
<b>Fundos Instituídos por Iniciativa Legislativa - Modalidade de Aplicação (%)<sup>1</sup></b>					
<b>Fundo</b>	<b>Aplicações Diretas<sup>2</sup> (90)</b>	<b>Transf. a Estados e DF (30)</b>	<b>Transf. a Municípios (40)</b>	<b>Transf. a Instituições Privadas (50)</b>	<b>Outras</b>
FAT	100	0	0	0	0
Fundo Partidário	0	0	0	100	0
FTR	100	0	0	0	0
Fust	100	0	0	0	0
FNHIS	33	61	6	0	0
FNMC	44	35	21	0	0
Fundo Nacional do Idoso	87	0	3	0	10
FRCD	100	0	0	0	0
Fonte: Elaborado pelo autor					
1: Programado para 2019					
2: Inclui Reserva de Contingência					

11 Modalidade de aplicação é uma classificação orçamentária que traduz a forma como os recursos serão aplicados. As principais são: Aplicações Diretas (90), Transferências aos Estados e DF (30), Transferências a Municípios (40) e Transferências a Instituições Privadas (50).

12 Em consonância com o disposto no art. 12 da Lei 11.124, de 2005.

## 6 Conclusões

Em relação ao entendimento da CCJ, podemos levantar as seguintes considerações.

A primeira é que se trata de uma decisão compatível com a jurisprudência predominante do STF, no que se refere à instituição de fundo por iniciativa legislativa a ser gerido pelo Poder Executivo. De certa maneira, o Parecer reforça o principal argumento contrário à instituição de fundo, qual seja, a gestão de um fundo será necessariamente realizada por um órgão da administração pública, o que iria contra a reserva de iniciativa prevista no art. 61, § 1º, II, e, da Constituição. Esse argumento adotado pela jurisprudência predominante aponta no sentido de restringir tais iniciativas, embora haja escassas decisões explicitamente contrárias à criação de fundos por iniciativa legislativa, nem decisão vinculante sobre a questão.

A segunda refere-se ao histórico do Congresso Nacional em legislar sobre a matéria. Existem diversos precedentes de leis de iniciativa legislativa – seja de parlamentares ou de comissões de suas Casas – instituindo fundos. Podemos identificar dez leis com esse objetivo, das quais seis foram de iniciativa de Deputados Federais, duas de Senadores e duas de comissões. Dessas, podemos identificar oito leis com esse objetivo que não atenderiam aos critérios do Parecer. Essas leis foram aprovadas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal e foram sancionados pelo Presidente da República. Além do mais, não tiveram sua constitucionalidade questionada junto ao STF.

A maior parte dos fundos criados por essas leis constitui unidades orçamentárias vinculadas ao Poder Executivo. Temos, inclusive, fundos importantes, como o FAT, seja do ponto de vista do volume de recursos geridos, seja pelas relevantes atividades públicas que custeiam.

Outra implicação do Parecer aprovado pela CCJ, talvez ainda não considerada, refere-se à relação entre as duas Casas do Congresso Nacional. Caso o referido parecer seja aprovado pelo Plenário do Senado Federal e passe a ter força normativa, os projetos de lei de iniciativa de Senadores que proponham a criação de fundos cujos recursos são geridos e empregados pelos órgãos de outros Poderes deveriam ser rejeitados. Nesse caso, os projetos desse

tipo aprovados na Câmara dos Deputados, que não se impõe essa autolimitação, também deveriam ser rejeitados pelo Senado Federal? Como mostra o Anexo 1, temos quatro projetos desse tipo aprovados pela Câmara dos Deputados em tramitação no Senado Federal.

Por todo o exposto, entende-se que a compreensão formulada e defendida no âmbito da CCJ poderia ser objeto de mais debates por parte de outras comissões permanentes do Senado Federal, de modo a permitir mais reflexão por parte dos parlamentares antes da efetiva decisão do Plenário. O levantamento dos argumentos aqui expostos ressalta a relevância de uma maior discussão e, se possível, a formação de um consenso entre as duas Casas do Congresso Nacional. Entende-se que uma decisão nesse momento pode ser precipitada, especialmente do ponto de vista das prerrogativas do Poder Legislativo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. *Limites da Iniciativa Parlamentar sobre Políticas Públicas: Uma proposta de releitura do art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, fevereiro/2013. (Texto para Discussão nº 122).

KÖHLER, Marcos Antonio. *Estudo nº 2, de 2003*. Brasília: Consultoria Legislativa do Senado Federal, 2003.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de; HORVATH, Estevão. *Manual de Direito Financeiro*. 6. ed. Brasília: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

REZENDE, Renato Monteiro de. *A Insustentável Incerteza no Dever-Ser: Reserva de iniciativa de leis, jurisprudência oscilante e criação de fundos orçamentários*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, abril/2017 (Texto para Discussão nº 231).

ROSA JUNIOR, Luiz Emygdio F. da. *Manual de Direito Financeiro e Direito Tributário*. 10. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. *Dicionário de Orçamento, Planejamento e Áreas Afins*. 1. ed. Brasília: Prisma, 1997.

## ANEXO

### Projetos que instituem fundos de iniciativa parlamentar em tramitação no Senado Federal

**Matéria:** [PLS 26/2015](#)

**Ementa:** Dispõe sobre a criação do Fundo Nacional de Legado Olímpico e Paralímpico.

**Iniciativa:** Senador Romário

**Data:** 10/02/2015

**Comissões:** CE (aprovado), CAE

**Matéria:** [PLS 375/2015](#)

**Ementa:** Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional e dá outras providências.

**Iniciativa:** Senador Fernando Bezerra Coelho

**Data:** 18/06/2015

**Comissões:** CAE (aprovado), CCJ, CDR

**Matéria:** [PLS 465/2015](#)

**Ementa:** Institui o Fundo Nacional dos Pequenos Municípios (FNPM) e dá outras providências.

**Iniciativa:** Senadora Rose de Freitas

**Data:** 13/07/2015

**Comissões:** CAE, CCJ

**Matéria:** [PLS 66/2016](#)

**Ementa:** Institui o Fundo para Investimentos em Infraestruturas de Transporte Aquaviário e altera a Lei nº 10.893, de 13 de julho de 2004, para destinar-lhe parcela do Adicional ao Frete para a Renovação da Marinha Mercante.

**Iniciativa:** Senador Wellington Fagundes

**Data:** 02/03/2016

**Comissões:** CAE, CI

**Matéria:** [PLS 353/2016](#)

**Ementa:** Institui o Programa Passe Livre Estudantil e cria o Fundo Federal do Passe Livre Estudantil.

**Iniciativa:** Senadora Lídice da Mata e Senador Roberto Rocha

**Data:** 04/10/2016

**Comissões:** CE (aprovado), CAE

**Matéria:** [PLC 44/2017](#)

**Ementa:** Dispõe sobre a criação do Fundo de Desenvolvimento Econômico da Mesorregião Geográfica do Arquipélago do Marajó.

**Iniciativa:** Deputada Federal Simone Morgado

**Data:** 17/05/2017

**Comissões:** CAE, CDR

**Matéria:** [PLC 137/2017](#)

**Ementa:** Dispõe sobre a Política Nacional de Economia Solidária e os empreendimentos econômicos solidários, cria o Sistema Nacional de Economia Solidária e dá outras providências

**Iniciativa:** Deputado Federal Paulo Teixeira

**Data:** 08/11/2017

**Comissões:** CCJ (aprovado), CDR (aprovado), CAE

**Matéria:** [PLC 33/2018](#)

**Ementa:** Institui o Fundo Nacional de Apoio à Região de Terra Ronca (Funter) e dá outras providências.

**Iniciativa:** Deputado Federal Pedro Chaves

**Data:** 09/05/2018

**Comissões:** CDR (aprovado), CAE

**Matéria:** [PLC 116/2018](#)

**Ementa:** Institui o Fundo Nacional de Apoio à Região da Chapada dos Veadeiros (Funveadeiros).

**Iniciativa:** Deputado Federal Pedro Chaves

**Data:** 14/11/2018

**Comissões:** CAE, CDR

**Matéria:** [PLS 339/2018](#)

**Ementa:** Cria o Fundo de Incentivo à Formação Superior – FIFS, com o objetivo de conceder bolsas de estudos a alunos carentes em cursos de graduação de instituições de ensino superior privadas.

**Iniciativa:** Senador Pedro Chaves

**Data:** 12/07/2018

**Comissões:** CE, CAE

**Matéria:** [PL 552/2019](#)

**Ementa:** Institui o Fundo Nacional dos Direitos das Pessoas com Deficiência, altera a Lei nº 9.250, de 26 de dezembro de 1995, e autoriza deduzir do imposto sobre a renda das pessoas físicas e das pessoas jurídicas as doações feitas aos fundos controlados pelos conselhos de direitos das pessoas com deficiência.

**Iniciativa:** Senador Paulo Paim

**Data:** 07/02/2019

**Comissões:** CDH, CAE

**Matéria:** [PL 1856/2019](#)

**Ementa:** Institui o Fundo Nacional de Apoio à cultura da Palmeira do Babaçu – FUNBABAÇU.

**Iniciativa:** Senador Weverton

**Data:** 28/03/2019

**Comissões:** CRA, CAE

**Matéria:** [PL 2951/2019](#)

**Ementa:** Institui o Fundo de Compensação Social para o Estado do Maranhão.

**Iniciativa:** Senador Roberto Rocha

**Data:** 20/05/2019

**Comissões:** CAS, CAE

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Ilana Trombka – Diretora-Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho – Secretário Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Danilo Augusto Barbosa de Aguiar – Consultor-Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Rafael Silveira e Silva – Coordenador

Brunella Poltronieri Miguez – Revisão

João Cândido de Oliveira – Editoração

CONSELHO EDITORIAL

Eduardo Modena Lacerda

Ivan Dutra Faria

Denis Murahovschi

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

DIAS, F. A. C. Instituição de Fundos por Iniciativa Parlamentar: considerações acerca do debate no Senado Federal. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2019 (**Boletim Legislativo nº 81, de 2019**). Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em 12 de agosto de 2019.

Núcleo de Estudos e Pesquisas  
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

Senado Federal

Anexo II, Bloco A, Ala Filinto Müller, Gabinete 13-D

CEP: 70165-900 – Brasília – DF

Telefone: +55 61 3303-5879

E-mail: [conlegestudos@senado.leg.br](mailto:conlegestudos@senado.leg.br)

Os boletins Legislativos estão disponíveis em:

[www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos)

Núcleo de Estudos  
e Pesquisas

Consultoria  
Legislativa

