

DA IMPOSSIBILIDADE DE DESVINCULAÇÃO DAS RECEITAS DO FUNDO ESTADUAL DE DEFESA DOS INTERESSES DIFUSOS PELA NORMA DO ARTIGO 76-A DO ATO DAS DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS TRANSITÓRIAS

Desde a primeira Constituição, de 1824, existe a obrigação de o poder Executivo apresentar à Câmara dos Deputados o orçamento geral de todas as despesas públicas para o ano futuro, assim como a obrigação de que preste contas das receitas e despesas do ano anterior¹. O primeiro registro de implementação das normas previstas nessa primeira Constituição é encontrado no Decreto legislativo de 15/12/1830, que orçou receitas e fixou despesas das províncias do Império do Brasil para o exercício financeiro de 1/7/1831 a 30/6/1832².

Desde então, preceitos referentes à obrigatoriedade de elaboração de orçamento foram sucessivamente inseridos nas Constituições da República³, em evidente reconhecimento à importância do orçamento no controle da arrecadação das receitas e planejamento das despesas públicas⁴.

Os fundos especiais de despesa e a possibilidade de vinculação de receitas integram o processo de execução das políticas públicas. Foram criados como instrumentos de dinamização da execução das ações governamentais, numa época

-
- 1 “Artigo 172 – O ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros ministros os orçamentos relativos às despesas das suas repartições, apresentará na Câmara dos Deputados anualmente, logo que esta estiver reunida, balanço geral da receita e despesa do tesouro nacional no ano antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas do ano futuro, e da importância de todas as contribuições e rendas públicas” (BRASIL. Presidência da República. **Constituição Política do Império do Brasil (de 25 de março de 1824)**. Elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25/3/1824. Carta de Lei de 25 de Março de 1824. Manda observar a Constituição Política do Império, oferecida e jurada por Sua Magestade o Imperador. Rio de Janeiro, 22 abr. 1824).
 - 2 BRASIL. Câmara dos Deputados. **Lei de 15 de dezembro de 1830**. Orça a receita e fixa a despesa para o anno financeiro de 1831-1832. Rio de Janeiro, 15 dez. 1830.
 - 3 Artigo 34, inciso I da Constituição de 1891; artigo 50, *caput* e §§ da Constituição de 1934; artigos 67 a 72 da Constituição de 1937; artigos 73 a 77 da Constituição Federal 1946; artigos 63 a 70 da Constituição de 1967; artigo 43 da Emenda Constitucional 1ª de 1969.
 - 4 ARAÚJO, Inaldo *et al.* **O essencial da Contabilidade Pública**. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 4-6.

em que existia demasiada centralização no processo de execução das despesas. Propiciavam a gestão descentralizada de recursos orçamentários, com maior eficiência na orientação de políticas públicas e maior controle na destinação e nos gastos desses recursos, que ficariam vinculados desde logo ao desenvolvimento de determinados objetivos.

São relativamente antigos no setor público e consta existirem desde o Brasil colonial⁵. Chegaram a ser proibidos pelo Decreto nº 23.150/1933, mas previstos em seguida pela Constituição de 1934⁶. A partir do Estado Novo, os fundos perdem importância, constando a criação de 14 (quatorze) fundos desde 1934 até 1966⁷, e voltaram a ganhar destaque a partir da Lei Federal nº 4.320/1964, que lhes trouxe regulamentação⁸.

Entre os aspectos positivos na execução orçamentária por intermédio de fundos especiais, Osvaldo Maldonado Sanches (2002) arrola os que seguem⁹:

a) garantir que certa receita ou conjunto de receitas seja destinada a um setor, entidade, área geográfica ou ramo de atividades, para a execução de uma determinada programação ou para viabilizar a realização de objetivos preestabelecidos (resultado que geralmente pode ser obtido com a simples vinculação de receitas, sem a necessidade da criação de fundos);

b) descentralizar a execução de um programa de trabalho para um determinado gestor, com a correspondente descentralização das responsabilidades pela execução dos gastos, já que o gestor do fundo é legalmente responsável pelos atos de gestão que praticar (embora sem prejuízo da responsabilidade solidária do ordenador setorial de despesas);

c) viabilizar melhores avaliações dos resultados obtidos com a execução da programação, bem como dos custos das atividades (serviços, obras, empreendimentos, etc.) que lhe são relacionadas, pela possibilidade de adoção de normas peculiares

5 BASSI, Camillo de Moraes. **Fundos Especiais e Políticas Públicas**: uma discussão sobre a fragilização do mecanismo de financiamento. Rio de Janeiro: Ipea, mar. 2019. (Texto para Discussão, n. 2458).

6 SANCHES, Osvaldo Maldonado. Fundos federais: origens, evolução e situação atual na administração federal. *Revista de Administração Pública (RAP/FGV)*, v. 36, n. 4, jul./ago. 2002, p. 3.

7 *Ibid.*, p. 3.

8 BRASIL. Presidência da República. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 23 mar. 1964, retificado em 9 abr. 1964 e em 3 jun. 1964.

9 SANCHES, Osvaldo Maldonado. Fundos federais: origens, evolução e situação atual na administração federal. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 39, n. 154, p. 285-286, abr./jun. 2002.

de programação e controle (embora o melhor controle dependa mais de vontade política do que de instrumental);

d) possibilitar um controle mais sistemático e efetivo sobre as receitas geradas com a prestação de determinados serviços, realização de certas atividades ou produção de bens em contraste com os seus principais custos (quando os recursos são vinculados a um fundo o seu gestor tende a se interessar mais pela eficácia da arrecadação e racionalidade dos gastos);

e) assegurar que os recursos financeiros destinados às finalidades do fundo e não utilizados num exercício sejam preservados para uso no exercício seguinte (o que evita desperdício de recursos pelo atabalhoado comprometimento dos saldos nos finais de exercício, embora tal resultado possa ser obtido pela simples adoção de boas práticas de administração).

Ensinam ainda Inaldo Araújo e Daniel Arruda, em **Contabilidade Pública: da teoria à prática**¹⁰, acerca dos fundos especiais:

Em suma, os fundos especiais representam recursos financeiros à disposição de determinados objetivos governamentais. Todavia, não constituem órgãos públicos, mas por eles são administrados. Podem ser considerados como estruturas constitutivas da administração direta ou da administração indireta.

Contabilmente, os fundos possuem tratamento especial quanto à sua escrituração e utilização de plano de contas exclusivo, que se desvinculará do plano geral, devendo compreender todos projetos e atividades que constem de sua administração na consecução de seus objetivos específicos. Porém, apesar de os fundos serem criados por leis específicas que lhes destinam uma série de recursos de natureza diversa, seu plano de aplicação incorpora-se ao orçamento geral do Estado, em obediência aos princípios da unidade e da universalidade orçamentária.

A Lei federal nº 4.320/1964 estabeleceu importantes conceitos e práticas de programação e execução orçamentária, fixando normas exigíveis dos três níveis de governo que passaram a permitir o controle das finanças públicas com maior eficiência¹¹. Trouxe o conceito de *orçamento-programa*, um instrumento de planejamento da ação governamental, por meio da identificação de programas, definição de metas, estimativas de custos.

10 ARAÚJO, Inaldo; ARRUDA, Daniel. **Contabilidade Pública: da teoria à prática**. 2. ed., rev. e atual. São Paulo: Saraiva Uni, 2009.

11 SANCHES, Osvaldo Maldonado. Fundos federais: origens, evolução e situação atual na administração federal. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 39, n. 154, p. 286, abr./jun. 2002.

Em relação aos fundos especiais, a Lei Federal nº 4.320/1964 também trouxe avanços, e, desde então, muitos novos fundos foram instituídos¹². Em seus artigos 71 a 74, a Lei Federal nº 4.320/1964 indica os atributos básicos desses instrumentos especiais de afetação de receitas a determinados objetivos e serviços, sistematizando ideias que já guiavam a instituição de fundos. A Lei Federal nº 4.320/1964 criou, portanto, um referencial estável para a instituição de novos fundos especiais e tornou obrigatória a sua inclusão nos orçamentos públicos.

É importante mencionar, por outro lado, que a proliferação de fundos também acabou por criar problemas na gestão racional da máquina pública. Os aspectos negativos da execução orçamentária por intermédio dos fundos especiais, de acordo com o entendimento de Osvaldo Maldonado Sanches (2002), seriam:

- a) criar áreas de rigidez no processo de definição do programa de trabalho do Governo, na medida em que as vinculações de receitas a fundos representam uma limitação às decisões sobre o conteúdo da lei orçamentária anual, bem como à definição de prioridades nas LDOs;
- b) possibilitar a constituição de feudos de poder, na medida em que a nomeação do gestor do fundo se dê por indicação política, pois isso pode conduzir à adoção de linhas independentes de atuação e de critérios de prioridade distintos dos fixados pelo titular do órgão setorial;
- c) elevar os custos operacionais da administração pública, ao impor a realização de registros individualizados da execução orçamentária, financeira e patrimonial de cada fundo, em duplicidade com os atos regulares de registro no sistema geral de contabilidade;
- d) transferir para a tecnoburocracia do Poder Executivo a tomada de decisões alocativas que caberiam ao Parlamento, na medida em que a programação dos fundos tende a ocorrer sob a forma de dotações genéricas cujo detalhamento por ações e localidades específicas ocorre nos gestores;
- e) ensejar duplicidade de intervenção sobre um mesmo problema, dado que os objetivos e áreas de atuação dos fundos tendem a ser fixados em termos muito gerais e seus programas de trabalho a serem pouco detalhados (problema que ocorre com todas dotações genéricas);
- f) viabilizar ações ou práticas que reduzam a eficácia dos processos de controle ou dificultem o seu exercício – sobretudo no plano da administração financeira –, como a sistemática de transferências/repasses entre fundos (como é possível no

12 BASSI, Camillo de Moraes. Fundos Especiais e Políticas Públicas: uma discussão sobre a fragilização do mecanismo de financiamento. *Texto para discussão*, IPEA, Rio de Janeiro, p. 9, mar. 2019.

Fundo Naval e fundos vinculados) e entidades da administração direta e indireta (do mesmo ou outro nível de governo)¹³.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, outras novidades foram implementadas à sistemática de elaboração, aprovação e controle dos orçamentos públicos. Destacam-se a redefinição das competências tributárias e de repartição de impostos entre os entes da Federação; a instituição da obrigatoriedade de elaboração de leis específicas para o Plano Plurianual, as Diretrizes Orçamentárias e o Orçamento Anual (este compreendendo os Orçamentos Fiscal, da Seguridade Social e de Investimentos); a participação do Poder Legislativo na definição das diretrizes, objetivos, prioridades e metas da Administração Pública, bem como na alocação dos recursos orçamentários durante a discussão e aprovação da Lei Orçamentária; e a ampliação das competências de controle orçamentário do Congresso Nacional¹⁴.

Em relação aos fundos especiais, a Constituição de 1988 pretendeu sedimentar movimento do Executivo e Legislativo que já ocorria desde meados da década de 1980, de criação de empecilhos à instituição de novos fundos e à gestão dos fundos especiais existentes. Inseriu-se no Ato das Disposições Transitórias, desse modo, o artigo 36, em que se estabeleceu:

Artigo 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 anos¹⁵.

O preceito constitucional, no entanto, não se implementou por conta da edição da Lei Federal nº 8.173/1991, em cujo artigo 6º recriou todos os fundos que pudessem ser extintos pelo decurso do prazo constitucional¹⁶ e determinou que subsistiriam até o ano subsequente ao da publicação da lei complementar a que se

13 SANCHES, Osvaldo Maldonado, op. cit., p. 286.

14 ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos; ARRUDA, Daniel Gomes; BARRETO, Pedro Humberto Teixeira. **O essencial da contabilidade pública: teoria e exercícios...** São Paulo: Saraiva Uni, 2009. p. 4-6.

15 BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, 5 out. 1988.

16 No estado de São Paulo, os fundos especiais anteriores à Constituição Estadual de 1989 foram ratificados pela Lei nº 7001/1990, afastando-se a extinção prevista no artigo 37 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Estadual de São Paulo de 1989 (SÃO PAULO (Estado)). Assembleia Legislativa. **Lei nº 7.001, de 27 de dezembro de 1990**. Dispõe sobre ratificação de Fundos e dá outras providências. São Paulo, 27 dez. 1990.

refere o artigo 165, §9º da Constituição Federal, ainda não editada. Explica Osvaldo Maldonado Sanches (2002):

Essa norma legal, embora uma solução pragmática para um vasto conjunto de problemas concretos, acabou por neutralizar a tentativa dos Constituintes de conduzir, por meio de detida avaliação de cada fundo, a uma ampla redução no número destes extravagantes instrumentos de programação e execução orçamentária, de vinculação de recursos, de articulação de feudos de poder e de exceção ao princípio da unidade orçamentária¹⁷.

Novas investidas contra a vinculação de receitas por meio de fundos especiais ocorreram em 1994, mediante a criação de Fundo Social de Emergência, transformado, posteriormente, por meio da Emenda Constitucional nº 10, de 1996, no Fundo de Estabilização Fiscal (FEF); e em 2016, por meio da Emenda Constitucional nº 93, de 8 de setembro de 2016, que incluiu o artigo 76-A no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para determinar que fossem desvinculadas de órgãos, fundos e despesas, também dos Estados, as receitas relativas a 30% de impostos, taxas e multas, além de outras receitas correntes, salvo algumas exceções. Assim estabeleceu o preceito constitucional:

Art. 2º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido dos seguintes arts. 76-A e 76-B:

Art. 76-A. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) das receitas dos Estados e do Distrito Federal relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes.

Parágrafo único. Excetua-se da desvinculação de que trata o *caput*:

I – recursos destinados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde e à manutenção e desenvolvimento do ensino de que tratam, respectivamente, os incisos II e III do § 2º do art. 198 e o art. 212 da Constituição Federal;

II – receitas que pertencem aos Municípios decorrentes de transferências previstas na Constituição Federal;

III – receitas de contribuições previdenciárias e de assistência à saúde dos servidores;

IV – demais transferências obrigatórias e voluntárias entre entes da Federação com destinação especificada em lei;

17 SANCHES, Osvaldo Maldonado. Fundos federais: origens, evolução e situação atual na administração federal. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 39, n. 154, p. 274, abr./jun. 2002.

V – fundos instituídos pelo Poder Judiciário, pelos Tribunais de Contas, pelo Ministério Público, pelas Defensorias Públicas e pelas Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal.

[...]

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos a partir de 1º de janeiro de 2016¹⁸. </cit>

No Estado de São Paulo, diversos fundos especiais anteviram-se abrangidos pela regra constitucional em questão. Outros, como foi o caso do Fundo Estadual de Defesa dos Interesses Difusos (FID), entenderam que não seriam afetados por encontrarem-se dentre as exceções arroladas pelo preceito constitucional transitório.

A aplicabilidade ou não dos preceitos constitucionais que determinam a desvinculação de receitas de fundos especiais, no entanto, pressupõe a análise da natureza das receitas do fundo respectivo e avaliação quanto à eventual inclusão dessas receitas entre as hipóteses de exceção à regra da desvinculação, elencadas no parágrafo único do artigo 76-A do ADCT. Para além disso, é necessário que se compreenda a própria natureza e finalidade do fundo especial, aferindo-se a possibilidade de aplicação dos preceitos da norma constitucional transitória, à luz do sistema jurídico em vigor.

As receitas do Fundo Estadual de Defesa dos Interesses Difusos encontram-se estabelecidas pelo artigo 3º da Lei Estadual nº 6.536/1989. *In verbis*:

Artigo 3º – Constituem receitas do Fundo:

I – as indenizações decorrentes de condenações por danos causados aos bens descritos no artigo anterior e as multas pelo descumprimento dessas condenações;

II – os rendimentos decorrentes de depósitos bancários e aplicações financeiras, observadas as disposições legais pertinentes;

III – as contribuições e doações de pessoas físicas e jurídicas, nacionais ou estrangeiras;

IV – o produto de incentivos fiscais instituídos a favor dos bens descritos no Artigo 2º¹⁹.

18 BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

19 SÃO PAULO (Estado). Assembleia Legislativa. Lei nº 6.536, de 13 de novembro de 1989. Autoriza o Poder Executivo a criar o Fundo Especial de Despesa de Reparação de Interesses Difusos Lesados, no Ministério Público do Estado de São Paulo. **Diário Oficial de São Paulo**, São Paulo, 14 nov. 1989, p. 13.

Em conformidade com o que estabelece a Lei Federal nº 4.320/1964, artigo 11, § 4º, são receitas correntes as receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes (Redação dada pelo Decreto-Lei nº 1.939, de 1982)²⁰.

Já as receitas de capital (artigo 11, § 2º da Lei Federal nº 4.320/1964) seriam aquelas provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o *superávit* do Orçamento Corrente (Redação dada pelo Decreto-Lei nº 1.939, de 1982).

A leitura do artigo 3º da Lei Estadual nº 6.536/1989 faria supor que as receitas do Fundo Estadual de Defesa de Interesses Difusos (FID) constituem-se, como regra, receitas correntes, sejam elas receitas oriundas de incentivos fiscais²¹, transferências correntes (referentes a contribuições e doações recebidas de instituições privadas ou pessoas físicas) ou ainda *outras receitas correntes*, tais como as multas e indenizações advindas de decisões judiciais em ações civis públicas e outras, o que ensejaria o entendimento de que as receitas do fundo, como regra, seriam passíveis de desvinculação.

Deve-se também atentar, no entanto, para o fato de que as transferências de que tratam o artigo 3º, inciso III da Lei Estadual nº 6.536/1989 poderiam também constituir-se receita de capital, e não estariam abrangidas pela desvinculação de que trata a Emenda Constitucional nº 93/2016²². Isso nos casos em que a transferência ocorrida se destinasse especificamente a atender despesas classificáveis

20 BRASIL. Presidência da República. Decreto-Lei nº 1.939, de 20 de maio de 1982. Altera a Classificação da Receita e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 maio 1982.

21 Embora, em termos práticos, não se tenha conhecimento de incentivos fiscais cujo produto constitua receita do FID, é fato que determinada convenente poderia obter recursos de incentivos fiscais para a execução de determinado projeto (v.g. incentivo fiscal obtido mediante a aplicação da Lei Rouanet para projeto referente ao patrimônio cultural); caso existisse renúncia fiscal do próprio Estado de São Paulo, com possibilidade de destinação dos valores exclusivamente ao FID, a questão da natureza desses recursos mereceria análise mais aprofundada, podendo configurar-se, em tese, receita tributária.

22 BRASIL. Presidência da República. Emenda Constitucional nº 93, de 8 de setembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para prorrogar a desvinculação de receitas da União

em Despesas de Capital (por exemplo, doação de dinheiro por um particular para a aquisição de determinado bem, que se configure investimento).

Quanto aos superávits financeiros de exercícios anteriores, eles também não seriam passíveis de desvinculação, pois somente as receitas efetivamente executadas no período referido na Emenda Constitucional nº 93/2016 poderiam ser objeto de desvinculação, em atenção ao inciso I do artigo 35 da Lei Federal nº 4.320/64. É o que ademais restou estabelecido no âmbito da Procuradoria-Geral do Estado por meio do Parecer Sub-G-Cons 140/2016, pois o artigo 35, inciso I, da referida lei, determina pertencerem ao exercício financeiro as receitas nele efetivamente arrecadadas.

Deve-se ressaltar, ainda, que, embora o artigo 76-A do ADCT, mencione a expressão *outras receitas correntes*, o que poderia sugerir uma interpretação restritiva quanto às receitas correntes que estariam sujeitas à desvinculação, o entendimento constante do mencionado Parecer Sub-G-Cons 140/2016 é o de que o preceito em questão trata das receitas correntes em gênero, e não somente daquelas referidas pela legislação como *outras receitas correntes*.

Se as receitas do Fundo Estadual de Defesa dos Interesses Difusos (FID) constituem-se principalmente receitas correntes, caberia reconhecer que, em conformidade com o *caput* do artigo 76-A do ADCT, poderiam ser desvinculadas do Fundo em questão. Haveria que se avaliar, deste modo, se a desvinculação estabelecida no *caput* do artigo 76-A do ADCT constitucional estaria excepcionada pelos preceitos constantes do seu parágrafo único.

No âmbito do Estado de São Paulo, a Lei Estadual nº 6.535, de 13 de novembro de 1989, autorizou o executivo a criar fundo especial de despesa que recebesse os valores referidos no artigo 13 da Lei Federal nº 7.347/1985²³, sendo estabelecido em seu artigo 1º (da Lei Estadual nº 6.535/1989) que o fundo ficaria vinculado ao Ministério Público do Estado de São Paulo.

e estabelecer a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 9 set. 2016, ed. extra.

23 BRASIL. Presidência da República. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 25 jul. 1985.

Tratava-se de fundo denominado Fundo Especial de Despesa de Reparação de Interesses Difusos Lesados e tinha por finalidade ressarcir a coletividade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, bem como a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, no território do Estado.

Em 2009, foi editada a Lei Estadual nº 13.555, de 9 de junho de 2009²⁴, alterando-se, na ocasião, a denominação do fundo de despesa em questão, que passou a chamar-se Fundo Estadual de Defesa dos Interesses Difusos (FID).

Estabeleceu-se, ainda, por meio da Lei Estadual nº 13.555/2009, que o Fundo ficaria vinculado à Secretaria da Justiça e Cidadania, tendo por objetivo **gerir os recursos destinados à reparação dos danos** ao meio ambiente, aos bens de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, ao consumidor, ao contribuinte, às pessoas com deficiência, ao idoso, à saúde pública, à habitação e urbanismo e à cidadania, bem como a qualquer outro interesse difuso ou coletivo no território do Estado.

A alteração da vinculação do FID, do Ministério Público à Secretaria da Justiça e Cidadania, veio acompanhada de justificativas concernentes à função do Ministério Público e às atribuições que lhe teriam sido estabelecidas pela Lei Estadual nº 6.536/2008, que poderiam ser-lhe colidentes. Afirmou a Comissão de Constituição e Justiça, por ocasião da análise do Projeto de Lei nº 660/2008:

Informa a Mensagem que estudos realizados pela Procuradoria Geral de Justiça indicam que a Lei nº 6536/89 conferiu ao Ministério Público atribuições que colidem com as peculiares funções que a Constituição Federal e a Constituição do Estado reservam à Instituição, razão pela qual foi necessário dar ao assunto uma nova disciplina.

De acordo com as modificações propostas, caberá ao Fundo, que passará a ser denominado “Fundo Estadual de Defesa dos Interesses Difusos – FID”, **gerir os recursos destinados à reparação de danos** ao meio ambiente, aos bens de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, ao consumidor, ao contribuinte, às pessoas com deficiência, ao idoso, à saúde pública, à habitação e urbanismo e à cidadania, bem como a qualquer outro interesse difuso ou coletivo no território do Estado.

Com o intuito de garantir seu bom desempenho, cuidou-se de vincular o Fundo à Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania, bem como de assegurar a partici-

24 SÃO PAULO (Estado). Assembleia Legislativa. Lei nº 13.555, de 09 de junho de 2009. Altera a Lei nº 6.536, de 13 de novembro de 1989, que autoriza a criação do Fundo Especial de Despesa de Reparação de Interesses Difusos Lesados, no Ministério Público do Estado. **Diário Oficial de São Paulo**, São Paulo, 10 jun. 2009, p. 1.

pação, no Conselho Gestor, do Ministério Público e de associações legitimadas a propor ação civil pública para a tutela dos direitos difusos e coletivos²⁵.

A realidade, no entanto, é que, embora a Lei Estadual nº 13.555/2009 tenha alterado a vinculação do Fundo em questão, que passou à Secretaria da Justiça e da Cidadania, ela também atribuiu ao Ministério Público poderes amplos na condução da política do FID, maiores que os existentes quando o Fundo se encontrava vinculado ao Ministério Público. As alterações da Lei Estadual nº 6.536/1989 ocorridas por meio da Lei Estadual nº 13.555/2009 garantiram ao Ministério Público três membros no Conselho Gestor, sendo que a oposição de cada um deles só deixaria de prevalecer por decisão de dois terços dos membros do Conselho Gestor, composto de 14 (quatorze) integrantes (artigo 5º §1º da Lei Estadual nº 6.536/1989, com as alterações da Lei nº 13.555/2009)²⁶.

Assim, embora o FID não mais se encontre vinculado ao Ministério Público do Estado de São Paulo, foi instituído pelo Ministério Público, tal como prevê a norma do inciso V do parágrafo único do artigo 76-A do ADCT; e é executado por Conselho Gestor em que o Ministério Público participa com maior poder de ingerência, seja por conta do número de conselheiros a que faz jus, seja porque cada conselheiro membro do Ministério Público poderá opor-se ao quanto decidido pelo Conselho Gestor na apreciação de matéria concernente à aplicação de recursos do FID, sendo que aludida oposição somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros desse Conselho.

Mas não é só. Ainda que não se considerassem estritamente aplicáveis ao caso os preceitos do artigo 76-A, parágrafo único, inciso V, do ADCT, para que o FID não fosse atingido pela regra estabelecida no *caput* do artigo, a impossibilidade de desvinculação das receitas do FID encontraria fundamento no artigo 5º, inciso XXXVI, da Constituição Federal.

O artigo 60, parágrafo 4º, inciso IV, da Constituição Federal veda que a Constituição Federal seja emendada para abolir direitos e garantias individuais, de modo que qualquer alteração constitucional que se tenha realizado, como é o caso daquela veiculada

25 SÃO PAULO (Estado). Parecer nº 3.820, de 2008. De relator especial, em substituição ao da comissão de finanças e orçamento, sobre o projeto de Lei nº 660, de 2008. São Paulo, 2008, p. 1-2. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/spl/2008/11/Parecer/12840247_837567_ par3820.doc. Acesso em: 28 ago. 2020.

26 Preceito que se coaduna, aliás, com o artigo 129, inciso III da Constituição Federal (BRASIL. Presidência da República. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 5 out. 1988).

pela Emenda Constitucional 93/2016, deve ser interpretada de modo a preservarem-se direitos e garantias adquiridos, atos jurídicos perfeitos e coisa julgada.

A legislação que disciplina a ação civil pública prevê, em última análise, que a execução das sentenças condenatórias em ações civis públicas e dos termos de ajustamento de conduta se faça pelos Conselhos Estaduais Gestores de Fundos Especiais, que receberão os recursos respectivos. Observe-se o que estabelece o artigo 13 da Lei Federal nº 7.347/1985:

Art. 13. Havendo condenação em dinheiro, a indenização pelo dano causado reverterá a um fundo gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais de que participarão necessariamente o Ministério Público e representantes da comunidade, sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados.

§ 1º. Enquanto o fundo não for regulamentado, o dinheiro ficará depositado em estabelecimento oficial de crédito, em conta com correção monetária.

§ 2º. Havendo acordo ou condenação com fundamento em dano causado por ato de discriminação étnica nos termos do disposto no art. 1º desta Lei, a prestação em dinheiro reverterá diretamente ao fundo de que trata o *caput* e será utilizada para ações de promoção da igualdade étnica, conforme definição do Conselho Nacional de Promoção da Igualdade Racial, na hipótese de extensão nacional, ou dos Conselhos de Promoção de Igualdade Racial estaduais ou locais, nas hipóteses de danos com extensão regional ou local, respectivamente²⁷.

Não se trata, portanto, de encaminhar os valores recebidos, a título de multa ou indenização, ao ente de governo do local onde tenha ocorrido o dano, que pudesse representar os interesses difusos em discussão na ação. Exige-se que os valores da condenação sejam destinados a Fundo gerido por Conselho Estadual de que participará, necessariamente, o Ministério Público.

E mais. Além de exigir que os valores sejam enviados ao aludido Fundo, o parágrafo primeiro do artigo 13 da Lei Federal nº 7.345/1985 expressamente determina que “Enquanto o fundo não for regulamentado, o dinheiro ficará depositado em estabelecimento oficial de crédito, em conta com correção monetária”. O que significa que não se trata de mera condenação em dinheiro, mas de destinação de dinheiro a determinado organismo que será responsável pela reconstituição de bens/direitos que possuam natureza semelhante àqueles que foram objeto da ação civil pública.

27 BRASIL. Presidência da República. Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985.

No caso do Estado de São Paulo, em conformidade com o artigo 6º da Lei Estadual nº 6.536/1989, com as alterações da Lei Estadual nº 13.555/2009, é o Conselho Gestor do **Fundo Estadual de Defesa dos Interesses Difusos (FID)** que deverá providenciar a aplicação dos valores referidos nas condenações judiciais ou termos de ajustamento de conduta, e deve fazê-lo na consecução dos objetivos da Lei de Ação Civil Pública e da lei que criou o FID. Uma vez cumprida a obrigação de aplicação dos recursos que lhe foram encaminhados pelo poder judiciário, o Conselho Gestor do FID deverá encaminhar à autoridade judicial respectiva ou à autoridade que cominou multa pelo dano causado, relatório especificado da aplicação dos recursos para a reconstituição do bem lesado. É o que se verifica no artigo 6º, inciso VI, da Lei Estadual nº 6.536/1989, que não sofreu qualquer alteração pela Lei Estadual nº 13.555/2009. *In verbis*:

Art. 6º. O Conselho Gestor terá as seguintes atribuições: I – zelar pela aplicação dos recursos na consecução dos objetivos desta lei e daqueles previstos na Lei Federal nº 7.347, de 24 de julho de 1985, e na Lei Federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990;

[...]

VI – remeter à autoridade judicial prolatora da decisão condenatória de reparação do dano, ou à autoridade que cominou multa pelo dano causado, relatório especificado da aplicação dos recursos para a reconstituição do bem lesado; [...] (grifo nosso).

Há que se reconhecer, portanto, que o FID e seu Conselho Gestor participam em última análise do processo de execução das sentenças judiciais em ações civis públicas/ou em ações de defesa do consumidor (nos casos em que especifica) em que haja condenações ao pagamento de multas ou indenizações por danos causados ao meio ambiente, bens de valor artísticos, etc., assim como a ajustes celebrados com o Ministério Público em sede de inquéritos civis. A receita de que trata o artigo 3º, inciso I da Lei Estadual nº 6.536/1989, com feito, não poderia considerar-se desvinculada do Fundo em questão, sob pena afronta aos preceitos do artigo 5º, inciso XXXVI da Constituição Federal²⁸.

É necessário lembrar, por fim, que uma eventual desvinculação, por força do artigo 76-A do ADCT – o que se entende indevido – poderia abranger receitas já comprometidas em razão de ajustes celebrados pelo FID e que dependam de receitas previstas em exercícios financeiros subsequentes, constantes de plano plurianual. Para além da existência de ato jurídico perfeito, que a rigor não poderia ser atingindo, ainda que por

28 SÃO PAULO (Estado). Assembleia Legislativa. Lei nº 13.555, de 09 de junho de 2009, p. 1.

emenda constitucional – artigo 60, § 4º, inciso IV, da Constituição Federal –, a aludida desvinculação poderia resultar em sérios prejuízos aos interesses difusos do objeto de reparação pela ação ajustada com o FID, na medida em que o repasse dos recursos necessários à execução do respectivo objeto não lograria ser realizado.

De tudo o quanto foi exposto, há que se concluir que, embora as receitas do Fundo Estadual de Defesa dos Interesses Difusos (FID) sejam, em sua maioria, receitas correntes, trata-se de fundo instituído pelo Ministério Público e que, embora não mais vinculado diretamente a essa instituição, o Conselho Gestor do aludido fundo constitui, a rigor, a *longa manus* do Ministério Público na execução de sentenças proferidas em ações civis públicas e na execução de termos de ajustamento de conduta. As receitas decorrentes de condenações ao pagamento de multas ou indenizações por danos causados ao meio ambiente, bens de valor artístico etc., assim como ajustes celebrados com o Ministério Público em sede de inquéritos civis, portanto, jamais poderiam ser desvinculadas do Fundo em questão, sob pena afronta aos preceitos do artigo 5º, inciso XXXVI da Constituição Federal.

BIBLIOGRAFIA

ALMEIDA, Fernando H. Mendes de. **Constituições do Brasil**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 1961.

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos; ARRUDA, Daniel. **Contabilidade Pública: da teoria à prática**. 2. ed. São Paulo: Saraiva Universitário, 2009.

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos; ARRUDA, Daniel Gomes; BARRETTO, Pedro Humberto Teixeira. **O essencial da contabilidade pública: teoria e exercícios...** São Paulo: Saraiva Uni, 2009. p. 4-6.

BASSI, Camillo de Moraes. Fundos Especiais e Políticas Públicas: uma discussão sobre a fragilização do mecanismo de financiamento. **Texto para discussão**, IPEA, Rio de Janeiro, p. 9, 2019.

BRASIL. Presidência da República. Emenda Constitucional nº 93, de 8 de setembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para prorrogar a desvinculação de receitas da União e estabelecer a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 set. 2016, ed. Extra, seção 1.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Lei de 15 de dezembro de 1830**. Orça a receita e fixa a despesa para o ano financeiro de 1831-1832. Rio de Janeiro, 15 dez. 1830.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição Política do Imperio do Brazil (de 25 de março de 1824)**. Elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25.03.1824. Carta de Lei de 25 de Março de 1824. Manda observar a Constituição Política do Imperio, oferecida e jurada por Sua Magestade o Imperador. Rio de Janeiro, 22 abr. 1824.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF, Senado Federal, 5 out. 1988.

BRASIL. Presidência da República. Decreto-Lei n. 1.939, de 20 de maio de 1982. Altera a Classificação da Receita e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 21 maio 1982.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contrôle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 mar. 1964, retificado em 9 abr. 1964 e em 3 jun. 1964.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 25 jul. 1985.

MEIRELLES, Henrique de Campos *et al.* **Manual de contabilidade aplicada ao setor público**. 7. ed. Brasília: Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional, 2017.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. Fundos federais: origens, evolução e situação atual na administração federal. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 39, n. 154, p. 285-286, 2002.

SÃO PAULO (Estado). Assembleia Legislativa. Lei nº 6.536, de 13 de novembro de 1989. Autoriza o Poder Executivo a criar o Fundo Especial de Despesa de Reparação de Interesses Difusos Lesados, no Ministério Público do Estado de São Paulo. **Diário Oficial de São Paulo**, São Paulo, 14 nov.1989.

SÃO PAULO (Estado). Assembleia Legislativa. Lei nº 7.001, de 27 de dezembro de 1990. Dispõe sobre ratificação de Fundos e dá outras providências. **Diário Oficial de São Paulo**, São Paulo, 27 dez. 1990.

SÃO PAULO (Estado). Assembleia Legislativa. **Parecer n° 3820, de 2008**. De relator especial, em substituição ao da comissão de finanças e orçamento, sobre o projeto de Lei n° 660, de 2008. São Paulo, 2008, p. 1-2. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/spl/2008/11/Parecer/12840247_837567_par3820.doc. Acesso em: 28 ago. 2020.

SÃO PAULO (Estado). Assembleia Legislativo. Lei n° 13.555, de 9 de junho de 2009. Altera a Lei n° 6.536, de 13 de novembro de 1989, que autoriza a criação do Fundo Especial de Despesa de Reparação de Interesses Difusos Lesados, no Ministério Público do Estado. **Diário Oficial de São Paulo**, São Paulo, 10 jun. 2009.