

[Identificação do processo] Nº 19.16.1006.0039564/2021-66/ 2021

Parecer Conjunto nº 01/2021 - PROCON-MG/CAOPP

PAAF nº 0024.21.007054-6

Requerente: 3ª Promotoria de Justiça da Comarca de Três Pontas/MG

**EMENTA:** Fundos Especiais. Vinculação obrigatória das receitas. Fundo do Procon. Recursos destinados ao financiamento de projetos relacionados com a Política Nacional de Relações de Consumo. Impossibilidade de destinação diversa.

## 1) Relatório

Trata-se de consulta formulada pela 3ª Promotoria de Justiça da Comarca de Três Pontas/MG questionando, em síntese, possibilidade de alteração da lei municipal que institui o PROCON municipal, com a finalidade de autorizar a destinação de recursos do Fundo Municipal de Proteção e Defesa do consumidor para o combate à pandemia da COVID-19.

## 2) Fundamentação

Os fundos públicos são criados como meio de descentralização financeira de recursos para atender despesas prioritárias de diversas áreas de atuação do Estado, visando garantir que estes recursos sejam realmente aplicados.

O art. 71 da Lei Federal 4.320/64, que dispõe sobre as normas gerais de direito financeiro, define os fundos como “o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam a realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.”

A Constituição da República em vigor atribui ao Poder Executivo iniciativas de âmbito administrativo, dentre as quais a iniciativa de criar e gerir fundos públicos, segundo artigo 165, inciso III, parágrafo 9º, inciso II :

Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

III- o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados

da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

**Parágrafo 9º- Cabe à lei complementar:** II- estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como **condições para a instituição e funcionamento de fundos.** (grifamos)

A interpretação jurisprudencial do citado parágrafo 9º do art. 165 da CF/88 é no sentido de que lei complementar trará regras gerais acerca da criação dos fundos, mas a criação de um fundo específico pode se dar por lei ordinária.[\[1\]](#)

Também a doutrina define fundo público nos seguintes termos:

Segundo Fernando Dias (2019), “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”.

Como explica Osvaldo Sanchez (2012), os fundos “não são entes da estrutura organizacional do setor público, constituindo, apenas, afetações (vinculações) de recursos (dotações, recursos financeiros e outros ativos) a determinados objetivos”. **Uma das principais vantagens dos fundos seria “garantir que certa receita ou conjunto de receitas seja destinada a um setor, entidade, área geográfica ou ramo de atividades”** (Sanchez, 2002).[\[2\]](#) (grifamos)

A constituição e principais características dos fundos podem ser sintetizados conforme segue:[\[3\]](#)

Levando em conta a Lei nº 4.320/1964, a Constituição e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), um grupo de trabalho na STN buscou sintetizar as principais características legais dos fundos públicos, que posteriormente foi publicado sem seu sítio (Material de Discussão do Grupo Técnico de Padronização de Relatórios - GTREL de 18 a 21 de outubro de 2011):

- **“regras fixadas em lei complementar** - as regras para a instituição e o funcionamento dos fundos deverão ser fixadas em lei complementar. **(CF/88, art.165, §9º)**
- **prévia autorização legislativa** - a criação de fundos dependerá de prévia autorização legislativa; **(CF/88, art.167, IX)**
- vedação à vinculação de receita de impostos - não poderá ocorrer a vinculação de receita de impostos aos fundos criados, ressalvadas as exceções enumeradas pela própria Constituição Federal; (CF/88, art.167, IV)
- programação em lei orçamentária anual – a aplicação das receitas que constituem os fundos públicos deve ser efetuada por meio de dotações consignadas na lei orçamentária ou em créditos adicionais; (CF/88, art.165, § 5º e Lei 4320, art.72)
- **receitas especificadas** – devem ser constituídos de receitas especificadas, próprias ou transferidas; **(Lei 4320, art.71)**

- **vinculação à realização de determinados objetivos e serviços** - a aplicação das receitas deve vincular-se à realização de programas de trabalho relacionados aos objetivos definidos na criação dos fundos; **(Lei 4320, art.71)**
- normas peculiares de aplicação, controle, prestação e tomada de contas – a lei que instituir o fundo poderá estabelecer normas adicionais de aplicação, controle, prestação e tomada de contas, ressalvadas as normas que tratam dos assuntos e a competência específica dos Tribunais de Contas. (Lei 4320, art.71 e art.74)
- Preservação do saldo patrimonial do exercício – salvo se a lei instituidora estabelecer o contrário, o saldo apurado em balanço patrimonial do fundo será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo; (Lei 4320, art.73 e LC 101, art.8º, § único)
- Identificação individualizada dos recursos - na escrituração das contas públicas a disponibilidade de caixa deverá constar de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada; (LC 101, art.50, I)
- Demonstrações contábeis individualizadas - as demonstrações contábeis dos entes devem apresentar, isolada e conjuntamente, as transações e operações de cada órgão, fundo ou entidade da administração direta, autárquica e fundacional, inclusive empresa estatal dependente; (LC 101 – art.50, III)
- Obediência às regras previstas na LRF - as disposições da LRF obrigam a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, abrangendo os fundos a eles pertencentes; (LC 101, art.1º, § 3º, I,b)
- Inexistência de personalidade jurídica – apesar de possuírem natureza jurídica, os fundos não possuem personalidade jurídica e estão vinculados a um órgão da administração direta ou indireta.

Nos termos postos, a criação dos fundos públicos somente é possível por lei em sentido estrito. Como consequência, eventual alteração do fundo público criado somente será possível por lei de igual hierarquia àquela da criação.

Ocorre, porém, que os fundos municipais de defesa do consumidor possuem dinâmica própria e singular, de forma que os recursos financeiros que os compõem devem ser direcionados exclusivamente aos objetivos da Política Nacional de Relações de Consumo, conforme melhor detalhado no tópico a seguir.

## 2.1) Da destinação de recursos de fundos municipais de defesa do consumidor

Nos termos do Código Defesa do Consumidor (Lei Federal n. 8.078/90):

**Art. 57.** A pena de multa, graduada de acordo com a gravidade da infração, a vantagem auferida e a condição econômica do fornecedor, será aplicada mediante procedimento administrativo, **revertendo para o Fundo de que trata a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, os valores cabíveis à União, ou para os Fundos estaduais ou municipais de proteção ao consumidor nos demais casos.**

O Decreto Federal 2.181/1997, a seu turno, prevê que:

Art. 29. A multa de que trata o [inciso I do art. 56 e caput do art. 57 da Lei nº 8.078, de 1990](#), reverterá para o Fundo pertinente à pessoa jurídica de direito público que impuser a sanção, gerido pelo respectivo Conselho Gestor.

Parágrafo único. As multas arrecadadas pela União e órgãos federais reverterão para o Fundo de Direitos Difusos de que tratam a [Lei nº 7.347, de 1985](#), e [Lei nº 9.008, de 21 de março de 1995](#), gerido pelo Conselho Federal Gestor do Fundo de Defesa dos Direitos Difusos - CFDD.

Art. 30. As multas arrecadadas serão destinadas **ao financiamento de projetos relacionados com os objetivos da Política Nacional de Relações de Consumo, com a defesa dos direitos básicos do consumidor e com a modernização administrativa dos órgãos públicos de defesa do consumidor, após aprovação pelo respectivo Conselho Gestor, em cada unidade federativa.**

Dessa forma, o mencionado decreto federal é taxativo ao prever que a destinação das multas deverá ocorrer para cumprir os objetivos da Política Nacional de Relações de Consumo, não se prestando a fins diversos dos previstos legalmente.

Sobre o tema, manifestou-se o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul:

Estes fundos, por sua vez, terão seus recursos direcionados ao financiamento de **projetos relacionados com a Política Nacional de Relações de Consumo**, reforçando-se o seu caráter como agente propulsor e difusor das políticas de defesa e de equilíbrio nas relações de consumo, de forma a estimular e criar incentivos aos agentes do mercado para que venham a desenvolver condutas compatíveis com a legislação consumerista vigente. (Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul, Agravo de Instrumento nº 70067983171 (Nº CNJ: 0008511-21.2016.8.21.7000), Órgão Julgador: 1ª Câmara Cível, Publicação 30/05/2016, Julgamento 27/04/2016, Relator Newton Luís Medeiros Fabrício) (grifamos)

### 3) Conclusão

Fundos públicos são o “produto de receitas especificadas que por lei se vinculam a realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação”, nos termos do art. 71 da Lei Federal 4.320/64.

Constituídos por lei, eventual alteração dos fundos depende de lei de igual hierarquia àquela de criação.

Por possuírem dinâmica própria e singular, os recursos financeiros dos fundos municipais de defesa do consumidor devem ser direcionados exclusivamente aos objetivos da Política Nacional de Relações de Consumo, nos termos do art.57 do Código Defesa do Consumidor (Lei Federal n. 8.078/90) e dos artigos 29, Parágrafo Único e art.30, ambos do Decreto Federal 2.181/1997.

São essas as considerações do PROCON-MG e CAOPP sobre o tema apresentado, sem caráter vinculante e respeitada a independência funcional do Promotor Natural.

Remeta-se cópia, via e-mail, ao órgão de execução ministerial solicitante, com posterior arquivamento do presente feito.

Registre-se e cumpra-se.

---

[1] TRF-4 - AC: 10393 SC 1999.72.00.010393-9, Relator: MARGA INGE BARTH TESSLER, Data de Julgamento: 11/06/2008, QUARTA TURMA, Data de Publicação: D.E. 28/07/2008

TRF-4 - AC: 413 SC 2000.72.00.000413-9, Relator: MARGA INGE BARTH TESSLER, Data de Julgamento: 15/04/2003, TERCEIRA TURMA, Data de Publicação: DJ 21/05/2003

TJ-AM 00015708720108040000 AM 0001570-87.2010.8.04.0000, Relator: Jorge Manoel Lopes Lins, Data de Julgamento: 22/09/2014, Tribunal Pleno

[2] Nota Técnica nº 222/2020 - PEC 187/2019: Fundos públicos e desvinculação de receitas - DIEESE – Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconomicos

[3] Textos para Discussão - Fundos Federais – abordagem transdisciplinar diante do Projeto da Lei de Finanças Públicas – Tesouro Nacional – Org. Leonardo da Silva Guimarães Martins da Costa – TD nº 09/2017 – Disponível em: <https://publicacoes.tesouro.gov.br>. Acesso em 09/06/2021

Belo Horizonte - MG, 17 de junho de 2021

Glauber S. Tatagiba do Carmo

Promotor de Justiça

Coordenador do Procon

Daniel de Sá Rodrigues

Promotor de Justiça

Coordenador do CAOPP



Documento assinado eletronicamente por **GLAUBER SERGIO TATAGIBA DO CARMO**, **COORDENADOR DO PROCON/MG**, em 17/06/2021, às 15:11, conforme art. 22, da Resolução PGJ n. 27, de 17 de dezembro de 2018.



Documento assinado eletronicamente por **DANIEL DE SA RODRIGUES**, **COORDENADOR DO CAO**, em 17/06/2021, às 15:21, conforme art. 22, da Resolução PGJ



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://www.mpmg.mp.br/sei/processos/verifica>, informando o código verificador **1316041** e o código CRC **95209AB6**.

Processo SEI: 19.16.1006.0039564/2021-66 / Documento SEI:  
1316041

Gerado por: PGJMG/PROCON-MG/ASJUP

RUA GONÇALVES DIAS, 2039 - Bairro LOURDES - Belo Horizonte/ MG - CEP 30140092