

# **A constitucionalização dos Fundos Especiais: o caso das Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal<sup>1</sup>**

## ***The constitutionalization of Special Funds: the case of the State and Federal District Attorney General Offices***

*Diogo Luiz Cordeiro Rodrigues<sup>2</sup>*

RESUMO: Este artigo pretende examinar como o novo artigo 76-A do ADCT/CF88 protege os fundos especiais criados pelas PGEs e pela PGDF contra normas estaduais. Enfatizando a legislação promulgada pela

---

1 O presente trabalho corresponde, com ligeiras adaptações, à tese de minha autoria aprovada com louvor no 43º Congresso Nacional dos Procuradores dos Estados e do Distrito Federal, realizado em São Paulo. Sua conclusão não teria sido possível sem os comentários, críticas e sugestões feitas pelo Dr. Guilherme Soares, Coordenador do Consultivo da PGE/PR, e pelos Doutores Eduardo Castro, Thiago Pessoa e André Kurtz, membros do Grupo Permanente de Trabalho em Orçamento e Finanças da PGE/PR (GPT5). A eles, o meu sincero agradecimento. Ademais, convém ressaltar que os dispositivos legais combatidos neste artigo foram posteriormente revogados pela Lei Complementar n. 203/2017, fruto de anteprojeto de lei concebido pelo próprio GPT5 com base na tese aqui exposta. De qualquer forma, permanece a relevância deste trabalho, cujo escopo é mais amplo, aplicando-se contra toda sorte de atos que ofendam a autonomia constitucional dos fundos pertencentes às PGEs e à PGDF.

2 Bacharel em Direito pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro – UERJ (2009). Mestre em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná – UFPR (2015). *Visiting Researcher* na Universidade de Toronto, Canadá (2014). Procurador do Estado do Paraná.

Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, concluímos que a Constituição impede que o legislador estadual ordene a transferência de superávites financeiros contabilizados por esses fundos para a conta geral do Tesouro.

**PALAVRAS-CHAVE:** fundos especiais; procuradorias estaduais e distrital; vinculação de receitas; constitucionalização.

**ABSTRACT:** This article aims to examine how the new Article 76-A of the ADCT/CF88 protects the special funds created by the PGEs and PGDF against state norms. Emphasizing statutes enacted by the Paraná State Legislative Assembly, we conclude that the Constitution prevents the state legislature from ordering the transfer of financial surpluses accounted by those funds to the Consolidated Revenue Fund.

**KEYWORDS:** special funds; Attorney General offices of the States and the Federal District; earmarked revenues; constitutionalization.

## 1. INTRODUÇÃO

A Lei n. 14.234/2003, editada pelo Estado do Paraná, criou o Fundo Especial da Procuradoria-Geral do Estado (FEPGE), atribuindo-lhe receitas próprias em favor da concretização das missões institucionais que competem à Procuradoria, na condição de órgão responsável pela representação judicial e pela consultoria jurídica do Estado.

Desde o advento da Lei, no entanto, ficava o FEPGE tolhido quanto ao seu limite de gastos. Isso porque, segundo a redação original do então parágrafo único do art. 2º, o Fundo poderia aplicar em despesas de custeio até setenta por cento dos recursos arrecadados. Em 2014, após a edição da Lei Complementar n. 181/2014, as amarras ao FEPGE tornaram-se ainda mais severas: além do já citado teto de gastos, agora estendido também para as suas despesas de capital, o diploma complementar estadual estipulou que o Fundo não mais poderia utilizar os recursos de eventuais

superávites financeiros apurados anualmente<sup>3</sup>. Tal medida, vale ressaltar, é autorizada a título excepcional pelo art. 73 da Lei n. 4.320/1964, norma geral de finanças públicas<sup>4</sup>.

Com o advento da Emenda Constitucional n. 93/2016, no entanto, o ponto em questão recebeu uma camada adicional de complexidade normativa. Ocorre que a referida Emenda, ao incluir o art. 76-A no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição de 1988, preservou os fundos instituídos pelas Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal em face da Desvinculação de Receitas dos Estados (DRE), mecanismo previsto, em caráter inédito, no próprio dispositivo constitucional. Vejamos (destaque nosso):

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;

---

3 Destacamos: “Art. 2º, § 1º O Fundo Especial da Procuradoria-Geral do Estado poderá aplicar nas despesas acima referidas até 70% (setenta por cento) dos recursos arrecadados. § 2º Ao final de cada exercício e após o balanço, os recursos de eventual superávit financeiro do Fundo Especial da Procuradoria-Geral do Estado serão apurados, transferidos e absorvidos ao orçamento do Tesouro do Poder Executivo, sendo que a retenção da sobra caracterizará desvio de finalidade e ofensa ao princípio da probidade administrativa”.

4 Confira-se o teor do dispositivo: “Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo”.

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

**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.**

Desse modo, a questão a ser debatida e esclarecida neste artigo diz respeito ao sentido e ao alcance dessa vedação constitucional, tendo em vista o disposto no regime jurídico infraconstitucional do FEPGE. Em outras palavras, trata-se de saber se o art. 76-A do ADCT, ao proteger os Fundos das Procuradorias contra os efeitos da DRE, também teria impedido o legislador ordinário estadual de promover a desvinculação dos superávites financeiros do Fundo, nos moldes do art. 2º, §§ 1º e 2º, da Lei Estadual n. 14.234/2003, com redação dada pela Lei Complementar n. 181/2014.

Ao longo deste trabalho, buscaremos responder ao questionamento proposto a partir de uma leitura constitucionalmente adequada do problema, ou seja, uma leitura que situe o regime jurídico do FEPGE em um contexto sistêmico mais abrangente, cujo cerne está na Constituição republicana. Tal perspectiva, como será visto, nos conduz inevitavelmente à conclusão que o legislador estadual, durante a vigência da Emenda Constitucional n. 93/2016, está impedido de promover a desvinculação de superávites financeiros apurados pelo Fundo.

A fim de alcançarmos o referido desiderato, organizaremos nossos argumentos em duas partes. A parte inicial, dedicada à premissa básica deste trabalho, enfatiza o respeito à constitucionalização das finanças públicas no Brasil, bem como seus necessários reflexos sobre as vinculações e desvinculações de receitas, inclusive no plano infraconstitucional. Em seguida, a segunda parte volta-se para o sentido e o alcance do novel art. 76-A do ADCT, oportunidade em que o enunciado será compreendido a partir dos critérios clássicos da hermenêutica jurídica, vale dizer: o histórico, o gramatical, o sistemático e o teleológico. Ainda na segunda parte, confrontaremos o ordenamento constitucional com o arcabouço

legislativo do FEPGE, refutando expressamente possíveis argumentos em favor da prática, hoje não recepcionada, de tredestinação dos recursos arrecadados por fundos instituídos pelas Procuradorias estaduais. Vejamos.

## **2. PREMISSA CENTRAL: A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO FINANCEIRO E SEUS REFLEXOS SOBRE AS VINCULAÇÕES DE RECEITAS**

O Direito Financeiro, como se sabe, é o ramo da Ciência Jurídica dedicado ao estudo sistemático das normas que regulam as finanças públicas, vale dizer, “o conjunto das atividades relacionadas à arrecadação, gerência e dispêndio de recursos públicos”<sup>5</sup>.

Assim como qualquer outro braço do Direito Público, o Direito Financeiro encontra na Constituição o seu pilar normativo, de modo que a ela devem obediência todas as demais normas, sejam elas federais, estaduais ou locais. Trata-se de corolário direto da supremacia constitucional, qualidade acentuada em constituições rígidas, como a brasileira<sup>6</sup>. As normas de Direito Constitucional Financeiro, portanto, prevalecem sobre as normas infraconstitucionais.

Ademais, não se trata de um choque entre realidades normativas estanques. Para além da introdução de normas jurídicas no próprio texto magno (“constitucionalização-inclusão”), o processo de constitucionalização do Direito no Brasil, fato hoje pacificamente reconhecido pela jurisprudência

---

5 CONTI, José Mauricio. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira Ed., 2001, p. 3.

6 SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio. *Direito Constitucional – teoria, história e métodos de trabalho*. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2012, p. 19-22.

do Supremo Tribunal Federal<sup>7</sup>, também impregna as normas de hierarquia inferior, fazendo com que sejam necessariamente lidas (ou relidas) à luz da Constituição da República, com seus valores, princípios e regras de maior alcance (“constitucionalização-releitura”)<sup>8</sup>. As normas de menor estatura, portanto, integram-se a um verdadeiro sistema normativo constitucional, sem que possam ser interpretadas isoladamente, em descompasso com a íntima conexão que possuem com a Lei Maior.

Naturalmente, a interpretação do regime jurídico das vinculações de receitas não pode escapar ao fenômeno da constitucionalização do Direito Financeiro, como bem ressalta André Castro CARVALHO<sup>9</sup>:

Nesse ponto, impende ressaltar que o fenômeno de constitucionalização da atividade financeira do Estado não é exclusivo nessa seara. Luís Roberto Barroso, em estudo específico, demonstra a sua ocorrência em outros ramos do direito, como o civil, penal e administrativo. Com relação a esta última disciplina, ressalta que o fator preponderante para a sua constitucionalização é a influência de seus princípios inscritos na Constituição em todo o ordenamento jurídico, o que, em nossa opinião, comumente ocorre no direito financeiro. **Cite-se, por exemplo, as diversas destinações ou vinculações de recursos para alguns setores sociais ou atividade específicas.**

Assim, tem-se como premissa central deste artigo que o **regime jurídico das vinculações de receitas parte necessariamente da Constituição**, cuja primazia é imposta ao intérprete quando instado a se manifestar sobre o seu significado e alcance, seja em sede constitucional, seja

---

7 A título de exemplo, cf. ADI 1923, Relator(a): Min. AYRES BRITTO, Relator(a) p/ Acórdão: Min. LUIZ FUX, Tribunal Pleno, julgado em 16/04/2015, publicado em 17-12-2015.

8 SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio. Op.cit. p. 39-44.

9 CARVALHO, André Castro. *Direito Constitucional Financeiro e Direito Orçamentário Substantivo*. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (coords.) *Orçamentos públicos e Direito Financeiro*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2011, p. 49.

em órbita infraconstitucional. Daí nossa rejeição a qualquer tentativa de que a Constituição seja lida à luz da lei. Na verdade, é justamente o oposto que ocorre: é a lei que deve ser lida à luz da Constituição, documento que encerra as decisões mais relevantes do Estado, inclusive em matéria financeira<sup>10</sup>.

Sendo assim, não nos impressiona que a Lei Estadual n. 14.234/2003, com redação dada pela Lei Complementar n. 181/2014, ordene o repasse dos superávites financeiros do FEPGE ao caixa central do Tesouro, uma vez que a primazia normativa sobre o tema cabe à Constituição, agora reformada pela Emenda n. 93/2016, que introduziu o já destacado art. 76-A no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)<sup>11</sup>.

---

10 Não à toa, fala-se rotineiramente de um princípio de interpretação conforme a Constituição, segundo o qual “cabe ao intérprete, quando se depara com dispositivo legal aberto, ambíguo ou plurissignificativo, lhe atribuir exegese que o torne compatível com o texto constitucional” (SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio. *Direito Constitucional – teoria, história e métodos de trabalho*. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2012, p. 455). Em sentido complementar, Canotilho critica fortemente a proposta teórica, atribuída a Leisner, de que poderíamos chegar a significados constitucionais a partir do trabalho articulado pelo legislador infraconstitucional. Segundo o jurista lusitano, “teríamos, assim, a legalidade da constituição a sobrepor-se à constitucionalidade da lei”, o que é condenável. Cf. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 6. ed. Coimbra: Almedina, 2002, p. 1219-1220.

11 Vale recordar que “as normas do ADCT são normas constitucionais e têm o mesmo status jurídico das demais normas do Texto principal”. Cf. MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2015, p. 79.

### 3. SENTIDO E ALCANCE DA EMENDA CONSTITUCIONAL N. 93/2016

A discussão sobre os limites da Lei Estadual n. 14.234/2003 em relação ao FEPGE depende sobremaneira de adequada interpretação do novel art. 76-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que dispõe sobre a desvinculação de receitas dos Estados e do Distrito Federal. Mais especificamente, como já dito, cuida-se de saber se o dispositivo constitucional teria impedido o legislador estadual de garantir as “sobras” financeiras do FEPGE ao Tesouro, assegurando-as por meio da estipulação de um teto compulsório de gastos sobre os recursos arrecadados ao longo do exercício.

O ordenamento jurídico, entendido como sistema que se pretende uno e harmônico, carece de interpretação racional, feita a partir de critérios assentados pela hermenêutica jurídica (ou ciência da interpretação jurídica). Os critérios tradicionais, que remontam às obras de SAVIGNY e IHERING, são os seguintes: histórico, gramatical, lógico-sistemático (atribuíveis ao primeiro jurista) e teleológico (atribuível ao segundo pensador)<sup>12</sup>. Tais critérios, que devem ser combinados e não guardam hierarquia entre si, aplicam-se tanto à interpretação infraconstitucional quanto à constitucional, ainda que esta última possa demandar certos aperfeiçoamentos<sup>13</sup>. Todavia, neste trabalho, entendemos que o uso

---

12 Vale destacar que os critérios lógico e sistemático são tratados separadamente por Savigny, mas não há prejuízo em fundi-los em uma só categoria, como o fazem SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio. *Direito Constitucional – teoria, história e métodos de trabalho*. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2012, p. 410-418.

13 Sobre o debate acerca dos métodos de interpretação apropriados ao Direito Constitucional, com ênfase na utilidade dos critérios clássicos, cf. SILVA, Virgílio Afonso da. *Interpretação constitucional e sincretismo metodológico*. In: Virgílio Afonso da Silva. (Org.). *Interpretação constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 115-143.

dos critérios tradicionais seja suficiente para a compreensão do cenário constitucional. É o que passamos a demonstrar na sequência.

### 3.1. Critério histórico

Em sentido estrito, o critério histórico leva em conta a conjuntura específica em que se produziu a norma, os trabalhos legislativos e a intenção imediata do constituinte ou legislador<sup>14</sup>. Em sentido amplo, segundo entendemos, também abarca a evolução legislativa anterior à elaboração da norma em si considerada, assim como o ambiente social e as aspirações políticas da época, especialmente para que o intérprete possa detectar continuidades e rupturas relevantes para a compreensão da norma vigente, assim como sua legitimidade democrática<sup>15</sup>.

Muito embora não haja hierarquia *in abstracto* entre os diversos critérios de interpretação, convém ressaltar que o emprego do elemento histórico, no presente caso, reveste-se de legitimidade democrática reforçada. Afinal, o art. 76-A do ADCT foi promulgado há pouco tempo pelos atuais representantes do povo. Desse modo, não há que se falar aqui de um eventual anacronismo da norma, já que a interpretação histórica do enunciado tende a capturar a vontade popular do presente momento. Não se verifica, portanto, a corriqueira tensão entre Constitucionalismo e Democracia, problema evidenciado em relação a normas editadas em contextos pretéritos, que já não refletem a realidade social<sup>16</sup>. Além do mais, como será visto, a Emenda

---

14 Cf. BARROSO, Luís Roberto. *Federalismo, isonomia e segurança jurídica: inconstitucionalidade das alterações na distribuição de royalties do petróleo*. Consulta formulada pelo Estado do Rio de Janeiro. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2010, p. 14.

15 É o que Carlos MAXIMILIANO denomina “*occasio legis*”. Cf. MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do Direito*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996, p. 148-150.

16 Seguimos, nesse particular, a lição de SARMENTO E SOUZA NETO: “Pode-se dizer que a relevância do elemento histórico é inversamente proporcional ao tempo decorrido

Constitucional n. 93/2016 traduz apenas o novo marco de dois processos constituintes que se desenvolvem, paralelamente e de forma incremental, há muito tempo, quais sejam: a desvinculação automática de receitas em caráter excepcional e a proteção das garantias institucionais conferidas a órgãos de controle democrático ou essenciais à justiça.

A seguir, no próximo tópico, aplicaremos o critério histórico a fim de compreendermos a trajetória constitucional prévia à edição da Emenda n. 93/2016, bem como a conjuntura relacionada à novidade traduzida pelo art. 76-A, inc. V, do ADCT.

### **3.1.1. Os antecedentes da Emenda Constitucional n. 93/2016: do Fundo Social de Emergência (FSE) à Desvinculação de Receitas da União (DRU)**

Muito embora as vinculações de receitas sirvam ao atingimento de interesses públicos especiais, sempre há o risco de engessamento da gestão orçamentário-financeira, na medida em que as vinculações preexistentes dificultem outras políticas carentes de recursos ou financiamento adequado, como o pagamento da dívida pública<sup>17</sup>. A Emenda Constitucional n. 93/2016 tem por objetivo principal equacionar o mencionado desafio ao desvincular de “órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) das receitas dos Estados e do Distrito Federal relativas

---

desde a edição da norma constitucional. Interpretar um preceito editado há várias gerações, com base nos valores vigentes à época, produzirá, muito provavelmente, anacronismos injustificados e soluções conservadoras, inaceitáveis para a sociedade atual. Porém, não é democrático que, pouco tempo depois da elaboração de um texto constitucional ou derivado, ele seja interpretado sem atenção ao que foi decidido na ocasião pelos representantes do povo.” Cf. SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio. *Direito Constitucional – teoria, história e métodos de trabalho*. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2012, p. 414.

17 Cf. PINTO, Élide Graziane. Seis vezes DRU: flexibilidade orçamentária ou esvaziamento de direitos sociais? *De Jure: Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais*, 2008, p. 511-537.

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” (art. 76-A, caput, do ADCT).

Como se sabe, a solução prevista pela Emenda Constitucional n. 93/2016 não é inédita: vem sendo empregada no âmbito da União desde a Emenda Constitucional de Revisão n. 01/1994. Curiosamente, à época, buscava-se flexibilizar a execução orçamentária por meio da criação de um fundo especial, instrumento que, em tese, possuiria objetivo diametralmente oposto. Tratava-se do Fundo Social de Emergência – FSE, cujas finalidades declaradas, de tão genéricas que eram, resultavam em uma desvinculação *de facto* das receitas a ele aportadas, tudo em prol do “saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica” (art. 71, *caput*, do ADCT, com redação dada pela ER n. 01/1994)<sup>18</sup>.

Nesse ponto, afigura-se importante ressaltar que, com a instituição do FSE, o constituinte derivado implementou em favor do Fundo um regime jurídico exorbitante (ou excepcional). Tanto é que, além de possibilitar a desafetação de receitas originalmente vinculadas, afastou expressamente do FSE o disposto no art. 169, § 9º, inc. II, da Constituição, segundo o qual 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”<sup>19</sup>. “Desta maneira”, diz o professor Fernando SCAFF, “tanto as normas da Lei 4.320/1964 como as demais normas existentes a respeito (inclusive a Lei de Responsabilidade Fiscal, n. 101/00, que lhe sobreveio) deixaram de ser aplicadas à gestão do FSE”<sup>20</sup>.

---

18 Sobre as peculiaridades do FSE, cf. PINTO, Élida Graziane. Seis vezes DRU: flexibilidade orçamentária ou esvaziamento de direitos sociais?. *De Jure: Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais*, 2008, p. 516.

19 A exceção ao disposto no art. 169, § 9º, inc. II, da Constituição, constava do art. 71, parágrafo único, do ADCT, incluído pela Emenda Constitucional de Revisão n. 001/1994.

20 SCAFF, Fernando Facury. Direitos humanos e a desvinculação das receitas da União.

Ao fazê-lo, portanto, o constituinte derivado reservou para si, em caráter exclusivo, a tarefa de dispor sobre todos os aspectos da desvinculação de receitas operada pelo FSE, afastando qualquer influência do legislador infraconstitucional sobre a matéria. A ECR n. 01/1994, assim, instituiu uma verdadeira “reserva de constituição”<sup>21</sup>, reforçando ainda mais a supremacia constitucional no tocante à operação do Fundo e a seus reflexos sobre as finanças públicas como um todo.

Criada para ser uma ferramenta temporária de ajuste das contas públicas, a solução, no entanto, perenizou-se: em virtude das Emendas Constitucionais n. 10/1996 e 11/1997, o FSE foi substituído pelo Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) e, a partir do exercício financeiro de 2000, por força da Emenda n. 27, o mecanismo foi rebatizado como Desvinculação de Receitas da União (DRU), já sem a roupagem (algo artificiosa) de fundo especial. Desde então, a DRU vem sendo sucessivamente reiterada, como revelam as Emendas Constitucionais 42/2003, 56/2007, 59/2009, 68/2011, sem qualquer censura por parte do Supremo Tribunal Federal<sup>22</sup>.

Em comum a todas as versões da DRU, de acordo com Fernando Scaff, restaram a desafetação temporária de receitas constitucionalmente vinculadas e o afastamento do regime jurídico financeiro presente na Lei n. 4.320/1964 e na Lei Complementar n. 101/2000<sup>23</sup>. Por outro lado, do ponto de

---

*Revista de Direito Administrativo*, v. 236, 2004, p. 37.

21 Sobre o conceito de “reserva de constituição”, cf CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 6. ed. Coimbra: Almedina, 2002, p. 1127.

22 Cf. ADI 1420-MC/DF, rel. Min. Néri da Silveira 17/05/96 (prejudicada no mérito com o advento da EC n. 10/96); RE 537.610, rel. Min. Cezar Peluso, DJe 17.12.2009; RE 614.184, rel. Min. Cármen Lúcia, DJ 15.06/2010; RE 602.367, rel. Min. Ricardo Lewandowski, DJ 05.05/2010; RE 606.569, rel. Min. Celso de Mello, DJ 22/04/2010.

23 SCAFF, Fernando Facury. Direitos humanos e a desvinculação das receitas da União. *Revista de Direito Administrativo*, v. 236, 2004, p. 41.

vista substancial, o que vem mudando ao longo do tempo é o rol de exceções à DRU, refletindo as prioridades sociais de cada momento histórico.

Veja-se, por exemplo, o ponto atinente às transferências interfederativas. De início, a ECR n. 01/1994 dispunha que as receitas inscritas em seu art. 72, incisos I, II, III e V, não se sujeitariam ao disposto nos artigos 158, II e 159 da Constituição, que estabelecem regras de repasse obrigatório a Estados e Municípios<sup>24</sup>. A Emenda Constitucional n. 10/1996, por seu turno, demonstrou maior reverência à forma federativa de Estado ao modificar a sistemática anterior, preservando os referidos repasses (cf. art. 72, § 4º, do ADCT). Já a Emenda Constitucional n. 17/1997 foi além, determinando o progressivo ressarcimento, aos Municípios, das perdas resultantes da inclusão da parcela do imposto de renda que compõe o FPM no cálculo das desvinculações<sup>25</sup>. Por fim, ao substituir o Fundo de Estabilização Fiscal (FEF) pela Desvinculação de Receitas da União (DRU), a Emenda Constitucional n. 27/2000 já não aludiu a qualquer redução da base de cálculo para efeito das transferências intergovernamentais nela previstas. Tal providência foi reiterada até a Emenda n. 68/2011 e omitida apenas pela Emenda Constitucional n. 93/2016, porque desnecessária,

---

24 Àquela altura, como se sabe, o art. 158, II, da Constituição referia-se à transferência de 50% (cinquenta por cento) do produto do Imposto Territorial Rural aos municípios pertinentes, ao passo que o art. 159 somente estipulava as regras de repasse aos Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios (FPE e FPM, respectivamente).

25 Confira-se a lição de Élide Graziane PINTO: “Importa esclarecer que, com o FEF 2, o governo federal obrigou-se a ressarcir progressivamente os Municípios pelas perdas decorrentes da inclusão da parcela do IR que compõe o FPM no cálculo das desvinculações. O art. 3º da Emenda Constitucional n. 17/1997 trouxe medida de compensação pelas perdas decorrentes do FSE, notadamente quando foram desvinculadas as receitas do imposto sobre propriedade territorial rural a que têm direito os municípios por força do art. 158, II da Constituição.”. Cf. PINTO, Élide Graziane. Seis vezes DRU: flexibilidade orçamentária ou esvaziamento de direitos sociais? *De Jure: Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais*, 2008, p. 519.

já que os impostos não estão abrangidos pela versão atual da DRU (cf. o atual art. 76, *caput*, do ADCT).

À vista disso, nota-se um claro e progressivo movimento de reforço da autonomia federativa de Estados e Municípios ao longo das sucessivas emendas constitucionais referentes à DRU: no início, privilegiava-se a estabilização fiscal em detrimento da autonomia financeira de Estados e Municípios; após, paulatinamente, passou-se ao extremo oposto, com a preservação de todas as transferências interfederativas obrigatórias relativas a impostos da União para os entes menores. Um efeito prático notável<sup>26</sup>.

Note-se que o histórico da DRU até o advento da Emenda n. 93/2016 já nos oferece duas relevantes lições para o enfrentamento da questão posta. A primeira diz respeito à excepcionalidade do regime jurídico da DRU, que passa ao largo das normas gerais ordinariamente aplicáveis, constantes da Lei n. 4.320/1964 e da Lei de Responsabilidade Fiscal (de resto, um corolário da própria supremacia constitucional). Esse aspecto será retomado quando examinarmos o critério lógico-sistemático, que põe igualmente em relevo a não submissão do FEPGE à regra geral atinente à destinação de sobras financeiras.

A segunda lição concerne à importância das exceções ao mecanismo da DRU, cuidadosamente recalibradas com o passar do tempo, na exata medida em que se alteravam as prioridades do povo no tocante à alocação de recursos públicos. É o que será enfatizado, logo mais, em relação ao art. 76-A, parágrafo único, inc. V, do ADCT.

---

26 Todavia, como se percebe a partir da leitura das Emendas n. 42/2003, 68/2011 e 93/2016, o Constituinte não vem preservando, contra os efeitos da DRU, a base de cálculo para a transferência de 29% (vinte e nove por cento) da CIDE-combustíveis aos Estados e ao Distrito Federal, nos termos do art. 159, inc. III, da Constituição.

### **3.1.2. A Emenda Constitucional n. 93/2016 e o reforço dos órgãos de controle da Administração**

A Emenda Constitucional n. 93/2016 dá continuidade ao processo histórico iniciado com o Fundo Social de Emergência, aprofundando-o. Uma vez mais, o Constituinte derivado paga tributo à autonomia federativa de Estados, Distrito Federal e Municípios, estendendo-lhes pela primeira vez o mecanismo da desvinculação de receitas, ferramenta de gestão financeira desejada há tempos por governadores e prefeitos<sup>27</sup>. Ao fazê-lo, no entanto, o Constituinte fez questão de impor uma ressalva inédita até então: a blindagem dos fundos instituídos por Judiciário, Ministério Público, Tribunais de Contas, Defensorias Públicas Estaduais e Procuradorias-Gerais dos Estados (cf. arts. 76-A, inc. V e 76-B, inc. IV).

De qualquer forma, não devemos tomar “ineditismo” por “ruptura”. A bem da verdade, a inovação trazida no bojo da EC n. 93/2016 representa apenas um passo a mais de um processo paralelo (e mais amplo) de reforço contínuo das instituições de controle da Administração. Um processo que se inicia ainda em 1988, em resposta à recém-vitimada ditadura militar, com a consagração do Ministério Público e do Poder Judiciário como peças-chave da rede de freios e contrapesos institucionais, mas que se aprofunda nos anos seguintes em prol das demais Instituições, seja pela

---

27 O Deputado Laudívio Carvalho, relator da matéria na Comissão Especial que examinou a PEC n. 014/2015 e propostas apensas, assim se manifestou em seu voto: “Estamos inovando em nosso Substitutivo ao estender a DRU para os Estados, Distrito Federal e Municípios. Desde a criação da DRU, em 2000, volta e meia os Governadores e Prefeitos reclamam um dispositivo semelhante a favor dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive já há no Senado Federal propostas de emenda à Constituição com este objetivo. A medida foi sugerida também pelos Ministros do Planejamento e da Fazenda na Comissão Especial que examinava a prorrogação da DRU”. Disponível em: <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=4CCD86F815DD7B8DE4ADB77FEB4EE5DD.proposicoesWebExterno1?codteor=1460670&filename=Tramitacao-PEC+4/2015](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=4CCD86F815DD7B8DE4ADB77FEB4EE5DD.proposicoesWebExterno1?codteor=1460670&filename=Tramitacao-PEC+4/2015)>. Acesso em: 2 mar. 2017.

via da reforma constitucional<sup>28</sup>, seja por meio da interpretação evolutiva da Suprema Corte<sup>29</sup>, que assim se manifestou, recentemente, sobre as atividades exercidas pelas Procuradorias-Gerais dos Estados:

A **extrema relevância** das funções **constitucionalmente** reservadas ao **Procurador do Estado** (e do Distrito Federal, também), notadamente no plano das atividades de **consultoria jurídica e de exame e fiscalização da legalidade interna dos atos da Administração Estadual**, impõe que tais atribuições sejam exercidas por agente público investido, em caráter efetivo, na forma estabelecida pelo art. 132 da Lei Fundamental da República, **em ordem a que possa agir com independência** e sem temor de ser exonerado “ad libitum” pelo Chefe do Poder Executivo local pelo fato de haver exercido, **legitimamente** e com **inteira correção**, os encargos **irrenunciáveis** inerentes às suas **altas funções institucionais**. (ADI 4843 MC-ED-Ref, Rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJ 19-02-2015)

Não temos aqui a pretensão de fazer um estudo analítico sobre a evolução cronológica da matéria no cenário constitucional, o que nos afastaria demasiadamente do nosso objetivo. Nosso intuito limita-se a demonstrar que, do ponto de vista histórico, não faz sentido compreender a inovação da EC n. 93/2016 como um mero apêndice normativo casuístico passível de amesquinamento. Na verdade, o inciso V do art. 76-A materializa um fenômeno mais amplo, vale dizer, o crescente protagonismo das instituições ali citadas, em compasso com manifestações e pesquisas de opinião recentes, que revelam uma conjuntura de forte apoio popular em

---

28 A título de exemplo, a Emenda Constitucional n. 45/2004 não só assegurou as custas e emolumentos ao custeio dos serviços afetos às atividades específicas da Justiça, como também garantiu às defensorias estaduais autonomia funcional e administrativa, além da iniciativa de sua proposta orçamentária (cf. arts. 98, § 2º e 134, § 2º, respectivamente).

29 Foi pela via hermenêutica, por exemplo, que o STF assegurou expressamente aos Tribunais de Contas a prerrogativa de apresentar projetos de lei sobre matérias de seu interesse. Cf. ADI 4643 MC, rel. Min. Luiz Fux, Tribunal Pleno, DJ 28-11-2014; ADI 1.994/ES, Rel. Ministro Eros Grau, DJe 08.09.06; ADI n. 789/DF, Rel. Ministro Celso de Mello, DJ 19/12/94.

prol do combate a abusos cometidos na esfera pública. E, como se sabe, tal missão costuma ser cumprida, em âmbito institucional, justamente pelos órgãos protegidos pelo art. 76-A, p.u., inc. V, do ADCT (Poder Judiciário, Ministério Público, Defensorias Públicas, Tribunais de Contas e, igualmente, as Procuradorias-Gerais dos Estados, como já reconheceu o próprio STF no julgamento da ADI 4843, acima destacada).

Ainda sob o prisma histórico, vale notar que a inclusão da novidade ocorreu por parte da Comissão Especial encarregada de analisar, no âmbito da Câmara dos Deputados, o mérito da PEC n. 04/2015, germen da EC n. 93/2016. **Por relevante, registremos que o aperfeiçoamento não suscitou qualquer controvérsia ou debate público entre os parlamentares votantes quanto à sua legitimidade ou quanto à lista de órgãos contemplados<sup>30</sup>, o que nos permite concluir haver amplo consenso democrático sobre a matéria<sup>31</sup>.** Em sentido oposto, aliás, várias outras inovações inicialmente introduzidas foram posteriormente debatidas e suprimidas, a exemplo da desvinculação das receitas pertencentes aos Fundos Constitucionais de Financiamento ao Setor Produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, previstos no art. 159, I, c, da Constituição Federal<sup>32</sup>. Portanto,

---

30 A tramitação da proposta pode ser consultada por meio da seguinte URL: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=946734>>. Acesso em: 5 mar. 17.

31 Carlos Maximiliano, ao aquilatar o peso das circunstâncias históricas na interpretação jurídica, ensina que “na mesma Câmara, vale mais a solução resultante de pareceres e discursos não contraditados, do que a oriunda de controvérsias no plenário, ou de divergências entre as comissões parlamentares”. Cf. MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do Direito*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996, p. 147.

32 Confira-se o parecer do Deputado Marcos Rogério, relator da matéria na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJC): <[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=1403159&filename=Tramitacao-PEC+4/2015](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1403159&filename=Tramitacao-PEC+4/2015)>. Acesso em: 28 fev. 2017.

parece claro que a disposição prevista no art. 76-A, p.u., inc. V, do ADCT contava com a explícita adesão de representantes e representados.

### 3.2. Critério gramatical

O critério gramatical, também conhecido como literal, filológico, verbal ou semântico, é aquele pelo qual o intérprete busca atribuir significados aos enunciados linguísticos do texto constitucional<sup>33</sup>, para daí extrair uma norma passível de aplicação, se for o caso<sup>34</sup>.

Na presente hipótese, o elemento literal revela-se especialmente importante para a compreensão do significado conceitual expresso nas palavras “receitas”, “desvinculação” e “fundo”. Com efeito, alguns poderiam argumentar que o “superávit financeiro”, por não se confundir tecnicamente com o conceito de “receita”, passaria ao largo do âmbito de aplicação da Emenda n. 93/2016, que protegeria o FEPGE apenas contra a desvinculação de “receitas”, em sentido estrito<sup>35</sup>. Bem por isso, ainda segundo o hipotético argumento, o repasse do superávit financeiro ao Tesouro não seria propriamente uma espécie de desvinculação.

---

33 BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição*. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 119.

34 O texto, como se sabe, não se confunde com a norma, fruto do processo interpretativo. A norma, aliás, pode até mesmo dispensar suporte textual (caso das normas implícitas). Cf. SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio. *Direito Constitucional – teoria, história e métodos de trabalho*. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2012, p. 410/411.

35 Receita pública é o ingresso financeiro reconhecido pelo sistema orçamentário no momento da arrecadação, a fim de que seja aplicado em finalidades públicas autorizadas pelo orçamento anual. Já o superávit financeiro, na definição do art. 43, § 2º, da Lei n. 4.320/1964, consiste basicamente em saldo financeiro decorrente da “diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro”. O superávit financeiro é composto por recursos reconhecidos como receitas em exercício pretérito. Nessa linha, cf. SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. *Manual de contabilidade aplicada ao setor público*. 7. ed. Brasília: 2017, p. 36, 54-55 e 366.

Tal argumento, todavia, não passa de um jogo de palavras despido de fundamento jurídico.

Primeiramente, convém destacar que o art. 76-A do ADCT adota um conceito amplo de “desvinculação”. Tanto é assim que, em seus incisos, o dispositivo transitório alude tanto a vinculações próprias quanto a gastos obrigatórios anuais (ou vinculações impróprias). A diferença é relevante para efeitos práticos.

Em sentido próprio, a vinculação da receita consubstancia-se mediante a criação de um elo normativo entre origem e destino, determinado por disposição constitucional ou legal. No sistema orçamentário, a vinculação de receitas em sentido próprio é assegurada por meio de “fontes” específicas, expressas como classificadores numéricos<sup>36</sup>. Eis justamente o caso do FEPGE, cujas receitas são arrecadas por meio da fonte 106.

Já em sentido impróprio, fala-se em “vinculação de receitas” no sentido de “gastos obrigatórios”, especialmente no campo dos direitos sociais (e.g. saúde e educação). Nestes casos, a Constituição ordena o gasto *anual* de certo percentual de recursos ordinários e não vinculados<sup>37</sup>, geralmente constituídos por receitas impostos, sem que haja necessariamente a criação de fontes específicas no sistema orçamentário<sup>38</sup>.

---

36 No âmbito da Lei n. 4.320/1964, o art. 2º, § 1º, inc. III, proclama o seguinte: “art. Art. 2º A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade. § 1º Integrarão a Lei de Orçamento: III - Quadro discriminativo da **receita** por **fontes** e respectiva legislação”. Em doutrina, cf. OLIVEIRA, Weder de. *Curso de Responsabilidade Fiscal*, v. I. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 737-738.

37 Trata-se apenas de exemplificação para efeitos argumentativos. Não analisaremos, aqui, o impacto da Emenda Constitucional n. 95/2016 sobre as áreas da saúde e da educação.

38 A anualidade desses gastos é expressamente indicada no art. 198, § 2º e no art. 212 da Constituição de 1988, assim como no art. 25 da Lei Complementar n. 141/2012. Sobre a distinção entre as duas espécies de vinculação, cf. CARVALHO, André Castro. *Vinculação*

A diferença básica está em que a vinculação propriamente dita, ao contrário das vinculações impróprias, não se sujeita ao princípio da anualidade, vale dizer, não se restringe ao exercício financeiro de arrecadação da receita<sup>39</sup>. É o que esclarece, no plano infraconstitucional, o art. 8º, parágrafo único, da LRF:

Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4o, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

No caso da exceção imposta pelo art. 76-A em favor dos gastos obrigatórios da saúde, a distinção entre receita e superávit financeiro faz algum sentido, uma vez que se trata de uma espécie de “vinculação imprópria”, que perdura apenas durante o exercício financeiro em que arrecadada a receita. Quanto à vinculação de recursos ao FEPGE, no entanto, tem-se vinculação propriamente dita, a abranger qualquer recurso, independentemente do exercício de sua arrecadação, nos termos do art. 8º, p.u., da LRF.

Não estamos a dizer que a LRF oferece a solução do caso concreto do FEPGE. Apenas citamos o dispositivo legal complementar para efeitos argumentativos, é dizer, para desfazermos o mito de que receita e superávit financeiro sejam ontologicamente imiscíveis em matéria de

---

*de receitas públicas e princípio da não afetação: usos e mitigações*. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010, *passim*.

39 O princípio da unidade está previsto no art. 2º, parte final, da Lei n. 4.320/1964.

(des)vinculação. Como visto, não é disso que se trata. A presunção legal, conforme o art. 8º, parágrafo único, da LRF, é justamente no sentido de que a vinculação persiste para além do exercício de arrecadação da receita. Obviamente, portanto, não se pode defender que o art. 76-A teria desejado restringir os efeitos da DRE (e suas exceções) ao plano das receitas correntes propriamente ditas, seja por não existir qualquer referência expressa do texto constitucional em tal sentido, seja porque o próprio Direito Financeiro positivo ignora a distinção entre receita e superávit financeiro no caso de vinculações em sentido estrito, que devem perdurar independentemente do exercício de arrecadação da receita (o recurso apurado como superávit financeiro, afinal, nada mais é do que o saldo de receitas arrecadadas em exercício precedente).

Outra decorrência importante do critério gramatical, no caso, diz respeito ao vocábulo “fundo”. Note-se que, nos demais incisos, o constituinte preservou a afetação de certas categorias de **receitas, recursos ou transferências** (isto é, fluxos financeiros). No inciso V, por outro lado, tutelou os próprios **fundos** instituídos pelos órgãos de controle ali mencionados. Considerando que o legislador não utiliza palavras inúteis<sup>40</sup>, em que medida o emprego do vocábulo “fundo” no inciso V do art. 76-A influenciaria na solução da querela suscitada pelo consulente?

---

40 MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do Direito*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996, p. 110.

Do ponto de vista técnico, consiste o fundo especial<sup>41</sup> em instrumento de gestão e vinculação de recursos orçamentários a determinados interesses públicos previstos em norma legal ou constitucional<sup>42</sup>.

Inicialmente, note-se que o fundo especial não se confunde com as suas receitas e recursos, constituindo, na verdade, a garantia que permite a blindagem desses recursos e receitas contra investidas de outras demandas, quiçá legítimas, porém despidas de igual proteção normativa. Assim, do ponto de vista literal, o art. 76-A, p.u., inc. V está a proteger cada fundo como um todo, **sem discriminação quanto à natureza dos itens que compõem suas disponibilidades financeiras**. Por esse prisma de análise, não faria sentido vedar a desvinculação constitucional de receitas e permitir a desvinculação legal do superávit financeiro do FEPGE, uma vez que a Constituição protege o fundo especial em sua integralidade, **com todas as receitas e recursos por ele arrecadados e geridos**<sup>43</sup>. Aliás, a título de comparação, vale notar que os incisos I e IV do art. 76-A não protegem o Fundo de Saúde em si, mas apenas alguns itens de sua receita total (no caso, parcela de impostos destinada ao gasto obrigatório anual e transferências

---

41 A doutrina registra profunda controvérsia a respeito do adjetivo mais adequado para o gênero “fundo” no campo governamental (público? especial? financeiro?). Neste trabalho, adotaremos a consagrada expressão “fundo especial” para tratarmos do conceito em tela. A quem se interessar pela polêmica, sugerimos a leitura de SANCHES, Osvaldo Maldonado. Fundos federais: origens, evolução e situação atual na administração federal. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, v. 39, n. 154, abr./jun. 2002, p. 269-299.

42 Segundo o art. 71 da Lei n. 4.320/1964, “constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação”.

43 Note-se que o art. 2º, § 1º, da Lei Estadual n. 14.234/2003, embora estipule um teto de gastos equivalente a 70% (setenta por cento) da receita arrecadada, não retira do FEPGE o percentual de recursos que ultrapasse o referido limite, razão pela qual o suposto “excesso” continua a ser arrecadado pela fonte própria do Fundo (a de n. 106), estando igualmente protegido pelo Art. 76-A, p.u., inc. V, do ADCT.

intergovernamentais obrigatórias). O mesmo, contudo, não ocorre quanto aos Fundos das Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal.

Mas o critério gramatical, quando aplicado ao uso do vocábulo “fundo” pelo inciso V do art. 76-A do ADCT, não produz consequências somente quanto à extensão das receitas e disponibilidades financeiras protegidas. É que, embora geralmente caracterizado como técnica de vinculação de receitas<sup>44</sup>, o fundo especial é, por essência, um instrumento de gestão autônoma dos recursos vinculados<sup>45</sup>. Tanto é que, de acordo com a Lei n. 4.320/1964, o fundo especial escapa ao princípio da unidade de tesouraria inscrito no art. 56<sup>46</sup>, comportando plano de aplicação próprio (art. 2º, § 2º), bem como normas peculiares de aplicação (art. 71), a revelar uma autonomia organizacional que alcança pelo menos as esferas financeira, administrativa e normativa. A Lei do FEPGE, aliás, é ainda mais pródiga: além de consagrar e detalhar as dimensões já mencionadas (arts. 4º, 5º, 7º e 10º), também prevê as autonomias contábil (art. 8º) e patrimonial (art. 6º). Por óbvio, ao tutelar **os próprios fundos** instituídos pelas Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal, o art. 76-A, inc. V, do ADCT acaba por abranger, não só o aspecto vinculatório, como também a autonomia que lhes é inerente, alcançando-a ao superior patamar

---

44 CARVALHO, André Castro. *Vinculação de receitas públicas e princípio da não afetação: usos e mitigações*. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010, p. 175.

45 NUNES, Cleucio Santos. Arts. 71 a 74. In: CONTI, José Mauricio (org.). *Orçamentos Públicos: A Lei 4.320/1964 comentada*. 3. ed. São Paulo: Editora RT, p. 240.

46 REIS, Heraldo da Costa; MACHADO JR., J. Teixeira. *A Lei 4.320 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal*. 32. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2008, p. 133 e 156.

de **garantia institucional**<sup>47</sup>, infensa a disposições legais diversas, tais como aquelas dos parágrafos 1º e 2º do art. 2º da Lei Estadual n. 14.234/2003<sup>48</sup>.

### 3.3. Critério lógico-sistemático

O critério lógico-sistemático aglutina em uma só expressão duas técnicas de interpretação semelhantes, porém diversas. Aqui, empregaremos a versão sintética geralmente acolhida pela doutrina, tendo em vista a preocupação orgânica e sistêmica que ambos os critérios têm em comum<sup>49</sup>.

O elemento lógico, já sugere o próprio nome, estimula o jurista a empregar as ferramentas da Lógica Geral para a análise das sentenças em suas diversas partes, bem como sua relação formal com outros enunciados normativos<sup>50</sup>. Já para o critério sistemático, a norma jurídica não existe isoladamente: compõe um ordenamento cujas partes devem ser harmonizadas. Por essa razão, a norma deve ser compreendida a partir de um todo coerente, que tem nos valores e princípios mais amplos seus

---

47 Segundo GOMES CANOTILHO, são normas de garantias institucionais as “que se destinam a proteger instituições (públicas ou privadas) (...) muitas vezes associadas às normas de direitos fundamentais, visando a proteger formas de vida e de organização social indispensáveis à própria protecção de direitos dos cidadãos”. É justamente o que ocorre no presente caso, tendo em vista a indispensabilidade das Procuradorias-Gerais dos Estados ao controle da Administração, tarefa essencial à promoção dos princípios democrático e republicano, como veremos adiante. Sobre a ideia de garantia institucional, cf. CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*, 6. ed. Coimbra: Almedina, 2002, p. 1156-1157.

48 Outro aspecto de ordem textual, pertinente à estrutura normativa do art. 76-A, p.u., inc. V, do ADCT, será examinada no tópico seguinte, tendo em vista sua dimensão sistemática.

49 Em linha semelhante, SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio. *Direito Constitucional – teoria, história e métodos de trabalho*. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2012, p. 415-416.

50 MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do Direito*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996, p. 123.

critérios orientadores centrais<sup>51</sup>. É a ideia de que “o Direito não se interpreta em tiras”, na famosa expressão de Eros GRAU<sup>52</sup>.

Quanto à faceta lógica do problema, convém retomar um aspecto já anunciado anteriormente, ao empregarmos o critério histórico. Como visto, uma das características centrais da desvinculação de receitas é o afastamento do regime ordinário previsto na Lei n. 4.320/1964 e da Lei de Responsabilidade Fiscal. Ora, por hipótese: se um sujeito é privado de administrar seus bens, conclui-se que não os poderá alienar (*a minori ad majus*)<sup>53</sup>. Do mesmo modo, se o regime mais restritivo dos diplomas complementares não se aplica à desvinculação em si, com muito mais razão não se impõe aos casos que o próprio constituinte desejou preservar contra a desvinculação por ele determinada. É também por esse motivo que a tredestinação do superávit financeiro do FEPGE não pode ser sustentada com base na autorização presente no art. 73 da Lei n. 4.320/1964<sup>54</sup>. Por via de consequência, os parágrafos 1º e 2º do art. 2º da Lei Estadual n. 14.234/2003 não mais possuem fundamento normativo para suas empreitadas.

Quanto ao critério sistemático, aqui já insinuado quando tivemos a oportunidade de examinar o art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, conduz o intérprete a uma outra importante conclusão acerca da estrutura normativa do art. 76-A, inc. V, do ADCT. Como se sabe, uma das técnicas de análise sistemática mais fecundas é a comparação entre

---

51 SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio. *Direito Constitucional – teoria, história e métodos de trabalho*. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2012, p. 416-417.

52 No âmbito do STF, cf. votos proferidos na ADPF 101, rel. Min. Cármen Lúcia, DJ 04.06.2012 e na ADI 3.685, rel. Min. Ellen Gracie, DJ 10.08.2006.

53 MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do Direito*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996, p. 245-246.

54 Confira-se o teor do art. 73 da Lei n. 4.320/1964: “Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo”.

diferentes enunciados normativos de um mesmo texto legal<sup>55</sup>. Ocorre que o dispositivo ora analisado, além de prever todos os meios e elementos necessários à sua executoriedade, omite qualquer referência ao legislador ordinário ou complementar, **diferentemente do que ocorre em várias outras passagens da Constituição** (e.g. art. 5º, VII; art. 201, § 7º; art. 161, art. 182, § 4º etc.). Disso decorrem consequências relevantes sobre a eficácia da norma constitucional que estamos a interpretar.

Como notório, é de José Afonso da SILVA a mais influente classificação das normas constitucionais, rotineiramente aplicada pelo próprio Supremo Tribunal Federal em seus julgamentos<sup>56</sup>. De acordo com o eminente jurista, as normas constitucionais podem ser **ii)** de eficácia plena, **ii)** de eficácia contida ou **iii)** de eficácia limitada. Em síntese, pode-se dizer que as normas do primeiro grupo são aplicáveis direta, imediata e integralmente, sem que necessitem de qualquer disposição legislativa para produzirem os efeitos desejados pelo constituinte. No extremo oposto situam-se as normas do terceiro grupo, que são de aplicabilidade indireta, mediata e reduzida, porquanto carentes da obra do legislador para que desenvolvam sua eficácia. Por fim, as normas do segundo grupo, as de eficácia contida, coincidem com as de eficácia plena, no que são aplicáveis direta e imediatamente. Todavia, essa aplicabilidade não é integral, porquanto passível de restrição ou de regulamentação por parte do legislador<sup>57</sup>.

---

55 MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do Direito*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996, p. 128-129.

56 A título meramente ilustrativo, cf. ADPF 130, rel. Min. Carlos Britto, Tribunal Pleno, DJ 06.11.2009; ADI 3965, rel. Min. Cármen Lúcia, Tribunal Pleno, DJ 30.03.2012; MI 2411 AgR, rel. Min. Rosa Weber, Tribunal Pleno, DJ 27.08.2014; RE 569441, rel. Min. Dias Toffoli, relator p/ Acórdão: Min. Teori Zavasci, Tribunal Pleno, DJ 10.02.2015.

57 SILVA, José Afonso. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 82-83.

Conforme a doutrina de José Afonso, o critério decisivo para a identificação da eficácia de cada norma constitucional está no exame do grau de densidade semântica do texto que a consagra<sup>58</sup>. Um critério gramatical, por certo, mas deduzido a partir do sistema constitucional.

Como estão sujeitas a intervenções do legislador, as normas de eficácia contida e de eficácia limitada mencionam, em seus enunciados, a necessária edição de lei ordinária ou complementar ulterior, seja para restringir sua eficácia (no primeiro caso), seja para ampliá-la (no segundo caso). Exemplo clássico de norma contida é extraível do art. 5º, XIII, segundo o qual “é livre o exercício de qualquer trabalho, ofício ou profissão, atendidas as qualificações profissionais que a lei estabelecer”. Aqui, a liberdade de exercício profissional é plena, mas pode ser posteriormente contida pelo legislador<sup>59</sup>. Já o art. 25, § 3º, da Constituição afirma que “os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões”. Tem-se aqui norma de eficácia limitada, porque do enunciado constitucional não se pode extrair norma plena e imediatamente aplicável<sup>60</sup>.

O mesmo não ocorre no caso das normas de eficácia plena, que independem da edição de qualquer lei para produzirem seus efeitos. É, por exemplo, o caso da norma que se extrai do art. 145, § 2º, da Constituição: “as taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos”. Vê-se que o enunciado possui densidade suficiente para a produção plena e imediata de todos os seus efeitos, não estando sujeita a restrições por parte do legislador<sup>61</sup>.

---

58 A síntese é de SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio. *Direito Constitucional – teoria, história e métodos de trabalho*. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2012, p. 370.

59 SILVA, José Afonso. *Aplicabilidade das Normas Constitucionais*. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 106.

60 Op. cit, p. 127-128.

61 Ibidem, p. 100.

A partir desse critério, José Afonso enumera os caracteres que nos permitem identificar as normas de eficácia plena<sup>62</sup>:

Em suma, como já acenamos anteriormente, são de eficácia plena as normas constitucionais que: **a)** contenham **vedações** ou **proibições**; **b)** confirmam **isenções**, **imunidades** e **prerrogativas**; **c)** não designem órgãos ou autoridades especiais a que incumbam especificamente sua execução; **d)** não indiquem processos especiais de sua execução; **e)** não exijam a elaboração de novas normas legislativas que lhes completem o alcance e o sentido, ou lhes fixem o conteúdo, porque já se apresentam suficientemente explícitas na definição dos interesses nele regulados.

Pois bem. No caso do art. 76-A, p.u., inc. V, do ADCT temos claramente uma norma constitucional de eficácia plena e aplicabilidade direta, imediata e integral. Convém reproduzir novamente o seu teor, naquilo que nos interessa:

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:

(...)

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.

Como se pode concluir de sua leitura, o art. 76-A, parágrafo único e inc. V, do ADCT preenche **todas** as condições apontadas por José Afonso

---

62 Ibidem, p. 101.

para a produção plena, direta imediata e integral de efeitos jurídicos: **a)** contém vedação; **b)** confere prerrogativa a entidades; **c)** não designa qualquer órgão para executar a ação vedada; **d)** não indica qualquer processo especial para que se implemente a vedação e, por fim, **e)** não exige a elaboração de novas normas legislativas que lhes completem o alcance e o sentido, ou lhes fixem o conteúdo.

Assim, por se tratar de norma de eficácia plena, que o constituinte ambicionou proteger contra a intervenção do legislador, não mais é permitido à Lei Estadual n. 14.234/2003 dispor sobre o assunto, muito menos naqueles termos empregados nos parágrafos 1º e 2º do art. 2º, que reduzem ao mínimo uma eficácia que deveria ser máxima<sup>63</sup>.

### 3.4. Critério teleológico

O critério teleológico, por seu turno, outorga ao hermeneuta a tarefa de delimitar o alcance da norma a partir de sua finalidade precípua. De tão importante, encontra respaldo expresso no art. 5º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), segundo o qual “na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum”. O processo teleológico, ao revelar os *fins*, auxilia o intérprete a compreender e a desenvolver os *meios* adequados à efetivação da norma<sup>64</sup>, evitando que o excesso de apego ao texto conduza à injustiça, à fraude ou

---

63 Para além da eficácia normativa do art. 76-A do ADCT, trata-se de corolário do princípio da força normativa da Constituição, segundo o qual, “na resolução dos problemas jurídico-constitucionais [deve] ser dada a preferência àqueles pontos de vista que, sob os respectivos pressupostos, proporcionem às normas da Constituição força de efeito ótimo”. A lição destacada, de autoria do alemão Konrad Hesse, foi colhida de SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio. *Direito Constitucional – teoria, história e métodos de trabalho*. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2012, p. 440.

64 MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do Direito*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996, p. 152.

ao ridículo<sup>65</sup>. Assim, embora todas as demais ferramentas hermenêuticas também persigam o escopo da norma interpretada, é o critério teleológico o mais vocacionado a ressignificar os enunciados normativos, conferindo-lhes certa ductilidade em prol do bem jurídico protegido.

A finalidade imediata do art. 76-A, p.u., inc. V, do ADCT, como sobressai claramente do próprio texto constitucional, é a proteção dos fundos ali mencionados contra a desvinculação de receitas dos Estados e Distrito Federal, operada automaticamente pelo *caput* do dispositivo transitório, no montante de 30% (trinta por cento) das receitas relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até 31/12/2023, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes. Essa é a sua finalidade direta, isto é, a que dispensa qualquer intelecção para além do texto em si. Mas qual seria a sua finalidade mediata? Em outras palavras: quais seriam os bens jurídicos tutelados pela norma?

O fundo especial, como já vimos, busca promover um destaque no sistema de administração financeira e orçamentária, de modo que certas fontes de receitas sejam geridas à parte e permaneçam vinculadas a missões ou interesses públicos previamente estabelecidos na norma de regência. Quanto atrelado a algum órgão ou ente público, o fundo especial tem por propósito básico incrementar a autonomia financeira dos destinatários, dotando-os de meios adequados para a consecução das tarefas que lhes competem, de modo que possam ser desempenhadas com a eficiência e a independência necessárias<sup>66</sup>. Vale ressaltar que a administração de

---

65 É o caso da mulher que, para cumprir uma norma que a impede de *ver* seu amante, decide recebê-lo na mais absoluta escuridão. A anedota é atribuída por Luís Roberto Barroso ao ex-Ministro do STF Luiz Gallotti, inspirado em obra de Stendhal. Cf. BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição*. São Paulo: Saraiva, 1996, p. 120.

66 É a lição de CONTI, José Mauricio. *A autonomia financeira do poder judiciário*. São Paulo: MP Editora, 2006, p. 142: “A autonomia financeira é de fundamental importância. Não é exagero dizer que, sem ela, não há autonomia alguma. Sem recursos para se manter,

fundos especiais é apenas um dos possíveis mecanismos de garantia da autonomia financeira<sup>67</sup>.

A autonomia financeira admite gradações. Assim, ensina José Mauricio CONTI, “há desde situações em que se constata haver elevado grau de autonomia financeira, outras em que esta autonomia é razoável, até aquelas em que há autonomia financeira mínima”<sup>68</sup>. Ainda segundo Conti, o grau máximo de autonomia se identifica com o que o jurista lusitano SOUSA FRANCO denomina de “independência orçamental”, atributo que, no Brasil, não socorre nem mesmo o Poder Judiciário, tendo em vista os princípios orçamentários da unidade e da universalidade<sup>69</sup>.

Por evidente, a autonomia financeira tem caráter instrumental, servindo a um bem maior, que não se esgota no entesouramento de recursos em si. Aliás, é justamente a partir desse bem maior que se mensura o grau da autonomia financeira adequado para o órgão ou ente beneficiário. Órgãos públicos subordinados, incumbidos da mera execução administrativa, carecem de menos autonomia financeira que órgãos superiores, responsáveis por tarefas mais relevantes ou sensíveis no quadro estatal. É nesse contexto que se insere a autonomia, agora

---

as entidades estão fadadas ao fracasso. Não poderão exercer as funções que lhes competem e passarão a depender de terceiros para financiar suas atividades, circunstância que aniquila todo e qualquer poder autônomo que se lhes atribua”.

67 A autonomia financeira poderia ser assegurada, por exemplo, por meio de transferências constitucionais obrigatórias ou participação na receita. Cf. *ibidem*, p. 146.

68 *Ibidem*, p. 144.

69 *Ibidem*, p. 145. Os princípios citados pelo autor, quando lidos em conjunto, reclamam a existência de um único sistema orçamentário, que congregue todas as receitas e despesas públicas (arts. 165, § 5º, da Constituição e art. 2º da Lei n. 4.320/1964). Não se confundem tais princípios com o da unidade de tesouraria (art. 56 da Lei n. 4.320/1964), que admite caixas separados para a administração dos recursos financeiros (caso dos fundos especiais, como já visto).

constitucionalizada, dos fundos pertencentes às Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal.

As Procuradorias-Gerais dos Estados, como reconheceu o próprio STF no julgamento da ADI 4.843, participam da rede de órgãos destinados ao controle da Administração Pública, tarefa que evidentemente requer alto grau de autonomia em relação aos órgãos e agentes públicos controlados. Se assim não fosse, o resultado prático dessas Instituições seria nulo ou prescindível<sup>70</sup>. Trata-se da mesma razão que parcialmente inspira a tutela dos fundos pertencentes aos demais órgãos citados no dispositivo constitucional. Em larga medida, todos eles efetuam o controle da Administração, ainda que por vias diversas: fiscalização orçamentária e financeira, no caso dos Tribunais de Contas; remédios constitucionais e ações coletivas, no caso de Judiciário, Ministério Público e Defensorias Públicas; controle interno, no caso das Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal<sup>71</sup>.

O controle da Administração, ressaltemos, não é uma atividade qualquer. Guarda relação direta com os valores e princípios mais altaneiros da Constituição, tais como a democracia, o republicanismo, a moralidade administrativa e a separação de poderes. Em apoio à democracia, o controle institucional, levado a efeito pelos referidos órgãos, suplementa a vontade popular expressa nas urnas, constringendo os governantes a cumprir suas promessas de campanha. Como emanção do princípio republicano, a atividade de controle enfrenta privilégios, combate a ilegalidade e defende a coisa pública (*res publica*). Em resguardo à moralidade, coíbe decisões ilegítimas e ímprobos. Além disso, mostra-se indispensável para

---

70 Em sentido semelhante, a respeito dos órgãos de controle interno mencionados no art. 74 da Constituição, v. Acórdão TCU n. 1074/2009, Plenário, rel. Min. Weder de Oliveira.

71 Sobre a abrangência do controle da Administração e suas ferramentas típicas, acima citadas, cf. e.g. JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 8º ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 1111-1213.

a contenção do arbítrio governamental, essência da noção de *checks and balances* embutida no conceito de separação de poderes.

Como se não bastasse, as Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal exercem papel fundamental na higidez financeira da Administração Pública como um todo, na medida em que exercem o monopólio da cobrança judicial da dívida ativa<sup>72</sup>.

Do ponto de vista financeiro, portanto, a autonomia propiciada pelos fundos das Procuradorias-Gerais dos Estados justifica-se na exata medida em que lhes permita manter ou expandir suas relevantes atividades em fluxo regular, precavendo-se contra medidas prejudiciais por parte da Administração central. Aliás, não se trata de hipótese laboratorial: em 2016, ao examinar as Contas de Governo do Estado do exercício anterior, o próprio Tribunal de Contas do Estado do Paraná censurou a Secretaria de Estado da Fazenda por reter ilegalmente recursos pertencentes ao FEPGE, ignorando sua natureza de fundo especial de natureza contábil<sup>73</sup>. Esse exemplo ilustra de maneira clara a necessidade de conferirmos eficácia robusta ao art. 76-A, p.u., inc. V, do ADCT.

Vista desse modo, a partir dos fins que busca alcançar, a norma constitucional em tela não abre espaço a interpretações reducionistas.

Ora, recordemos que a Lei Complementar n. 181/2014, ao modificar a Lei Estadual n. 14.234/2003, não só pretendeu obrigar o repasse de superávites financeiros do FEPGE ao Tesouro como também quis estipular uma espécie de “teto de gastos” sobre as receitas próprias do Fundo, obrigando-o a produzir superávites financeiros artificiais<sup>74</sup>.

---

72 Não à toa, trata-se de uma das finalidades do FEPGE expressas no art. 2º, caput, da Lei Estadual n. 14.234/2003.

73 Cf. Acórdão de Parecer Prévio n. 223/2016 – Tribunal Pleno, item 11.2, p. 94/96. Disponível em: <<http://www3.tce.pr.gov.br/contasdogoverno/2015/pdfs/acordaoParecer.pdf>>. Acesso em: 2 jul. 2017.

74 Cf. nota 3.

Antes da Emenda n. 93/2016, o dispositivo legal em questão até poderia ser defensável. Com o advento do art. 76-A do ADCT, contudo, já não se pode dizer o mesmo, pois a finalidade da norma constitucional é justamente reforçar a autonomia financeira de instituições essenciais à Justiça e ao controle democrático, caso das Procuradorias-Gerais dos Estados.

Imaginemos a seguinte situação: em novembro de 2016, o FEPGE arrecada receita corrente, proveniente de honorários sucumbenciais, no valor de R\$ 13.000.000,00 (treze milhões de reais). Segundo a Emenda Constitucional n. 93/2016, essa receita encontra-se totalmente protegida contra a DRE. No entanto, para os defensores da Lei Complementar n. 181/2014, poderia uma lei estadual forçar o Fundo a gastar somente 70% da referida receita, obrigando-o, ainda, a transferir ao Tesouro o superávit apurado em balanço, após o encerramento do exercício, pouco tempo depois. Isto é: por meio de um diploma local subalterno, obter-se-ia o mesmo efeito prático coibido pela Constituição, apenas com um mero diferimento temporal e sob outra nomenclatura (em vez de desvinculação, transferência de superávit financeiro). A pretexto de cumprir uma lei estadual, ofenderíamos o telos da própria Constituição, norma de hierarquia superior no ordenamento jurídico.

Assim, considerando a argumentação integral deste trabalho, desde 1º de janeiro de 2016, data a partir da qual a Emenda produz seus efeitos<sup>75</sup>, não é dado ao Poder Executivo e nem mesmo ao legislador criar ou manter mecanismos de desvinculação de receitas e superávites financeiros em prejuízo de fundos instituídos pelas Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal. Em rigor, a Emenda Constitucional n. 93/2016, ao introduzir o art. 76-A no corpo do ADCT, suspendeu, até 31/12/2013, a eficácia do art. 2º, §§ 1º e 2º, do diploma estadual analisado.

---

75 Cf. o art. 3º da Emenda n. 93/16.

Por fim, observamos que o art. 2º, § 2º, da Lei Estadual n. 14.234/2003, com redação dada pela Lei Complementar n. 181/2014, é inteiramente despido de base constitucional no que pretende imputar ato de improbidade ao gestor que não promova a transferência de superávit financeiro do FEPGE ao Tesouro. É que, além dos óbices trazidos pelo art. 76-A do ADCT, a criação de hipótese nova de ato de improbidade compete ao legislador federal em caráter exclusivo<sup>76</sup>.

#### 4. CONCLUSÕES

Face ao exposto, concluímos o seguinte:

I) A interpretação adequada do art. 76-A, parágrafo único e inciso V, do ADCT é no sentido de que os fundos pertencentes às Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal estão protegidos contra a desvinculação de receitas, abrangidos eventuais superávites financeiros, independentemente do disposto na legislação estadual;

II) A conclusão registrada no **item I** decorre dos critérios de interpretação tradicionalmente acolhidos na doutrina, a saber:

a) Critério histórico:

i) Porque promulgada há pouco tempo pelos atuais representantes do povo no Congresso Nacional, a Emenda Constitucional n. 93/2016, responsável por inserir o art. 76-A no ADCT, goza de legitimidade democrática reforçada, a ser devidamente aquilatada pelo intérprete;

---

76 CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 25ª ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 1060-1061.

**ii)** A análise da evolução histórica do mecanismo da desvinculação de receitas, desde a instituição pioneira do Fundo Social de Emergência (FSE), mostra que o Constituinte sempre conferiu regime jurídico exorbitante ou excepcional a essa ferramenta, passando ao largo das normas gerais ordinariamente aplicáveis, que poderiam frustrar suas finalidades (e.g. art. 73 da Lei n. 4.320/1964);

**iii)** Paralelamente, pode-se dizer que a Emenda Constitucional n. 93/2016 representa um passo a mais de um paulatino e coerente processo de mutação constitucional rumo ao reforço dos órgãos de controle democrático, em consonância com a opinião pública majoritária e com respaldo da Suprema Corte;

**iv)** O exame dos trabalhos parlamentares referentes à PEC n. 0/2015, germen da Emenda Constitucional n. 93/2016, não revela qualquer controvérsia ou debate público entre os parlamentares votantes quanto à legitimidade do art. 76-A do ADCT ou quanto à lista de órgãos contemplados no inciso V de seu parágrafo único, a sugerir amplo consenso democrático sobre a matéria;

**b) Critério gramatical:**

**i)** O art. 76-A do ADCT adota conceitos amplos de vinculação e desvinculação, o que se comprova pela abrangência, em seu parágrafo único, tanto de vinculações próprias (inciso V) quanto de vinculações impróprias (inciso I), também conhecidas como gastos obrigatórios anuais. No caso de vinculações próprias, tal como a aplicável ao FEPGE, a distinção entre receita e superávit é irrelevante, pois a presunção do ordenamento jurídico brasileiro, não elidida pela Emenda n. 93/2016, é no sentido de que a vinculação própria há de prevalecer “ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso” (art. 8º, p.u. da Lei de Responsabilidade Fiscal). Vale recordar que os recursos superavitários nada mais são do que receitas apuradas em exercícios pretéritos;

**ii)** Ao empregar o vocábulo “fundo” em vez de utilizar um sinônimo de fluxo financeiro, o Constituinte distinguiu o inciso V dos demais incisos do art. 76-A, parágrafo único, do ADCT. Com isso, pretendeu tutelar os próprios fundos instituídos pelas Procuradorias-Gerais dos Estados, sem qualquer discriminação quanto à natureza dos itens que compõem sua disponibilidade financeira (inclusive superávites financeiros).

**iii)** Ademais, como o conceito de fundo traz em si a ideia de gestão autônoma dos recursos, o Constituinte elevou a autonomia do FEPGE ao patamar de garantia institucional hostil a disposições legais diversas, a exemplo do art. 2º, §§ 1º e 2º, da Lei Estadual n. 14.234/2003, com redação dada pela Lei Complementar n. 181/2014;

**c) Crítério lógico-sistemático:**

**i)** Sob o prisma lógico, a exorbitância do regime jurídico da DRE, tal como apontada na análise do critério histórico, estende-se à vedação contida no inciso V do art. 76-A, parágrafo único, do ADCT. É que, se o regime mais restritivo dos diplomas complementares não se aplica à desvinculação em si, com muito mais razão não se impõe aos casos que o próprio constituinte desejou preservar contra a desvinculação por ele determinada. Por tal motivo, não se aplica ao caso a desvinculação de superávit autorizada excepcionalmente pelo art. 73 da Lei n. 4.320/1964;

**ii)** O critério sistemático também comprova que o inciso V do art. 76-A, parágrafo único, do ADCT possui natureza de norma constitucional de eficácia plena, direta, imediata e integral, não deixando qualquer espaço para atuação restritiva ou regulamentar por parte do legislador;

**d) Crítério teleológico:**

**i)** Sob o prisma teleológico, o art. 76-A do ADCT, no inciso V de seu parágrafo único, tem o escopo de incrementar a autonomia financeira dos fundos instituídos pelos órgãos de controle da Administração Pública ali citados, priorizando, assim, os valores e princípios constitucionais

subjacentes a sua atuação (democracia, republicanismo, moralidade administrativa e separação de poderes). Por via de consequência, de nada valeria o dispositivo transitório se ao legislador estadual fosse dado desvincular, por conta própria e sem limites, as receitas e consectários financeiros arrecadados e pertencentes ao FEPGE;

III) Diante dos argumentos registrados acima, a eficácia do art. 2º, §§ 1º e 2º, da Lei Complementar n. 181/2014 encontra-se suspensa desde 1º de janeiro de 2016, data de início do regime excepcional previsto na Emenda Constitucional n. 93/2016.

## 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARROSO, Luís Roberto. *Federalismo, isonomia e segurança jurídica: inconstitucionalidade das alterações na distribuição de royalties do petróleo*. Consulta formulada pelo Estado do Rio de Janeiro. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2010.

\_\_\_\_\_. *Interpretação e aplicação da Constituição*. São Paulo: Saraiva, 1996.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 2002.

CARVALHO, André Castro. Direito Constitucional Financeiro e Direito Orçamentário Substantivo. In: CONTI, José Mauricio; SCAFF, Fernando Facury (coords.) *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. São Paulo Ed. Revista dos Tribunais, 2011, p. 41-79.

\_\_\_\_\_. *Vinculação de receitas públicas e princípio da não afetação: usos e mitigações*. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de Direito Administrativo*. 25. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

CONTI, José Mauricio. *Federalismo fiscal e fundos de participação*. São Paulo: Juarez de Oliveira Ed., 2001.

\_\_\_\_\_. *A autonomia financeira do Poder Judiciário*. São Paulo: MP Editora, 2006.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Curso de Direito Administrativo*. 8. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do Direito*. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 10.ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

PINTO, Élide Graziane. Seis vezes DRU: flexibilidade orçamentária ou esvaziamento de direitos sociais? *De Jure: Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais*, 2008, p. 511-537.

NUNES, Cleucio Santos. Arts. 71 a 74. In: CONTI, José Mauricio (org.). *Orçamentos Públicos: a Lei 4.320/1964 comentada*. 3. ed. São Paulo: Editora RT, p. 235-257.

REIS, Heraldo da Costa; MACHADO JR., J. Teixeira. *A Lei 4.320 comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal*. 32. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2008.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. Fundos federais: origens, evolução e situação atual na administração federal. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, v. 39, n. 154, abr./jun. 2002, p. 269-299.

SARMENTO, Daniel; SOUZA NETO, Cláudio. *Direito Constitucional – teoria, história e métodos de trabalho*. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2012.

SCAFF, Fernando Facury. Direitos humanos e a desvinculação das receitas da União. *Revista de Direito Administrativo*, v. 236, 2004, p. 33-50.

SECRETARIA DO TESOUREIRO NACIONAL. *Manual de contabilidade aplicada ao setor público*. 7. ed., Brasília, 2017.

SILVA, Virgílio Afonso da. Interpretação constitucional e sincretismo metodológico. In: Virgílio Afonso da Silva. (Org.). *Interpretação constitucional*. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 115-143.

SILVA, José Afonso. *Aplicabilidade das normas constitucionais*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.