® BuscaLegis.ccj.ufsc.br

Aspectos teóricos e implicações jurídico-administrativas na implementação dos fundos dos direitos da criança e do adolescente

Afonso Armando Konzen*

- INTRODUÇÃO

Senhor Procurador-Geral de Justiça, Doutor Olympio de Sá Sotto Maior Neto, Senhora Promotora de Justiça Coordenadora do Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente, Doutora Valéria Teixeira de Meiroz Grilo, autoridades nas quais saúdo os demais componentes desta mesa. Colegas de Ministério Público do Paraná, senhoras e senhores representantes ou presidentes dos Conselhos Municipais de Direitos, minhas senhoras e meus senhores.

Inicialmente quero saudar a iniciativa do Ministério Publico do Paraná, de levar adiante, na idéia da implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente, curso de capacitação, específico na área dos fundos especiais. Isso revela que o Ministério Público do Paraná, mais uma vez, dá demonstração de vanguarda no trato da matéria. Sei, por ouvir falar e por conhecimento próprio, que estou diante de um dos melhores Ministérios Públicos do País, o Ministério Público do Paraná. Um Ministério Público jovem, dinâmico, inovador, preocupado em alcançar, cada vez mais, à sociedade, o acesso à justiça e a defesa jurídica de seus verdadeiros anseies sociais.

A felicidade de possuir, dentre seus membros, pessoa com a capacitação, a visão social e o entusiasmo, de que é portador o atual Procurador-Geral de Justiça do Estado do Paraná, é reveladora de que, realmente, se trata de um Ministério Público, senão o melhor, um dos melhores do País. Com essas palavras quero cumprimentar o Procurador-Geral, amigo de outras jornadas, incentivador e idealizador das questões e das matérias na área da criança e do adolescente, e que hoje preside a instituição no Estado do Paraná. Ao aceitar o convite para comparecer e conversar com os senhores sobre o tema proposto - "Aspectos Teóricos e Implicações Jurídico-administrativas na Implementação dos Fundos Especiais" - coube

fazer-me uma pergunta preliminar: qual a razão de convidar, para tratar de matéria tão técnica e especializada, alguém que possui, na sua atividade diária, a preocupação em subsidiar a atividade ministerial na área da criança e do adolescente, e não exatamente na área de finanças públicas, orçamentária ou de contabilidade pública?.

Não seria melhor convidar alguém que tivesse especialização nessas áreas, para subsidiar os colegas em conhecimentos suficientes para contribuir com a implementação das estruturas previstas no Estatuto em suas respectivas comarcas? Percebi que a idéia do convite, ao que parece, está muito mais vinculada a uma preliminar, qual seja, a de que todos tivessem ciência clara da relação existente entre o tema e o "atendimento aos direitos da criança e do adolescente", o que conduz à idéia da existência de um fundo especial, vale dizer, a definição dos recursos públicos para realizar o atendimento. A contribuição que trago vai no sentido de colocar, claramente, aos Colegas, a relação existente quanto ao atendimento, entre política de atendimento e uma de suas diretrizes, a da manutenção de fundos.

II- A POLITICA DE ATENDIMENTO

O Estatuto da Criança e do Adolescente fundamenta-se em duas grandes lógicas. A primeira delas, e essa é lógica da Lei, é a de que a criança e o adolescente são sujeitos de direitos, contribuição da doutrina da proteção integral. Como tal, crianças e adolescentes têm direito a tratamento tutelar, matéria que é de domínio pleno das pessoas que aqui estão. A lei, ao elencar uma série de direitos, estabeleceu a lógica, a da contrapartida, a do dever, ou seja, a forma de satisfazer direitos. O normativo constitucional expressa o dever como sendo, em primeiro lugar, da família, e, na seqüência, da comunidade, da sociedade e do Poder Público.

Nessa linha de argumentação, conceitua-se atendimento como o conjunto de providências reservadas a esses entes, encarregados de satisfazer os direitos fundamentais. Têm eles portanto o dever de alcançar à criança e ao adolescente aquilo que é essencial para o seu desenvolvimento. Atender equivale a satisfazer os direitos fundamentais. O Poder Público é um dos entes plenamente legitimados a satisfazer direitos. Ou para intervir em garantia da satisfação de direitos, toda vez que, na terminologia ou na linguagem usual decorrente do disposto no artigo 98 do Estatuto, a criança ou o adolescente estiver em situação de risco. Em outras palavras, sempre que, em razão de conduta; por falta, omissão ou abuso dos pais; ou por omissão ou abuso da sociedade ou do próprio Poder Público, a criança não estiver integralmente satisfeita em seus direitos fundamentais, não importa qual deles seja. Portanto, a preocupação da Lei, ao elencar direitos, é estabelecer, também, com clareza, a contrapartida. Como? O Estatuto trata a partir do artigo 86, quando define a política de atendimento.

A regra geral define a questão do atendimento, ao contrário da sistemática anterior, em que o atendimento era um conjunto de providências meramente assistencialistas ou paternalistas, como sendo uma questão de natureza política. A solução deve ser buscada por vias políticas, através da articulação de ações em todos os níveis, nas órbitas federal, estadual e municipal, num primeiro momento. De outro lado, há um novo mecanismo, que

é o da participação da sociedade civil organizada, já aqui ressaltada, pelo Procurador-Geral, na abertura dos trabalhos.

Em complementação, a Lei estabelece as linhas de ação da política de atendimento. E não poderia fazer de forma diferente, por evidente e essencial em uma sociedade que se quer desenvolvida ou que quer alcançar o desenvolvimento, que as linhas de ação, comecem pelas políticas sociais básicas. Em complemento, na ausência ou no fracasso das políticas sociais básicas, políticas de assistência social, sempre em caráter supletivo, assim como serviços especiais aos vitimizados e serviços específicos, de identificação e de localização e de proteção jurídico-social.

Em seguida, no artigo 88, a Lei estabelece as diretrizes da política de atendimento. A primeira, a da municipalização, que também todos os senhores conhecem com profundidade. Um basta às práticas do modelo anterior, ao sistema de transferências, em que estava institucionalizada não só a transferência de problemas, mas também a importação de soluções, modelo que propunha à comunidade soluções concebidas de cima para baixo. Com a municipalização, inverte-se o sistema, privilegiando as soluções surgidas na comunidade, com instrumentos de participação da sociedade local. A municipalização, é evidente, trouxe novas responsabilidades para o Município. A principal delas é a de organizar e manter um novo serviço público, criado pelo Estatuto da Criança e do Adolescente, intitulado Conselho Tutelar, que tem a missão precípua de atender a criança e o adolescente. É, por assim dizer, a porta de entrada do sistema, por onde inicia todo e qualquer atendimento. Significa perda de responsabilidade da Polícia Judiciária e de atribuições da Justiça. Ao encontro, portanto, da transferência de responsabilidades para o Município.

A seguinte diretriz é a da participação da cidadania, já referida, como sendo a instância clara de tratamento das questões públicas, com a participação da sociedade organizada. É o Conselho de Direitos.

A outra diretriz é a da criação e manutenção de programas específicos, de proteção especial e sócio-educativos, observada a descentralização político-administrativa. E, finalmente, a diretriz de atendimento que é o tema em discussão, a da manutenção de fundos vinculados aos conselhos nacional, estaduais e municipais dos direitos da criança e do adolescente.

III - FUNDOS ESPECIAIS

Há um Decreto Legislativo, o de nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922, também conhecido por Código de Contabilidade, que, em seu artigo 19, estabelecia que a receita pública especial abrangeria todas as rendas, inclusive as destinadas "a fundo especial". A matéria, fundos especiais, remonta a um código vigente no longínquo ano de 1922. A Secretaria de Planejamento da Presidência da República divulgou um estudo, em 1977, em nível federal, no qual revela um rol de 179 Fundos. Esse mesmo estudo, republicado em 1979, arrolou um conjunto de 307 Fundos, na área federal. Portanto, a idéia de fundos especiais não é criação do legislador do Estatuto da Criança e do Adolescente, sequer é uma inovação no direito brasileiro. Ao contrário, é uma idéia antiga e que sobrevive.

O rol de Fundos Especiais é extenso. Talvez alguns dos mais conhecidos, em nível federal, sejam o Fundo de Participação dos Municípios, o Fundo Rodoviário Federal, o Fundo Nacional de Mineração, o Fundo Federal de Eletrificação, o Fundo de Desenvolvimento de Programas Integrados, o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social, que é vinculado ao Ministério da Ação Social, o Fundo Geral de Turismo, e assim por diante.

No Rio Grande do Sul, venho de um Estado onde também há essa prática, existem inúmeros fundos. Cito alguns, também à guisa de curiosidade, como o Fundo de Assistência Judiciária, que objetiva reunir recursos específicos para a área da assistência judiciária gratuita, órgão vinculado à Procuradoria-Geral do Estado; o Fundo de Reaparelhamento do Poder Judiciário, que angaria recursos para a construção de Fóruns no interior do Estado - estou sugerindo ao Procurador-Geral de Justiça do meu Estado que crie o Fundo de Reaparelhamento do Ministério Público, absolutamente indispensável, com recursos específicos para a instrumentalização das Promotorias de Justiça, o Fundo Especial de Reaparelhamento dos Serviços de Segurança Pública, que capta recursos especiais para a construção de Delegacias de Política e de Destacamentos da Brigada Militar, a polícia militar do Rio Grande do Sul; o Fundo Estadual de Apoio ao Setor Primário, destinado ao setor da agricultura; o Fundo Estadual da Saúde; o Fundo Penitenciário; o Fundo de Terras do Rio Grande do Sul; e, agora, recentemente, surgiu o Fundo da Brigada Militar, específico para a Brigada Militar.

Todos esses fundos têm, na sua essência, apenas um pequeno diferenciador, na forma de obtenção de recursos públicos para uma gestão específica. Cito, como exemplo, o Fundo de Reaparelhamento dos Serviços de Segurança Pública, que recebe 10% (dez por cento) de todas as muitas de trânsito que são aplicadas pela Polícia Militar e por órgãos federais no Estado, recursos repassados por um convênio mantido pela Secretaria de Segurança com a União.

Portanto, o tema é esse, fundo não puramente como sinônimo de recursos, mas com o significado de administração diferenciada de recursos públicos. A terminologia, portanto, é "fundo especial", ou "fundo de desenvolvimento", ou "fundo especial de natureza contábil", ou "fundo rotativo" ou "fundo contábil de natureza financeira". Todos esses termos significam a mesma coisa, com idêntica natureza ou configuração jurídica.

IV - CONCEITO E ESPECIFICAÇÕES.

O que são fundos? No sentido vulgar, a palavra fundo é muito conhecida, principalmente quando faltam, até mesmo na conta bancária, quando um cheque é sem fundos ou quando se quer passá-lo e não há recursos. Fundo é sinônimo de recurso, de provisão de dinheiro existente para um determinado fim. O sentido técnico da palavra, entretanto, está no artigo 71 da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, lei em vigor e que estatui normas de direito financeiro na elaboração e no controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

O artigo 165, parágrafo 9º, inciso II, da Constituição Federal, expressa que "cabe à lei complementar estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como instituição e funcionamento de fundos". A matéria deve ser

objeto de regulamentação por lei complementar à Constituição Federal. Lei federal, entretanto, que inexiste. É um dos dispositivos constitucionais ainda não regulamentados. Por isso, a Lei 4.320/64 foi recepcionada e vige na sua integralidade, incluindo o artigo 71, que conceitua tecnicamente fundo especial como "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". Dentro deste conceito há três elementos fundamentais.

O primeiro elemento é o de que fundo especial "é o produto de receitas especificadas em lei". Significa que o ingresso de dinheiro em qualquer fundo especial somente poderá acontecer se houver expressa e prévia autorização legal. É preciso que a lei instituidora do fundo - e essa é a primeira observação prática - faça a previsão das receitas que são passíveis de serem destinadas ao fundo. A lei deve dispor a respeito do objetivo a que se destina ingresso de dinheiro, mas também o tipo de receita que pode ser alcançada a esse fundo. A origem da receita, portanto, precisa estar definida em lei.

A lei pode definir receitas com diversas origens. Remeter à origem orçamentária, ou seja, ao próprio orçamento do Município, por exemplo, pode destinar recursos para fundo; e a outras origens, como a transferência de recursos de outras ordens. Assim, o fundo municipal pode receber recursos que são repassados pelo Estado ou pela União, doações ou contribuições voluntárias, não importa se de entidades não-governamentais, de pessoas físicas ou de pessoas jurídicas. Por disposição da lei, há incentivo a essas doações pois, pelo artigo 260 do Estatuto, as doações podem ser deduzidas na Declaração Anual do Imposto de Renda.

Há a possibilidade de ingresso de outros recursos, pela arrecadação de campanhas ou de promoções da própria comunidade. Também por expressa previsão do artigo 214 do Estatuto, as multas aplicadas pela Autoridade Judiciária reverterão ao fundo especial gerido pelo Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do respectivo Município. Esta é uma receita possível somente aos Fundos Municipais. Como acontece? O Juiz, em determinada ação civil pública, determina uma obrigação de fazer e o obrigado a essa providência não a realiza, havendo cominação de multa ao descumprimento. Com a execução da multa, o seu valor reverte ao Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

De outra parte, o artigo 154 do Estatuto refere-se às multas aplicadas nos procedimentos de apuração das infrações administrativas. Tais multas revertem sempre em benefício do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente.

Então, por óbvio, as leis instituidoras do Fundo Municipal devem, obrigatoriamente, prever como uma das possibilidades de auferir recursos, os valores decorrentes das multas aplicadas na forma dos artigos 154 e 214 do Estatuto da Criança e do Adolescente, sob pena do Fundo não poder receber essa contribuição.

Então, o primeiro elemento do conceito de fundo especial está posto. Compete à lei dizer claramente em que se deve constituir a receita, ou seja, o que pode ingressar como receita do fundo. A condição, portanto, é que haja previsão legal. Com o que surge a primeira dificuldade, a de que os Municípios, os Estados ou a União tenham o cuidado suficiente, na

formulação da lei, para não impedirem o ingresso de receitas para o fundo. Abrindo insuficientemente a possibilidade para que venha todo o recurso destinado a essa área específica, de atendimento à criança e ao adolescente.

O segundo elemento do conceito também está no artigo 71 da Lei nº 4.320/64, qual seja, o da "vinculação à realização de determinados objetivos ou serviços". A lei instituidora do fundo deve vincular a arrecadação à realização de objetivos na área da criança e do adolescente. Não poderia, por lógica, fugir dessa obrigação. A receita vincula-se à implementação de programas de interesse, assim definidos pela administração, na área de atendimento à criança e ao adolescente. Fixa-se, em lei, o que é possível atender, o que é possível fazer com o recurso arrecadado.

É a segunda conseqüência do conceito. Não se pode aplicar o recurso em algo que não esteja previamente previsto na lei. O tipo de dispêndio que se pode realizar, ou o que se pode fazer com o recurso, deve, portanto, estar previsto na lei. A destinação deve acontecer na área do atendimento, porque o fundo é uma das diretrizes para dar atendimento à criança e ao adolescente. Por isso que elenquei, como relevante, desde o início, o conceito de atendimento. Não há que se falar aqui da possibilidade da lei municipal expressar que esses recursos possam ser aplicados fora da área do atendimento, da área de proteção especial ou de programas sócio-educativos. Necessariamente os recursos terão que ser direcionados a essa finalidade. No meu Estado, pelo menos, vejo muitos equívocos, especialmente dos legisladores dos municípios, nessa matéria. Permitem que os recursos do fundo sejam utilizados, por exemplo, para pagamento de pessoal, para a criação da própria estrutura e manutenção do Conselho dos Direitos. Tais obrigações são do Município e das rubricas próprias do seu orçamento. Não há razão para se criar um Fundo Especial, sinônimo de arrecadação específica, para a manutenção das estruturas próprias do Município. É elementar que o destino dos recursos dos fundos especiais tenham como preocupação fundamental o atendimento à criança e ao adolescente. O atendimento direto, lá onde a criança precisa. Para acabar com a prática habitual no sistema anterior, de triste memória. Os recursos públicos, até chegarem à criança, perdiam-se pelo caminho. Aqui, então, se visa proporcionar que realmente o recurso atinja na integralidade a finalidade para o qual foi instituído. Portanto, a lei municipal, ou estadual ou federal, deve dizer claramente para que objetivos e serviços os recursos arrecadados, de forma especial, se destinam. Com o que advém a segunda dificuldade, ou seja, possuir o legislador municipal ou o estadual, a suficiente seriedade e compreensão para estabelecer com clareza quais são os objetivos ou finalidades desse recursos.

O terceiro elemento do conceito consiste na possibilidade da existê de "normas peculiares de aplicação", segundo o artigo 71 da Lei nº 4.320.

Normas peculiares de aplicação significa que se deve definir, claramente, o destino dos recursos através do plano de aplicação. É o desdobramento daquilo que a lei definir como sendo possível quanto à efetivação dos recursos. É através do plano de aplicação, elaborado pelo gestor, que se vai estabelecer e efetivar as normas de aplicação. Resumindo, pode-se dizer que Fundo Especial é a concentração de recursos de várias procedências, para, mediante financiamento específico, mover a consolidação ou o desenvolvimento de um setor deficitário ou específico da atividade pública. Esse é o conceito clássico de Fundo

Especial, vindo do Direito Administrativo. Em palavras mais simples, fundo especial é um facilitador de captação e aplicação de recursos públicos.

* Promotor de Justiça, Coordenador do Centro de Apoio Operacional das Promotorias da Criança e do Adolescente do Estado do Rio Grande do Sul

Disponível em: < http://folio.mp.pr.gov.br/CGI-BIN/om_isapi.dll?clientID=105270&hitsperheading=on&infobase=ca_r_igualdades.nfo&record={1A12}&softpage=Doc_Frame_Pg42> / Acesso em : 15 fev. 2007