



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE

Inconstitucionalidade dos §§ 2º e 6º, do artigo 2º, da Lei Estadual nº 17.579/2013 e dos artigos 1º, inciso VII e 2º e seu Parágrafo único, da Lei Estadual nº 18.375/2014, alterados, em parte, pela Lei Estadual nº 18.468/2015, aplicando-se os efeitos desta decisão aos processos que ainda não tenham sido julgados, nos termos do artigo 78 §4º, da Lei Orgânica desta Corte.

Órgão Colegiado de Origem: Tribunal Pleno.

Assunto: aplicação irregular dos recursos do Fundo Especial de Segurança Pública do Estado do Paraná – Funesp/PR, que foram incorporados ao Tesouro Geral do Estado – TGE, além de terem sido utilizados para pagamento da folha de pessoal da SESP.

Processo originário: 324480/16.

Relator: Conselheiro Ivan Lelis Bonilha.

Protocolo: 997530/16.

Decisão: Acórdão nº 3363/20 - Tribunal Pleno.

Sessão: Sessão Ordinária do Tribunal Pleno nº 37 (por videoconferência) de 18/11/2020.

Publicação: DETC nº 2431 de 26/11/2020.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE

PROCESSO Nº: 997530/16
ASSUNTO: INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE
ENTIDADE: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO: CARLOS ROBERTO MASSA JUNIOR, ESTADO DO PARANÁ,
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO Nº 3363/20 - Tribunal Pleno

EMENTA: Incidente de Inconstitucionalidade. Art. 78 da Lei Orgânica do TCE/PR. Arguição de inconstitucionalidade dos §§ 2º e 6º, do artigo 2º, da Lei Estadual 17.579/2013, artigo 1º e inciso VII e artigo 2º e seu Parágrafo único, da Lei Estadual n.º 18.375/2014. Afronta aos artigos 24, I e 165 §9º, II, da Constituição Federal. Reconhecimento. Procedência. Efeitos na forma do §4º, do art. 78 da Lei Orgânica do TCE/PR. Solução de questão prejudicial. Prejulgado a ser aplicado a todos os casos ainda não julgados por este Tribunal.

1 RELATÓRIO

Na Sessão Ordinária do Tribunal Pleno n.º 43, de 8 de dezembro de 2016, conforme item I, do Acórdão n.º 6196/16 do Tribunal Pleno¹, de Relatoria do

¹ ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em:

I. **Determinar**, nos termos do art. 408 do Regimento Interno, a **instauração de incidente de inconstitucionalidade** do artigo 2º e seu parágrafo único, da Lei nº 18.375, de 15 de dezembro de 2014, com a redação dada pelo art. 39, da Lei nº 18.468, de 29 de abril de 2015, e do § 6º do art. 2º, da Lei nº 17.579, de 28 de maio de 2013, incluído pelo art. 40, inciso II, da mesma Lei nº 18.468/2015, por violação aos artigos 71 e 73 da Lei 4.320/64 e ao parágrafo único do artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, o que configura afronta aos artigos 24, I, e 165, §9º, II, da Constituição da República, ficando, neste momento, sobrestado o processamento da comunicação de irregularidade, com relação a essa matéria, nos termos do art. 427 do Regimento Interno, até decisão final do referido incidente;

III. Determinar a abertura de tomada de contas extraordinária para a apuração da irregularidade de que trata o item III do Despacho nº 1026/16, referente à ausência de registro individualizado por fonte das receitas e das despesas oriundas das multas de trânsito arrecadas pelo DETRAN, em virtude da inobservância art. 320 do Código de Trânsito Brasileiro e do art. 8º, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como dos arts. 1º da Lei nº 18.375/2014 e § 6º, do art. 2º, da Lei nº 17.579, de 28 de maio de 2013, incluído pelo art. 40, inciso II, da Lei nº 18.468/2015, devendo, para essa finalidade, serem constituídos autos apartados, com reprodução integral das peças e constar da autuação, na condição de interessados o Secretário de Estado da Fazenda, Sr. MAURO RICARDO MACHADO COSTA e os Secretários de Estado da Segurança Pública nos períodos os Senhores FERNANDO DESTITO FRANCISCHINI e WAGNER MESQUITA DE OLIVEIRA, com a determinação de tramitação em regime de urgência, nos moldes do artigo 524- A, "e", do Regimento Interno;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, foi determinada a instauração do presente **Incidente de Inconstitucionalidade**, tendo sido inicialmente designado como Relator o Conselheiro Durval Amaral.

Em 23/01/2017², recebi o processo, por redistribuição.

A decisão colegiada foi proferida no processo de Comunicação de Irregularidade de autos n. ° 324480/16, proposta pela 3ª Inspeção de Controle Externo, superintendida pelo Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, que verificou a descaracterização da estrutura legal, financeira e contábil do **Fundo Especial de Segurança do Estado do Paraná (FUNESP/PR)**, por ter apurado: (i) a transferência irregular do superávit financeiro acumulado até o exercício de 2014, no montante de R\$227,1 milhões, e das disponibilidades financeira apuradas ao final do exercício de 2015, no montante de R\$73,4 milhões, para o Tesouro Geral do Estado (TGE) - em afronta aos artigos 13³, da Lei Estadual n. ° 16.944/2011, 73⁴, da Lei n. ° 4.320/1964 e 50, I⁵, da Lei n. ° 101/2000 -, e (ii) o pagamento irregular da folha de

d) Determinar a expedição de **LIMINAR** ao Senhor Secretário de Estado da Fazenda, Mauro Ricardo Machado Costa, com fulcro nos artigos 401, V c/c 403, III, do Regimento Interno, a fim de que, no prazo máximo de 5 (cinco) dias, observe o Manual Técnico de Orçamento e passe a adotar como fonte de recursos de "Multas por infração ao Código de Trânsito Brasileiro – FUNRESTRAN" o código 254, bem como que implante mecanismos para comprovação da destinação dos recursos oriundos das multas de trânsito na forma disposta no artigo 320 do CTB, com a demonstração contábil das receitas e das despesas observando rigorosamente a fonte de recurso, mediante controle por fonte de receita.

IV. Após a instauração da tomada de contas extraordinária determinada na letra "c", com o respectivo destaque **no sistema a fim de que o feito tramite em regime de urgência, determinar** à Diretoria de Protocolo que promova a citação do Sr. Secretário de Estado da Fazenda Mauro Ricardo Machado Costa, para que, querendo, manifeste-se, no prazo de 15 (quinze) dias, sobre a cautelar deferida, em observância ao disposto no art. 404, parágrafo único, do Regimento Interno. Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas GABRIEL GUY LÉGER.

Sala das Sessões, 8 de dezembro de 2016 – Sessão nº 43.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Conselheiro Relator

IVAN LELIS BONILHA
Presidente

² Termo de Redistribuição 1944/17 – DP – peça 11.

³ Art. 13. O saldo positivo do Fundo Especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo, em conformidade com o art. 73, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

⁴ 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.

⁵ Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

pessoal da Secretaria de Segurança Pública do Paraná (SESP) com recursos do mesmo Fundo, no montante de R\$200,9 milhões, durante o exercício de 2015, e de R\$261,4 milhões, correspondentes à parte da folha de pagamento de dez/2014 - em afronta ao Parágrafo único⁶, do artigo 4º, da Lei Estadual n.º 16.944/2011 c/c o parágrafo único⁷, do art. 8º, da Lei Complementar n.º 101/2000.

Registro que no referido expediente, a 3ª Inspeção de Controle Externo⁸ requereu a concessão da medida cautelar inominada, prevista no art. 53, § 2º, IV⁹, da Lei Complementar n.º 113/2005, e art. 401, V¹⁰, do Regimento Interno, para a suspensão em caráter liminar dos pagamentos de pessoal e encargos sociais da SESP com recursos do FUNESP, conforme ocorrido nos exercícios de 2014, no montante de R\$261,4 milhões e de 2015, no montante de R\$200,9 milhões.

O Relator da Comunicação de Irregularidade, Conselheiro Ivens Linhares, observou que *“tendo-se em conta, por um lado, o caráter controverso das irregularidades noticiadas, que envolvem o questionamento da constitucionalidade das leis estaduais que teriam permitido tanto a transferência de superávit financeiro e de disponibilidades do FUNESP ao Tesouro Geral do Estado, como o pagamento de despesas de pessoal com recursos desse mesmo fundo, e, por outro, o lapso temporal de mais de um ano desde a prática de parte considerável dos fatos*

I - a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada;

⁶ Art. 4º. Os recursos do FUNESP/PR destinam-se a:

(...)

Parágrafo Único. As receitas do FUNESP/PR não integram o percentual da receita estadual destinada à Secretaria de Estado da Segurança Pública, previstas na Lei Orçamentária Anual.

⁷ 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.

⁸ Peça 3.

⁹ Art. 53. O Tribunal poderá determinar a aplicação de medidas cautelares, quando houver receio de que o responsável possa agravar a lesão ou tornar difícil ou impossível a sua reparação, nos termos do Regimento Interno. (Redação dada pela Lei Complementar n. 213/18) (...)

§ 2º As medidas cautelares referidas no caput são as seguintes:

(...)

IV – outras medidas inominadas de caráter urgente.

¹⁰ Art. 401. Poderão ser solicitadas as seguintes medidas cautelares: (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)

(...)

V- outras medidas inominadas de caráter urgente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

apontados como irregulares”, deixou para analisar o pedido de suspensão após a manifestação das partes, consoante despacho proferido em 26/04/2016¹¹.

Por seu turno, na decisão colegiada, inicialmente referida neste relatório (Acórdão n. ° 6196/16 do Tribunal Pleno¹²), restou consignado, conforme proposta de voto do Relator, que o pedido de medida cautelar deixava de ser analisado, por entender competente para essa proposição o Relator que viesse a ser designado no Incidente de Inconstitucionalidade.

Pois bem. A arguição de inconstitucionalidade recai sobre os §§ 2º e 6º¹³, do artigo 2º, da Lei Estadual 17.579/2013 e sobre os artigos 1º, inciso VII¹⁴ e 2º e seu Parágrafo único¹⁵, da Lei Estadual n. ° 18.375/2014, alterados, em parte, pela Lei Estadual n. ° 18.468/2015.

Fundamenta-se que as indicadas normas violam os artigos 71¹⁶ e 73¹⁷ da Lei 4.320/64 e o Parágrafo único¹⁸ do artigo 8º da Lei de Responsabilidade

¹¹ Conforme Despacho 1026/16 – GCILZ à peça 4.

¹² Peça 4.

¹³ § 2º. A conta centralizadora concentrará os recursos das subcontas próprias de cada órgão, entidade, fundo, contrato e convênio, e evidenciará a movimentação e o saldo de recursos vinculados de seus integrantes, sem prejuízo ao disposto na Lei Orçamentária Anual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias; (Redação dada pelo art. 40 da Lei 18468 de 29/04/2015)

§ 6º. Os saldos de recursos referentes às fontes vinculadas de receita e o superávit financeiro dos fundos estaduais, à exceção daqueles regulamentados ou exigidos por lei federal, apurados ao final de cada exercício serão automaticamente incorporados ao Tesouro Geral do Estado. (Incluído pelo art. 40 da Lei 18468 de 29/04/2015)

¹⁴ Art. 1.º Os Fundos a seguir especificados deixam de ter natureza especial contábil, permanecendo como fontes vinculadas de receitas:

(...)

VII - Fundo Especial de Segurança Pública do Estado do Paraná – FUNESP/PR, instituído pela Lei nº 16.944, de 10 de novembro de 2011;

¹⁵ Art. 2.º Os recursos financeiros dos Fundos de que trata o art. 1º desta Lei, bem como de todos os demais Fundos do Poder Executivo consignados no orçamento fiscal, deverão ser programados e aplicados exclusivamente nos órgãos responsáveis por sua gestão e, sem prejuízo das destinações estabelecidas nos respectivos diplomas legais de instituição dos referidos Fundos, poderão ser utilizados para o pagamento de despesas de qualquer natureza, inclusive pessoal e encargos sociais, excetuando-se de tais disposições o Fundo instituído pela Lei nº 8.917, de 15 de dezembro de 1988. (Redação dada pelo art. 39 da Lei 18468 de 29/04/2015)

Parágrafo único. Os recursos dos Fundos de que trata o art. 1º desta Lei terão vigência no exercício e eventual superávit financeiro na fonte, verificado ao final de cada exercício, será automaticamente incorporado ao Tesouro Geral disposições o Fundo instituído pela Lei nº 8.917, de 15 de dezembro de 1988. (Redação dada pelo art. 39 da Lei 18468 de 29/04/2015)

¹⁶ Art. 71. 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.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Fiscal, o que configura afronta aos artigos 24, I¹⁹, e 165, §9º, II²⁰, da Constituição Federal.

O processo foi instruído pela 3ª Inspeção de Controle Externo (3ICE) – Instrução n.º 9/17²¹ -, que se manifestou pela aprovação do incidente, para fins de ser reconhecida a inconstitucionalidade das normas e negada sua aplicação.

Do mesmo modo, a Coordenadoria de Fiscalização Estadual (COFIE) concluiu pelo reconhecimento do incidente de inconstitucionalidade – Instrução n.º 109/17²².

O Ministério Público de Contas (Parecer n.º 5412/17²³), por seu Procurador-Geral, ratificou os opinativos técnicos, no sentido de se reconhecer incidentalmente a inconstitucionalidade dos dispositivos legais questionados, para fins de ser negada a sua aplicação, corroborando os argumentos trazidos nos acórdãos das Ações Diretas de Inconstitucionalidades n. 1.438.766-3 e 1.490.567-6 que, em caráter cautelar, sustaram os efeitos dos incisos V, VI e VIII, do art. 1º, da Lei Estadual n.º 18.375/2014 (*e foram julgadas procedentes pelo Órgão Especial do TJPR - conforme detalho no item 4 da Fundamentação, página 12 e seguintes*). Ainda, considerando a plausibilidade da realização de controle concentrado da norma pelo Supremo Tribunal Federal, o Procurador-Geral do MPC requereu a remessa de expediente à Procuradoria-Geral da República, para a adoção das medidas que entender pertinentes.

Pelo Despacho n.º 554/19²⁴, foi determinada a citação do Estado do Paraná, que apresentou suas alegações de defesa na peça 26.

¹⁹ Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

²⁰ Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

§ 9º Cabe à lei complementar:

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

²¹ Peça 14.

²² Peça 19.

²³ Peça 20.

²⁴ Peça 21.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em razão delas, a 3ª Inspeção de Controle Externo exarou a Instrução n.º 40/19²⁵, a qual motivou novo chamamento do Estado do Paraná (Despacho n.º 1452/19 – GCILB²⁶), para que ele se manifestasse especificamente sobre os dispositivos cuja constitucionalidade está sendo questionada no presente Incidente.

Apresentada sua petição²⁷, manifestaram-se conclusivamente a 3ª Inspeção de Controle Externo (Instrução n.º 40/19²⁸) e o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas (Parecer n.º 36/20 – PGC²⁹), que reiteraram seus opinativos anteriores.

É o necessário relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

1. Preliminarmente, recorro que a decisão plenária (Acórdão n.º 6196/16 TP³⁰), que determinou a instauração do presente Incidente de Inconstitucionalidade, consignou também que deixava de examinar o pedido cautelar apresentado pela 3ª Inspeção de Controle Externo, na Comunicação de Irregularidade, que buscava que esta Corte determinasse a suspensão dos pagamentos de pessoal e encargos sociais da Secretaria de Estado da Segurança Pública (SESP) com recursos do Fundo Especial de Segurança do Estado (FUNESP), por entender que seu exame competiria ao Relator do próprio Incidente.

Ao considerar que a previsão do artigo 408, §5³¹, combinada com a do artigo 410, §1³², ambos do Regimento Interno, segundo a qual o relator

²⁵ Peça 29.

²⁶ Peça 30.

²⁷ Peça 35,

²⁸ Peça 38.

²⁹ Peça 41.

³⁰ Item II do acórdão reproduzido no item 1.

³¹ Art. 408. Se, por ocasião do julgamento de qualquer feito pela Câmara, esta verificar a inconstitucionalidade de alguma lei ou ato normativo do Poder Público, os autos serão remetidos à discussão em sessão do Tribunal Pleno para pronunciamento preliminar sobre a matéria. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

designado para o incidente deve ser, obrigatoriamente, diverso daquele do processo em que esse é suscitado, entendeu o órgão julgador que qualquer avanço no conhecimento da matéria, além daquele suficiente para a proposta da instauração do incidente, implicaria em indevida invasão de competência do relator a ser designado e antecipação de um juízo valorativo que deveria ficar, em princípio, restrito à competência desse último, nos termos do artigo 32, II³³, do Regimento Interno.

Além disso, a citada decisão fez o registro que, em conformidade com o artigo 10, da Lei 9.868/1999³⁴, que previu a possibilidade de expedição de medida cautelar dentro do processo da ação direta de inconstitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal, a concessão do pedido estaria restrita à prévia audiência dos órgãos ou autoridades dos quais emanou a lei ou ato normativo impugnado.

No entanto, ocorreu que o pedido cautelar, pleiteado pela 3ª Inspeção de Controle Externo quando da propositura da Comunicação de Irregularidade, cuja análise foi adiada para este protocolado, não foi requerido, reiterado ou tratado pela requerente nas suas manifestações dentro do presente expediente.

Neste aspecto, sem adentrar no debate a qual Relator confere a competência para exame do pedido cautelar, não se pode negar que além da plausibilidade do direito substancial (*fumus boni iuris*), invocado por quem pretende a tutela, o perigo da demora (*periculum in mora*) deve estar ligado a uma situação

§ 5º Aplica-se o procedimento do incidente de prejulgado, no que couber, ao incidente de inconstitucionalidade. (Incluído pela Resolução nº 24/2010)

³² Art. 410. Por iniciativa do Presidente do Tribunal de Contas, a requerimento do Relator ou do Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, poderá o Tribunal Pleno pronunciar-se sobre a interpretação de qualquer norma jurídica ou procedimento da administração, reconhecendo a importância da matéria de direito e de sua aplicabilidade de forma geral e vinculante até que o prejulgado venha a ser reformado na forma prevista em Regimento Interno.

§ 1º Não poderá atuar como Relator o Conselheiro que suscitar a matéria, sendo indicado pelo Presidente do órgão colegiado um de seus membros para relato da matéria, mediante voto escrito.

³³ Art. 32. Como Relator, compete ao Conselheiro:

II - decidir sobre os incidentes relativos ao pedido principal;

³⁴ Art. 10. Salvo no período de recesso, a medida cautelar na ação direta será concedida por decisão da maioria absoluta dos membros do Tribunal, observado o disposto no art. 22, após a audiência dos órgãos ou autoridades dos quais emanou a lei ou ato normativo impugnado, que deverão pronunciar-se no prazo de cinco dias.

§ 1º O relator, julgando indispensável, ouvirá o Advogado-Geral da União e o Procurador-Geral da República, no prazo de três dias.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

concreta, demonstrada através de algum fato objetivo, delimitado, que se pretende barrar.

A Comunicação de Irregularidade n. ° 324480/16 originou-se da fiscalização de fatos ocorridos nos exercícios de 2014 e 2015, tendo este Incidente de Inconstitucionalidade sido instaurado após a decisão plenária da Sessão Ordinária de 8 de dezembro de 2016 (Acórdão 6196/16 TP), para a análise da constitucionalidade de dispositivos legais estaduais. Porém, após a redistribuição do processo para mim, em 23/01/2017³⁵, e despacho inicial³⁶, a primeira manifestação da inspetoria nos presentes autos se deu em abril de 2017³⁷.

Por esta razão, no meu julgamento, em razão do transcurso do tempo entre os dois protocolados, a concessão da medida cautelar suspensiva exigiria o seu requerimento nos presentes autos, com a demonstração tempestiva de sua necessidade, quando se então exigiria a manifestação prévia da autoridade da qual emanou a lei impugnada, especificamente quanto a essa eventual medida.

Porém, o protocolado seguiu o trâmite para sua instrução, sem novo ou reiterado requerimento cautelar.

Neste momento, todavia, mostra-se mais eficiente se dedicar ao próprio mérito do incidente, evitando-se maiores enfáticos debates, para uma decisão de modo resolutivo.

2. Foi o §3º, do artigo 78³⁸, da Lei Orgânica deste Tribunal, que previu o Incidente de Inconstitucionalidade em feitos de competência originária do Tribunal de Contas.

Na Comunicação de Irregularidade que propôs, a 3ª Inspeção de Controle Externo **noticiou a ocorrência de inconstitucionalidades na**

³⁵ Termo de Redistribuição 1944/17 – DP – peça 11.

³⁶ Despacho 337/17 – GCILB – peça 12.

³⁷ Instrução 9/17 – 3ICE – peça 14.

³⁸ LCE/PR 113/2005.

Art. 78. Se, por ocasião do julgamento de qualquer feito pela Câmara, esta verificar a inconstitucionalidade de alguma lei ou ato normativo do Poder Público, os autos serão remetidos à discussão em sessão do Tribunal Pleno para pronunciamento preliminar sobre a matéria, conforme procedimento a ser estabelecido em Regimento Interno. § 3º Idêntico incidente poderá ser suscitado por qualquer Conselheiro, Auditor quando em substituição, ou membro do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em feitos de competência originária do Tribunal Pleno.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

normatização dos fundos públicos estaduais, quando o Estado do Paraná, pela Lei Estadual n. ° 18.468/2015, alterou e ou incluiu dispositivos nas Leis Estaduais (ordinárias) n. ° 17.579/2013 e 18.375/2014, em especial os §§2º e 6º, do artigo 2º, da primeira, e Parágrafo único do artigo 2º, da segunda, **alterando a sistemática do Fundo Especial de Segurança Pública do Estado do Paraná (FUNESP/PR), e dos demais fundos listados no rol do artigo 1º, da Lei 18.375/2014.**

No seu julgamento, nos termos do item I, do Acórdão n. ° 6196/16, do Tribunal Pleno, foi determinada a instauração do presente **Incidente de Inconstitucionalidade**, o qual, então, propõe-se, a examinar a inconstitucionalidade alegada dos indicados dispositivos, os quais, para fixar, abaixo reproduzo:

Lei n. ° 17.579/2013

Art. 2º (...)

§ 2º. A conta centralizadora concentrará os recursos das subcontas próprias de cada órgão, entidade, fundo, contrato e convênio, e evidenciará a movimentação e o saldo de recursos vinculados de seus integrantes, sem prejuízo ao disposto na Lei Orçamentária Anual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias; (Redação dada pelo art. 40 da Lei 18468 de 29/04/2015)

§ 6º. Os saldos de recursos referentes às fontes vinculadas de receita e o superávit financeiro dos fundos estaduais, à exceção daqueles regulamentados ou exigidos por lei federal, apurados ao final de cada exercício serão automaticamente incorporados ao Tesouro Geral do Estado. (Incluído pelo art. 40 da Lei 18468 de 29/04/2015)

Lei n. ° 18.375/2014

Art. 1.º Os Fundos a seguir especificados deixam de ter natureza especial contábil, permanecendo como fontes vinculadas de receitas:

VII - Fundo Especial de Segurança Pública do Estado do Paraná – FUNESP/PR, instituído pela Lei nº 16.944, de 10 de novembro de 2011;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Art. 2.º Os recursos financeiros dos Fundos de que trata o art. 1º desta Lei, bem como de todos os demais Fundos do Poder Executivo consignados no orçamento fiscal, deverão ser programados e aplicados exclusivamente nos órgãos responsáveis por sua gestão e, sem prejuízo das destinações estabelecidas nos respectivos diplomas legais de instituição dos referidos Fundos, poderão ser utilizados para o pagamento de despesas de qualquer natureza, inclusive pessoal e encargos sociais, excetuando-se de tais disposições o Fundo instituído pela Lei nº 8.917, de 15 de dezembro de 1988. (Redação dada pelo art. 39 da Lei 18468 de 29/04/2015)

Parágrafo único. Os recursos dos Fundos de que trata o art. 1º desta Lei terão vigência no exercício e eventual superávit financeiro na fonte, verificado ao final de cada exercício, será automaticamente incorporado ao Tesouro Geral do Estado, não se aplicando, porém, ao Fundo instituído pela Lei nº 8.917, de 1988. (Incluído pelo art. 39 da Lei 18468 de 29/04/2015)

3. Primeiramente, me cabe registrar que o artigo 2º e seu Parágrafo único, da Lei 18.375/2014, receberam um acréscimo, pela Lei n.º 19.028, de 30/05/2017, apenas para excluir mais um Fundo das regras gerais por eles estabelecidas. Vejamos (acréscimo em destaque):

Lei n.º 18.375/2014

Art. 2.º Os recursos financeiros dos Fundos de que trata o art. 1º desta Lei, bem como de todos os demais Fundos do Poder Executivo consignados no orçamento fiscal, deverão ser programados e aplicados exclusivamente nos órgãos responsáveis por sua gestão e, sem prejuízo das destinações estabelecidas nos respectivos diplomas legais de instituição dos referidos Fundos, poderão ser utilizados para o pagamento de despesas de qualquer natureza, inclusive pessoal e encargos sociais, excetuando-se de tais disposições o Fundo instituído pela Lei nº 8.917, de 15 de dezembro de 1988, e o Fundo de que trata o art. 14 da Lei nº 9.579, de 22 de março de 1991. (Redação dada pela Lei 19028 de 30/05/2017)

(em destaque o acréscimo feito pela Lei 19028/2017)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Parágrafo único. Os recursos dos Fundos de que trata o art. 1º desta Lei terão vigência no exercício e eventual superávit financeiro na fonte, verificado ao final de cada exercício, será automaticamente incorporado ao Tesouro Geral do Estado, não se aplicando, porém, ao Fundo instituído pela Lei nº 8.917, de 1988, e ao Fundo instituído nos termos da Lei nº 9.579, de 1991. (NR)
(Redação dada pela Lei 19028 de 30/05/2017)

(em destaque o acréscimo feito pela Lei 19028/2017)

O acréscimo, contudo, não alterou substancialmente o texto impugnado, nem revogou os dispositivos em exame, não implicando, assim, na perda parcial do objeto do presente incidente de inconstitucionalidade.

Por isso, **desde logo afastado o argumento do Estado do Paraná³⁹ de que o art. 2º e seu parágrafo único, da Lei n.º 18.375/2014 (na redação dada pelo art. 39 da Lei n.º 18.468/2015) encontra-se revogado há alguns anos, quando asseverou que não fazia sentido a continuidade da discussão de sua validade.**

Em verdade, o dispositivo sofreu apenas um acréscimo⁴⁰, tendo sido mantida integralmente a redação em relação à qual se discute sua constitucionalidade.

³⁹ Peça 35, página 2.

⁴⁰ Lei Complementar Federal n.º 95/1998.

Art. 12. A alteração da lei será feita:

I - mediante reprodução integral em novo texto, quando se tratar de alteração considerável;

II - mediante revogação parcial; (Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

III - nos demais casos, por meio de substituição, no próprio texto, do dispositivo alterado, ou acréscimo de dispositivo novo, observadas as seguintes regras:

a) revogado; (Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

b) é vedada, mesmo quando recomendável, qualquer renumeração de artigos e de unidades superiores ao artigo, referidas no inciso V do art. 10, devendo ser utilizado o mesmo número do artigo ou unidade imediatamente anterior, seguido de letras maiúsculas, em ordem alfabética, tantas quantas forem suficientes para identificar os acréscimos; (Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

c) é vedado o aproveitamento do número de dispositivo revogado, vetado, declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal ou de execução suspensa pelo Senado Federal em face de decisão do Supremo Tribunal Federal, devendo a lei alterada manter essa indicação, seguida da expressão 'revogado', 'vetado', 'declarado inconstitucional, em controle concentrado, pelo Supremo Tribunal Federal', ou 'execução suspensa pelo Senado Federal, na forma do art. 52, X, da Constituição Federal; (Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

d) é admissível a reordenação interna das unidades em que se desdobra o artigo, identificando-se o artigo assim modificado por alteração de redação, supressão ou acréscimo com as letras 'NR' maiúsculas, entre parênteses, uma única vez ao seu final, obedecidas, quando for o caso, as prescrições da alínea "c". (Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Pelo mesmo motivo, permanecem pertinentes as razões contidas nas informações que instruem os autos.

Superado este aspecto, passa-se ao exame próprio do mérito.

4. A inconstitucionalidade suscitada também já foi tema de ações no âmbito do Poder Judiciário.

O Órgão Especial do e. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, em 02 de outubro de 2017, julgou a Ação Direta de Inconstitucionalidade n. ° 0040222-67.2015.8.16.0000 (1.438.766-3)⁴¹, proposta pelo Ministério Público do Estado do Paraná, reconhecendo a inconstitucionalidade formal do artigo 1º, incisos V e VIII, da Lei Estadual n. ° 18.375/2014, que elencava o **Fundo Estadual do Meio Ambiente - FEMA e o Fundo Estadual de Defesa do Consumidor – FECON**, no rol de fundos que deixaram de ter natureza especial contábil, permanecendo como fontes vinculadas de receitas (caput do art. 1º), permitindo a incorporação, pelo Tesouro Geral, dos saldos remanescentes do exercício financeiro anterior (Parágrafo único do art. 2º) e a utilização para pagamento de despesas de qualquer natureza, inclusive com pessoal e encargos sociais (caput do art. 2º)⁴².

Pela decisão, o Tribunal de Justiça reconheceu que a norma excedeu os limites da competência suplementar conferida aos Estados-membros para legislar sobre o tema (artigo 13, incisos V e VI, e §§1º e 2º, da Constituição Estadual).

Da mesma forma, o Órgão Especial do e. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, em 20 de novembro de 2017, julgou procedente a Ação Direta de

Parágrafo único. O termo 'dispositivo' mencionado nesta Lei refere-se a artigos, parágrafos, incisos, alíneas ou itens. ([Inciso incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001](#))

⁴¹ Relator Desembargador José Augusto Gomes Aniceto.

⁴² **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE LEI ESTADUAL Nº 18.375/2014 QUE ALTEROU A SISTEMÁTICA DO FUNDO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE – FEMA – E DO FUNDO ESTADUAL DE DEFESA DO CONSUMIDOR – FECON - . PRELIMINAR DE INCOMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA - AÇÃO DIRETA QUE INVOCA COMO PARÂMETRO DE CONTROLE DISPOSITIVO DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL –POSSIBILIDADE - ART. 111 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - PRELIMINAR REJEITADA – MÉRITO - NORMA QUE ATRIBUI NATUREZA JURÍDICA AOS FUNDOS DE FONTES VINCULADAS DE RECEITAS, PERMITINDO A INCORPORAÇÃO, PELO TESOIRO GERAL, DOS SALDOS REMANESCENTES DO EXERCÍCIO FINANCEIRO ANTERIOR E A UTILIZAÇÃO PARA PAGAMENTO DE DESPESAS DE QUALQUER NATUREZA, INCLUSIVE COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS - NORMA QUE EXCEDE OS LIMITES DA COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR CONFERIDA AOS ESTADOS-MEMBROS PARA LEGISLAR SOBRE O TEMA - ART. 13, INCISOS V E VI, E §§ 1º E 2º DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL VERIFICADA. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Inconstitucionalidade n. ° 0000769-31.2016.8.16.0000 (1.490.567-6)⁴³, proposta pelo Ministério Público do Estado do Paraná, para declarar, com efeitos *ex nunc*, a inconstitucionalidade, por vício formal, do inciso VI, do artigo 1º, da Lei Estadual n. ° 18.375/2014, que alterou a natureza jurídica do **Fundo Penitenciário do Paraná – FUPEN**. Isto em razão da autorização para aplicar seus recursos em finalidades distintas daquelas para as quais foi instituído, ou por não preservar os saldos remanescentes do exercício financeiro anterior (nos termos do art. 2º e Parágrafo único da Lei 18.375/2014, com redação dada pela Lei 18.468/2015)⁴⁴.

5. A competência da Corte de Justiça Estadual foi evidenciada em razão da **incompatibilidade vertical da Lei Estadual n. ° 18.375/2015 (com a redação dada pela Lei Estadual n. ° 18.468/2015) com o artigo 13, incisos I, V e VI, da Constituição Estadual**⁴⁵, que estatuiu a competência concorrente do Estado

⁴³ Relator Desembargador Prestes Mattar.

⁴⁴ **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – INCISO VI DO ARTIGO 1º DA LEI ESTADUAL Nº 18.375/2014 (REDAÇÃO DADA PELA LEI ESTADUAL Nº 18.468/2015) - ALTERAÇÃO DA NATUREZA JURÍDICA DO FUNDO PENITENCIÁRIO (FUPEN) - ATRIBUIÇÃO DE “FONTE VINCULADA DE RECEITAS”, RETIRANDO-LHE A ESSÊNCIA CONTÁBIL – MODIFICAÇÃO LEGISLATIVA QUE PASSOU A UTILIZAR A UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS DO FUPEN NO PAGAMENTO DE DESPESAS DE QUALQUER NATUREZA, INCLUSIVE COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS, ALÉM DE PREVER A INCORPORAÇÃO AUTOMÁTICA AO TESOUREIRO GERAL DO ESTADO (CAIXA ÚNICO), DOS SALDOS PORVENTURA EXISTENTES AO FINAL DE CADA EXERCÍCIO FINANCEIRO – VÍCIO FORMAL CARACTERIZADO - EXTRAPOLAÇÃO DOS LIMITES DA COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR CONFERIDA AOS ESTADOS-MEMBROS PARA LEGISLAR SOBRE MATÉRIA DE DIREITO PENITENCIÁRIO – DESVIRTUAMENTO DA FINALIDADE DO FUNDO ESPECIAL INSTITUÍDO, ESSENCIALMENTE, PARA A PROMOÇÃO DE MELHORIA DAS CONDIÇÕES CARCERÁRIAS E FOMENTO DA EXECUÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS PARA INTERNOS E EGRESSOS DO SISTEMA PRISIONAL ESTADUAL – DECLARAÇÃO DA INCONSTITUCIONALIDADE DO INC. VI, DO ART. 1º, DA LEI ESTADUAL Nº 18.375/2014, COM EFEITOS *EX NUNC*, CONFIRMANDO A LIMINAR DE DEFERIMENTO DA TUTELA CAUTELAR (EM 20/06/2016), CUJO NOTICIADO DESCUMPRIMENTO ENSEJA A EXTRAÇÃO E ENCAMINHAMENTO DE PEÇAS À PROMOTORIA DE PROTEÇÃO E DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO DA COMARCA DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA PARA AS PROVIDÊNCIAS CABÍVEIS - AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.**

⁴⁵ Constituição Estadual do Paraná.

Art. 13. Compete ao Estado, **concorrentemente** com a União, legislar sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;

II - orçamento;

III - juntas comerciais;

IV - custas dos serviços forenses;

V - produção e consumo;

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção ao meio ambiente e controle da poluição;

VII - proteção do patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor e a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

IX - educação, cultura, ensino e desportos;

X - criação, competência, composição e funcionamento dos juzizados especiais de que trata o art. 109 desta Constituição, observado o disposto no art. 98, I, da Constituição Federal;

XI - procedimentos em matéria processual;

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

XIII - assistência jurídica e defensoria pública;

XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;

XV - proteção à infância e à juventude;

XVI - organização, garantias, direitos e deveres da Polícia Civil.

§ 1º. O Estado, no exercício de sua competência suplementar, observará as normas gerais estabelecidas pela União.

§ 2º. Inexistindo lei federal sobre as normas gerais, o Estado poderá exercer competência legislativa plena para atender às suas peculiaridades. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional 7 de 24/04/2000\)](#)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

do Paraná de legislar, respectivamente, sobre direito penitenciário (Fundo Penitenciário do Paraná – FUPEN), consumo (Fundo Estadual de Defesa do Consumidor – FECON) e meio ambiente (Fundo Estadual do Meio Ambiente – FEMA).

Já a inconstitucionalidade formal foi reconhecida pois a norma impugnada transbordou os limites da competência complementar conferida aos Estados-membros para legislar sobre a matéria atinente, especificamente no que se refere à alteração da natureza jurídica dos Fundos.

6. Em suas manifestações, o Estado do Paraná posicionou-se no sentido que o presente incidente perdeu o objeto a partir da publicação da decisão proferida na ADI n. ° 00769-31.2016.8.16.0000, com efeitos *ex nunc*. Entende que apenas após a publicação do acórdão a existência de eventual “FUPEN Fundo Especial” seria obrigatória; antes disso, não havia óbice à existência do “FUPEN - Fonte Vinculada de Receita”, com repasse de superávit ao tesouro ao final do exercício. Deste modo, alegou que o incidente de inconstitucionalidade não pode ter continuidade para apurar a validade do mencionado art. 2º, § 6º, da Lei n. 17.579/2013 (na redação dada pela Lei n. 18.468/2015), dissociada da situação concreta do FUPEN.

Ocorre, porém, que a apontada ação judicial decretou a inconstitucionalidade, por vício formal, do inciso VI, do artigo 1º, da Lei Estadual n. ° 18.375/2014, que alterou a natureza jurídica do Fundo Penitenciário do Paraná – FUPEN, e o presente incidente trata da constitucionalidade de outros dispositivos (§§ 2º e 6º, do artigo 2º, da Lei Estadual 17.579/2013 e artigos 1º, inciso VII, e 2º, e seu Parágrafo único, da Lei Estadual n. ° 18.375/2014, alterados, em parte, pela Lei Estadual n. ° 18.468/2015).

Nesse passo, não existe óbice ao prosseguimento do exame de mérito do Incidente de Inconstitucionalidade, cujo objeto distingue-se do das ações



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

judiciais historiadas anteriormente, como bem apontou a Inspeção competente⁴⁶, no que foi acompanhada pelo órgão ministerial⁴⁷.

7. Em sua última manifestação⁴⁸, o Estado do Paraná alegou que este Tribunal de Contas não teria competência para invalidar a norma “em abstrato”, a fim de fundamentar eventuais futuras sanções contra gestores públicos que, amparados no art. 2º, § 6º, da Lei n. 17.579/2013 (na redação dada pela Lei n. 18.468/2015), remeteram o superávit financeiro de outros fundos ou mesmo fontes vinculadas de receitas (diversos do FUPEN) ao Tesouro.

Primeiramente, **importante registrar que este incidente tem como objeto o exame de constitucionalidade dos dispositivos legais estaduais antes individualizados**, sendo o processo de Comunicação de Irregularidade/Tomada de Contas Extraordinária o ambiente competente para a análise da responsabilidade dos gestores envolvidos, e eventual aplicabilidade de sanções administrativas.

Por sua vez, a respeito da competência desta Corte, de realizar o controle difuso de constitucionalidade, por via incidental, a matéria foi disciplinada pela Lei Orgânica deste Tribunal.

Também, é oportuno lembrar que o Supremo Tribunal Federal mantém vigente a sua Súmula n. ° 347⁴⁹, que prescreveu que *O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público.*

De fato, não se tem mais como não reconhecer a importância do controle da constitucionalidade pelos Tribunais de Contas como salvaguarda do patrimônio público. O objetivo do controle de constitucionalidade exercidos pelas Cortes de Contas não é o ataque direto à lei ou ao ato normativo questionado, mas a proteção do erário, que pode estar sofrendo perdas motivadas por despesas

⁴⁶ Peça 29.

⁴⁷ Peça 41.

⁴⁸ Firmada pela Procuradora-Geral do Estado Letícia Ferreira da Silva e pelo Procurador do Estado Eduardo M. L. Rodrigues de Castro - peça 35.

⁴⁹ Editada em 1963.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

fundamentadas em leis ou atos normativos que não se conformam ao texto constitucional.

Deste modo, é prerrogativa do Tribunal de Contas apreciar a constitucionalidade das leis e atos do poder público, de forma incidental, como condição necessária para o exame do caso concreto, submetido à sua jurisdição.

A questão constitucional é uma questão prejudicial da causa principal. Não é por outro motivo que os processos em andamento nesta Corte, que dependem do exame prévio de determinada questão constitucional, a qual está sendo tratada em processo próprio, restam sobrestados até o seu julgamento final.

A Subseção I, da Seção VII (Dos Incidentes Processuais), da Lei Orgânica deste Tribunal (Lei Complementar Estadual n. ° 113/2005), foi dedicada à normatização do Incidente de Inconstitucionalidade no ambiente deste Tribunal:

Subseção I Do Incidente de Inconstitucionalidade

Art. 78. Se, por ocasião do julgamento de qualquer feito pela Câmara, esta verificar a inconstitucionalidade de alguma lei ou ato normativo do Poder Público, os autos serão remetidos à discussão em sessão do Tribunal Pleno para pronunciamento preliminar sobre a matéria, conforme procedimento a ser estabelecido em Regimento Interno.

§ 1º Em sessão plenária, o Relator do feito exporá o caso, procedendo-se, em seguida, à deliberação sobre a matéria.

§ 2º Proferido o julgamento pelo Tribunal Pleno e publicada a respectiva deliberação, serão os autos devolvidos à Câmara, para apreciar o caso de acordo com a decisão prejudicial.

§ 3º Idêntico incidente poderá ser suscitado por qualquer Conselheiro, Auditor quando em substituição, ou membro do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em feitos de competência originária do Tribunal Pleno.

§ 4º A decisão contida no Acórdão que deliberar sobre o incidente de reconhecimento de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, solucionará a questão prejudicial, constituindo prejudgado a ser aplicado a todos os casos a serem submetidos ao Tribunal de Contas.

Da leitura dos dispositivos legais, destaque-se o §4º, que regulamentou que a deliberação plenária a respeito do incidente solucionará a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

questão prejudicial, constituindo prejulgado a ser aplicado a todos os casos a serem submetidos ao Tribunal de Contas.

Por oportuno, pertinente reproduzir esclarecimento feito pelo órgão ministerial, em seu último parecer⁵⁰, a respeito do mesmo dispositivo, “o *exame pelo Tribunal de Contas somente afeta o plano da eficácia da norma reputada inconstitucional. Com isso, denota-se que a solução da questão prejudicial vincula somente o exame que a própria Corte realizará, mas não afetará a validade do ato – para o que, em sendo o caso, serão provocados os legitimados à propositura do exame concentrado de constitucionalidade para a adoção de tal providência*”⁵¹.

Pois bem, transposta essa prejudicial, passa-se ao exame da matéria a que se dedica aos autos.

8. Os Fundos Públicos foram tema de estudo⁵² do Grupo Técnico de Padronização de Relatórios - GTREL do Tesouro Nacional, que os assim conceituou como: “*Instrumento criado por lei, sem personalidade jurídica, para gestão individualizada de recursos vinculados, visando o alcance de objetivos específicos*”. A partir da legislação existente, os técnicos elencaram suas características comuns, das quais reproduzo as apropriadas ao tema de discussão no presente Incidente:

- prévia autorização legislativa - a criação de fundos dependerá de prévia autorização legislativa; (CF/88, art.167, IX)
- receitas especificadas – devem ser constituídos de receitas especificadas, próprias ou transferidas; (Lei 4320, art.71)
- vinculação à realização de determinados objetivos e serviços - a aplicação das receitas deve vincular-se à realização de programas de trabalho relacionados aos objetivos definidos na criação dos fundos; (Lei 4320, art.71) e,

⁵⁰ Emitido pelo então Procurador-Geral Flávio de Azambuja Berti - Peça 41.

⁵¹ Dispõe o art. 409 do Regimento Interno: “Tornada definitiva a decisão denegatória da aplicação da lei ou ato, o Tribunal representará ao Procurador-Geral de Justiça, para os devidos fins”. E, considerando a competência vinculada no art. 71, inciso XI da Constituição, igual medida poderia ser reclamada perante o Procurador-Geral da República.

⁵² Página 7 da Ata do dia 20 de outubro de 2011, Reunião do Grupo Técnico de Padronização de Relatórios – GTREL – Tesouro Nacional:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- Preservação do saldo patrimonial do exercício – salvo se a lei instituidora estabelecer o contrário, o saldo apurado em balanço patrimonial do fundo será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo; (Lei 4320, art.73 e LC 101, art.8º, § único)

A partir dessas características comuns, pode-se concluir que todo Fundo Público tem a finalidade de alcançar um objetivo específico que justifique a sua realização. Exige receitas especificadas na lei, devendo, assim, ser mencionadas expressamente quais as receitas que o formarão, sua destinação e quais os programas que serão atendidos, devendo quaisquer sobras de recursos a ele retornarem.

Por oportuno, para mostrar a sedimentação do tema, lembro a decisão consubstanciada no Acórdão n. ° 1497/2016⁵³ do Tribunal de Contas da União, que abriu prazo para manifestação, no processo de prestação de contas do exercício de 2015 da Presidente da República, em relação ao, entre outros, seguinte indício de irregularidade: **“9.2.12. utilização de recursos de fundos especiais em finalidade diversa do objeto da vinculação, em desacordo com o estabelecido no art. 73 da Lei 4.320/1964 e em ofensa ao parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 101/2000;”**

9. Foi o artigo 24, inciso I, da Constituição Federal, que atribuiu à União a competência para editar normas gerais sobre direito financeiro.

⁵³ Relator Ministro José Mucio Monteiro.

Prestação de Contas da Presidente da República referente ao exercício de 2015.

Sumário

CONTAS DA PRESIDENTE DA REPÚBLICA. EXERCÍCIO DE 2015. INDÍCIOS DE IRREGULARIDADES E DISTORÇÕES QUE IMPEDEM A APRECIÇÃO DAS CONTAS ANTES QUE SEJA GARANTIDA A APRESENTAÇÃO DE DEFESA. OITIVAS. ABERTURA DE PRAZO PARA MANIFESTAÇÃO.

Acórdão

VISTOS, relatados e discutidos estes autos que tratam das Contas da Presidente da República, referentes ao exercício de 2015.

(...)

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão Extraordinária do Plenário, diante das razões expostas pelo Relator, e com fundamento no art. 71, inciso I, da Constituição Federal, nos arts. 1º, inciso III, e 36 da Lei 8.443/1992, e nos arts. 1º, inciso VI, e 221 do Regimento Interno do TCU, em:

9.1. comunicar ao Congresso Nacional que as contas prestadas pela Excelentíssima Senhora Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, referentes ao exercício de 2015, não estão, no momento, em condições de serem apreciadas por este Tribunal, em razão de indícios de irregularidades e de possíveis distorções que demandam a abertura de prazo para apresentação de contrarrazões, em nome do devido processo legal e em respeito ao princípio constitucional do contraditório e da ampla defesa;

9.2. dar ciência desta deliberação à Excelentíssima Senhora Presidente da República, Dilma Vana Rousseff, a fim de que, caso tenha interesse e entenda necessário, pronuncie-se, no prazo de 30 (trinta) dias, acerca dos indícios de irregularidades e possíveis distorções a seguir listados:

9.2.12. utilização de recursos de fundos especiais em finalidade diversa do objeto da vinculação, em desacordo com o estabelecido no art. 73 da Lei 4.320/1964 e em ofensa ao parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 101/2000 (item III.4.3);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Os Estados e o Distrito Federal, no exercício de competência legislativa concorrente, **devem então observar as normas gerais editadas pela União, exercendo competência plena apenas no caso delas inexistirem**⁵⁴.

Nesse passo, as Lei n. ° 4.320/1964 e Lei Complementar n. ° 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) são normas nacionais de observância obrigatória à União e aos Estados e Distrito Federal (e Municípios).

Observe-se que o inciso II, do §9º, do artigo 165⁵⁵, da Constituição Federal, atribuiu à Lei Complementar estabelecer condições para a instituição e funcionamento de fundos especiais. Apesar de ainda não editada esta regulamentação, a omissão encontra-se suprida pela Lei Federal n. ° 4.320/1964, recepcionada pela Constituição com status de lei complementar - *como reconheceu o Supremo Tribunal Federal*⁵⁶ -, que disciplinou os fundos especiais em seus artigos 71 a 74.

⁵⁴ Conforme §1º, do artigo 13, da CE, na nota 22 – que reproduziu o art. 24 da Constituição Federal:

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico; ([Vide Lei nº 13.874, de 2019](#))

II - orçamento;

III - juntas comerciais;

IV - custas dos serviços forenses;

V - produção e consumo;

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

IX - educação, cultura, ensino e desporto;

IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 85, de 2015](#))

X - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas;

XI - procedimentos em matéria processual;

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

XIII - assistência jurídica e Defensoria pública;

XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;

XV - proteção à infância e à juventude;

XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. ([Vide Lei nº 13.874, de 2019](#))

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. ([Vide Lei nº 13.874, de 2019](#))

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. ([Vide Lei nº 13.874, de 2019](#))

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário

⁵⁵ Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

§ 9º Cabe à lei complementar:

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

⁵⁶ STF, ADI 1726 MC, Relator Min. Maurício Corrêa, Tribunal Pleno, julgado em 16/09/1998)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A partir daí, os Estados e Distrito Federal devem editar apenas normas complementares àquelas, não podendo, assim, se esquivarem das normas gerais que tratam da destinação vinculada das receitas dos fundos especiais - voltada exclusivamente ao atendimento das finalidades que justificaram sua instituição⁵⁷ -, e da preservação dos seus saldos remanescentes de um exercício financeiro para outro⁵⁸, só podendo exercer sua competência legislativa plena para atender às suas peculiaridades na hipótese de ausência de lei federal sobre normas gerais (o que não ocorre em relação à matéria).

Quaisquer modificações dos parâmetros estabelecidos só poder-se-iam se dar por meio de lei de mesma hierarquia, ou seja, complementar, por iniciativa de sujeito constitucionalmente competente, a União.

Do mesmo modo, atendendo também ao artigo 163⁵⁹ da Constituição Federal, a Lei Complementar n. ° 101/2000 estabeleceu normas gerais de finanças públicas, em relação às quais os Estados e Distrito Federal também devem observância, não podendo legislar em desacordo com a norma federal de regência, sob pena de invasão de competência da União.

O parágrafo único, do artigo 8º da Lei Complementar n. ° 101/2000 foi claro ao estabelecer que: *“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”*, e, em seu inciso I, do art. 50, que *“a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada”*.

⁵⁷ Artigo 71, reproduzido na nota 2.

⁵⁸ Artigo 73, reproduzido na nota 3.

⁵⁹ Art. 163. Lei complementar disporá sobre:

I - finanças públicas;

II - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público;

III - concessão de garantias pelas entidades públicas;

IV - emissão e resgate de títulos da dívida pública;

V - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 40, de 2003](#))

VI - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Transpondo essas primeiras conclusões à matéria sob exame, resta inequívoco que o presente incidente de inconstitucionalidade merece ser reconhecido, em conformidade e acolhendo as manifestações uniformes, neste sentido, da Inspeção e Coordenação competentes e órgão ministerial.

Ao editar leis que evidentemente confrontam normas gerais federais, o Estado do Paraná não apenas incorreu em ilegalidade, mas também usurpou da competência constitucional da União para legislar sobre a matéria.

Os artigos 39 e 40 da Lei Estadual n.º 18.468/2015 alteraram respectivamente os §§ 2º e 6º, do artigo 2º, da Lei Estadual 17.579/2013, e o artigos 1º, inciso VII e 2º e seu Parágrafo único, da Lei Estadual n.º 18.375/2014, em flagrante desconformidade com as normas gerais estabelecidas pela União sobre fundos públicos e finanças públicas:

Art. 39. O art. 2º da Lei nº 18.375, de 15 de dezembro de 2014, passa a vigorar com a seguinte redação:

"Art. 2º Os recursos financeiros dos Fundos de que trata o art. 1º desta Lei, bem como de todos os demais Fundos do Poder Executivo consignados no orçamento fiscal, deverão ser programados e aplicados exclusivamente nos órgãos responsáveis por sua gestão e, sem prejuízo das destinações estabelecidas nos respectivos diplomas legais de instituição dos referidos Fundos, poderão ser utilizados para o pagamento de despesas de qualquer natureza, inclusive pessoal e encargos sociais, excetuando-se de tais disposições o Fundo instituído pela Lei nº 8.917, de 15 de dezembro de 1988.

Parágrafo único. Os recursos dos Fundos de que trata o art. 1º desta Lei terão vigência no exercício e eventual superávit financeiro na fonte, verificado ao final de cada exercício, será automaticamente incorporado ao Tesouro Geral do Estado, não se aplicando, porém, ao Fundo instituído pela Lei nº 8.917, de 1988. (NR)"



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Art. 40. Altera a Lei nº 17.579, de 28 de maio de 2013:

I - o § 2º do art. 2º passa a vigorar com a seguinte redação:

"§ 2º A conta centralizadora concentrará os recursos das subcontas próprias de cada órgão, entidade, fundo, contrato e convênio, e evidenciará a movimentação e o saldo de recursos vinculados de seus integrantes, sem prejuízo ao disposto na Lei Orçamentária Anual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias;

II - acresce os §§ 5º e 6º ao art. 2º com a seguinte redação:

(...)

§ 6º Os saldos de recursos referentes às fontes vinculadas de receita e o superávit financeiro dos fundos estaduais, à exceção daqueles regulamentados ou exigidos por lei federal, apurados ao final de cada exercício serão automaticamente incorporados ao Tesouro Geral do Estado.
(NR)"

O parágrafo único do art. 2º, da Lei n.º 18.375/2014, com redação dada pelo art. 39, da Lei n.º 18.468/2015, e o § 6º, do art. 2º, da Lei n.º 17.579, de 28 de maio de 2013, incluído pelo art. 40, inciso II, da Lei nº 18.468/2015, em manifesta contrariedade ao parágrafo único do artigos 8º e ao inciso I, do art. 50, da Lei Complementar n.º 101/2000, autorizaram a transferência do superávit dos fundos estaduais, e as disponibilidades financeiras, para o Tesouro Geral do Estado.

Por sua vez, o caput do artigo 2º, da Lei n.º 18.375/2014, com redação dada pelo art. 39, da Lei n.º 18.468/2015, em manifesta contrariedade aos artigos 71 e 73 da Lei Federal n.º 4.320/64, autorizou que os recursos financeiros dos fundos especiais listados no artigo 1º (como o Fundo Especial de Segurança Pública do Estado do Paraná - FUNESP/PR, colocado no inciso VII), fossem utilizados para realizar o pagamento de despesas de qualquer natureza, inclusive pessoal e encargos sociais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nesse caminho, as normas estaduais em foco violaram, em última análise, a Constituição Federal, especificamente seu artigo 24, inciso I e §§1º ao 4º⁶⁰. combinado com o artigo 165, §9º, II⁶¹, quando inovaram, por meio de lei, matéria de competência da União.

É de se concluir, diante do que foi exposto, a procedência do presente incidente.

10. Os efeitos da decisão do incidente de inconstitucionalidade foram disciplinados pelo §4º, do artigo 78, da Lei Orgânica deste Tribunal:

§ 4º A decisão contida no Acórdão que deliberar sobre o incidente de reconhecimento de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, solucionará a questão prejudicial, constituindo prejudgado a ser aplicado a todos os casos a serem submetidos ao Tribunal de Contas.

Deste modo, aplica-se a todos os processos pendentes de julgamento nesta Corte, constituindo prejudgado.

3 VOTO

Face ao todo, **VOTO** pela **PROCEDÊNCIA** do incidente de inconstitucionalidade, a fim de reconhecer a inconstitucionalidade dos §§ 2º e 6º, do artigo 2º, da Lei Estadual n.º 17.579/2013 e dos artigos 1º, inciso VII e 2º e seu Parágrafo único, da Lei Estadual n.º 18.375/2014, alterados, em parte, pela Lei Estadual n.º 18.468/2015, **aplicando-se os efeitos desta decisão aos processos que ainda não tenham sido julgados, nos termos do artigo 78 §4º, da Lei Orgânica desta Corte.**

Após o trânsito em julgado desta decisão, encaminhe-se a representação à Procuradoria-Geral de Justiça, para efeito do que determina o artigo 409⁶² do Regimento Interno.

⁶⁰ Ver nota 29.

⁶¹ Ver nota 30.

⁶² **Art. 409.** Tornada definitiva a decisão denegatória da aplicação da lei ou ato, o Tribunal representará ao Procurador-Geral de Justiça, para os devidos fins.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por fim, com fundamento no artigo 398, §1^{o63}, do Regimento Interno, desde logo determino o seu encerramento e arquivamento junto à Diretoria de Protocolo (DP).

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro **IVAN LELIS BONILHA**, por unanimidade, em:

I – Julgar **PROCEDENTE** o incidente de inconstitucionalidade, a fim de reconhecer a inconstitucionalidade dos §§ 2º e 6º, do artigo 2º, da Lei Estadual nº 17.579/2013 e dos artigos 1º, inciso VII e 2º e seu Parágrafo único, da Lei Estadual nº 18.375/2014, alterados, em parte, pela Lei Estadual nº 18.468/2015, **aplicando-se os efeitos desta decisão aos processos que ainda não tenham sido julgados, nos termos do artigo 78 §4º, da Lei Orgânica desta Corte;**

II – determinar, após o trânsito em julgado desta decisão, o encaminhamento da representação à Procuradoria-Geral de Justiça, para efeito do que determina o artigo 409 do Regimento Interno;

III – determinar, por fim, com fundamento no artigo 398, §1º, do Regimento Interno, o encerramento e arquivamento do processo junto à Diretoria de Protocolo (DP).

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros **ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES** e o Auditor **TIAGO ALVAREZ PEDROSO**.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, **VALERIA BORBA**.

Tribunal Pleno, 18 de novembro de 2020 – Sessão Ordinária (por Videoconferência) nº 37.

⁶³ § 1º Proferida a decisão monocrática ou do órgão colegiado, com o respectivo trânsito em julgado e certificado seu integral cumprimento, o processo será encerrado, mediante despacho do relator. (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Vice-Presidente no exercício da Presidência