

**AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE Nº 1.438.766-
3 DO FORO CENTRAL DA COMARCA DA
REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA.**

AUTOR: MINISTÉRIO PÚBLICO DO
ESTADO DO PARANÁ.

CURADOR: PROCURADORIA-GERAL DO
ESTADO.

RELATOR: DES. JOSÉ AUGUSTO
GOMES ANICETO.

***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 TESOUREIRO
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***

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1438766-3,

do Foro Central da Comarca da Região Metropolitana de Curitiba, em que é autor MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO PARANÁ e curador PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO.

1. Relatório

Trata-se de Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Ministério Público Estadual em face do artigo 1º, incisos V e VIII e, subsidiariamente, do artigo 2º, “caput” e parágrafo único, da Lei Estadual nº 18.375/2014, este último artigo na redação atribuída pela Lei Estadual nº 18.468/2015 (fls. 02/13).

Narrou o Autor que a norma impugnada alterou a sistemática do Fundo Estadual do Meio Ambiente – FEMA – e do Fundo Estadual de Defesa do Consumidor – FECON-, permitindo a utilização dos seus recursos para finalidades diversas daquelas que fundamentaram as suas instituições.

Isso porque a lei permitiria a incorporação, pelo Tesouro Geral, dos saldos remanescentes do exercício financeiro anterior e autorizaria

a sua utilização para pagamento de despesas de qualquer natureza, inclusive com pessoal e encargos sociais.

Fundamentou a inconstitucionalidade das normas com amparo no artigo 13, incisos V e VI e parágrafo único, da Constituição do Estado do Paraná, segundo os quais compete à União estabelecer normas gerais a respeito de consumo e meio ambiente.

Acrescentou que a Constituição Federal, em seu artigo 165, parágrafo 9º, inciso II, e artigo 167, inciso IX, estabelece a necessidade de lei complementar para fixação das condições de instituição e de funcionamento dos fundos, sendo vedada a sua criação sem prévia autorização legislativa.

Aduziu que até o momento não foi editada a lei complementar, razão pela qual a instituição e funcionamento dos fundos deve seguir o previsto na Lei nº 4.320/64 (Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal), que prevê normas gerais de Direito Financeiro. E, à luz dos artigos 71 a 74 da lei federal mencionada, os fundos especiais caracterizam-se pela afetação de receitas, as

quais, à evidência, não podem ter destino diverso daquele que justificou a sua instituição. Da mesma forma, o saldo remanescente de um exercício financeiro deve ser preservado para o subsequente.

Destacou que, de acordo com as Leis nº 7.347/85 e 8.078/90 – Lei da Ação Civil Pública e Código de Defesa do Consumidor –, os saldos positivos de um determinado exercício financeiro devem ser utilizados para o exercício subsequente.

Nesse contexto, defendeu a inconstitucionalidade da inovação legislativa que alterou a natureza jurídica dos fundos FEMA e FECON, que passaram de “especial contábil” para “fontes vinculadas de receitas”, visto que a lei excederia a competência legislativa suplementar do Estado-membro. Isso porque a União já teria definido normas gerais sobre os fundos ambientais e do consumidor (Leis nº 7.347/85 e 8.078/90), estabelecendo a origem da afetação de suas receitas e a preservação dos saldos existentes, não havendo espaço para complementação por parte dos Estados-membros.

Ao final, requereu a declaração de inconstitucionalidade do artigo 1º, incisos V e VIII da Lei Estadual nº 18.375 de 15 de dezembro de 2014.

Na hipótese de entendimento diverso, pleiteou a declaração de nulidade parcial, sem redução de texto, do artigo 2º, "caput" e parágrafo único, da mesma lei (na redação dada pela Lei Estadual 18.468/2015), especificamente no que diz respeito aos Fundos Estaduais do Meio Ambiente e de Defesa do Consumidor.

Juntou documentos (fls. 14/60).

A medida cautelar foi deferida, suspendendo-se a eficácia do mencionado artigo 1º, incisos V e VIII, com atribuição de efeitos "ex nunc" (fls. 124/146).

O Estado do Paraná requereu a revogação da medida cautelar porque, com o restabelecimento da natureza jurídica dos fundos para "natureza especial contábil", haveria necessidade de criação de unidade orçamentária específica no Orçamento do Estado (fls. 152/155).

O pedido foi indeferido (fls. 172/176).

Questionado acerca do cumprimento da medida cautelar, o Estado do Paraná afirmou que acatou a determinação criando unidades orçamentárias específicas no exercício financeiro de 2016 e que os recursos não executados foram liberados como superávit financeiro para o exercício de 2017 (fls. 188/189 e 224/225).

Na sua manifestação acerca do mérito da ação, a Assembleia Legislativa consignou que cada ente federativo detém poder de autoadministração (artigo 18 da Constituição Federal), inclusive para legislar e administrar os seus fundos. De todo modo, defendeu que a lei não produz qualquer prejuízo aos fins almejados pelos fundos, uma vez que estabelece a reversão dos recursos financeiros para órgãos responsáveis pela sua gestão (fls. 214/220).

O Governador do Estado do Paraná prestou informações no sentido de que o Tribunal de Justiça seria incompetente para o julgamento da causa, uma vez que o controle de constitucionalidade no âmbito estadual não deve utilizar como parâmetro dispositivos da Constituição Federal. Ponderou que a Lei Estadual nº 18.375/2014 não traz regras gerais de direito financeiro, razão pela qual não haveria violação à competência

legislativa da União. Expôs que os artigos da Lei nº 4.320/64 invocados pelo Autor da ação trazem regras específicas a respeito dos fundos especiais, ou seja, regras de caráter não geral. No que diz respeito às Leis 7.347/85 e 8.078/90, disse que eventual discrepância com a norma impugnada representaria um vício de ilegalidade e não de inconstitucionalidade (fls. 237/246).

A Procuradoria-Geral de Justiça requereu a extração de cópias dos autos e o subsequente encaminhamento à Promotoria de Justiça de Proteção e Defesa do Patrimônio Público para averiguação de eventual responsabilidade pelo descumprimento da medida cautelar. No que tange à matéria de fundo, manifestou que haveria inconstitucionalidade formal dos artigos questionados, os quais suplantariam a competência concorrente do Estado-membro para legislar sobre “produção e consumo” e “proteção ao meio ambiente” (artigo 13, incisos V e VI, combinado com artigo 24, incisos V e VI, da Constituição Estadual). Nesse contexto, não haveria uma antinomia entre leis, mas sim inconstitucionalidade direta. Reafirmou o seu entendimento de que enquanto não editada a lei complementar mencionada no artigo 165, parágrafo 9, inciso II, da Constituição Federal, devem prevalecer as

disposições da Lei nº 4.320/64, inclusive no âmbito estadual e municipal (fls. 249/260).

A Procuradoria-Geral do Estado, no exercício da curadoria de presunção de constitucionalidade da lei, disse que as normas da Constituição Federal não são parâmetros para a Ação Direta de Inconstitucionalidade Estadual e que a lei objeto da presente ação não versa sobre direito financeiro. Assim sendo, não diz respeito à sistemática que a Lei nº 4.320/64 previu para os fundos financeiros. Acrescentou que eventual contradição com leis federais que regulamentam os fundos de interesses difusos e de defesa do consumidor representaria um conflito entre legislações e não uma inconstitucionalidade (fls. 263/272).

Vieram os autos conclusos.

2. Voto

A presente ação direta foi ajuizada em face de dispositivos da Lei Estadual nº Lei 18.375, de 15 de dezembro de 2014, que possui a seguinte redação:

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

I - Fundo de Reequipamento do Fisco (Funrefisco), instituído pela Lei nº 10.898, de 22 de agosto de 1994;

II - Fundo de Equipamento Agropecuário, instituído pela Lei nº 823, de 30 de novembro de 1951;

III - Fundo Estadual de Políticas sobre Drogas – FESD, instituído pela Lei nº 17.244, de 17 de julho de 2012;

IV - Fundo Estadual de Recursos Hídricos – FRHI/PR, instituído pela Lei nº 12.726, de 26 de novembro de 1999;

V - Fundo Estadual do Meio Ambiente – FEMA, instituído pela Lei nº 12.945, de 5 de setembro de 2000;

VI - Fundo Penitenciário do Paraná – FUPEN, instituído pela Lei nº 4.955, de 13 de novembro de 1964;

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

VIII - Fundo Estadual de Defesa do Consumidor - FECON, instituído pela Lei nº 14.975, de 28 de dezembro de 2005;

~~*IX - Fundo Estadual dos Direitos do Idoso, instituído pela Lei nº 16.732, de 27 de dezembro de _____ 2010 (Revogado pela Lei 18842 de 19/07/2016).*~~

Parágrafo único. Os valores recolhidos aos fundos de que trata este artigo, em decorrência do estabelecido no art. 13 da Lei Federal nº 7.347, de 24 de julho de 1985, serão mantidos em conta específica com correção, seu saldo financeiro será preservado ao final do exercício e sua aplicação observará o disposto na referida norma federal (Incluído pela Lei 18842 de 19/07/2016).

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 (Redação dada pela 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 pela Lei 18468 de 29/04/2015).

Art. 3.º - Os saldos das subcontas de que trata o § 2º do art. 2º da Lei nº 17.579, de 28 de maio de 2013, que sejam relativas a recursos vinculados, serão baixados pela Secretaria de Estado da Fazenda no prazo máximo de seis anos mediante:

- I - encontro de contas com valores devidos ao Tesouro Geral do Estado;
- II - compensação com aplicação de recursos do Tesouro Geral do Estado em despesas dos órgãos, fundos e entidades.

Art. 4.º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação” (com destaques).

Posteriormente à propositura da ação, o artigo 2º supracitado passou a vigor com a seguinte redação:

*“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)*

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” (Redação dada pela Lei 19028 de 30/05/2017).

Pois bem, preliminarmente, não deve ser acolhida a alegação de incompetência deste Tribunal de Justiça para o julgamento da ação.

Isso porque consta da petição inicial que o parâmetro invocado para declaração da inconstitucionalidade é o artigo 13, incisos V e VI, da Constituição Estadual, segundo o qual:

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

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

(...)

§ 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” (com destaque).

Assim, com amparo referido artigo, o Autor pretende ver declarada a inconstitucionalidade formal do artigo 1º, incisos V e VIII, da Lei 18.375/2014. Subsidiariamente, a declaração de nulidade parcial do artigo 2º do mesmo diploma legislativo.

O pedido principal merece acolhimento.

Ocorre que o Estado-membro, no exercício de competência legislativa concorrente, deve observar as normas gerais editadas pela União (artigo 13, parágrafo 1º, da Constituição Estadual), exercendo a competência plena apenas quando inexistir a lei da União (parágrafo 2º do artigo 13 da Constituição Estadual).

Especificamente acerca dos fundos especiais, já decidiu o Supremo Tribunal Federal:

“MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.061, DE 11.11.97 (LEI Nº 9.531, DE 10.12.97), QUE CRIA O FUNDO DE GARANTIA PARA PROMOÇÃO DA COMPETIVIDADE - FGPC. ALEGADA VIOLAÇÃO DOS ARTS. 62 E PAR. ÚNICO, 165, II, III, §§ 5º, I E III, E 9º, E 167, II E IX, DA CONSTITUIÇÃO. 1. A exigência de previa lei complementar estabelecendo condições gerais para a instituição de fundos, como exige o art. 165, § 9º, II, da Constituição, está suprida pela Lei nº 4.320, de 17.03.64, recepcionada pela Constituição com status de lei complementar; embora a Constituição não se refira aos fundos especiais, estão eles disciplinados nos arts. 71 a 74 desta Lei, que se aplica à espécie: a) o FGPC, criado pelo art. 1º da Lei nº 9.531/97, é fundo especial, que se ajusta à definição do art. 71 da Lei nº

4.320/63; b) as condições para a instituição e o funcionamento dos fundos especiais estão previstas nos arts. 72 a 74 da mesma Lei. 2. A exigência de prévia autorização legislativa para a criação de fundos, prevista no art. 167, IX, da Constituição, é suprida pela edição de medida provisória, que tem força de lei, nos termos do seu art. 62. (...) ” (STF, ADI 1726 MC, Rel. Min. MAURÍCIO CORREA, Tribunal Pleno, J. 16/09/98).

Ou seja, deve prevalecer o entendimento segundo o qual, na omissão de lei própria da União, a Lei nº 4.320/63 institui as normas gerais a respeito dos denominados fundos especiais, razão pela qual o Estado-membro deve editar apenas normas complementares àquelas.

Assim, deve ser observado o previsto no artigo 73 da Lei nº 4.320/64, a saber:

Lei 4.320, de 17 de março de 1964.

*“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” (com destaques).*

Por isso mesmo, devem os Fundos do Meio Ambiente e o de Proteção ao Consumidor – FEMA e FECON – possuírem natureza de fundo especial, por serem compostos de produto de receitas específicas que se vinculam à determinados objetivos, como se denota das leis que os instituíram, vejamos:

“Lei Estadual 12.945, de 05 de setembro de 2000.

*Art. 1º. Fica instituído o Fundo Estadual do Meio Ambiente - FEMA, com a **finalidade de** concentrar recursos destinados a financiar planos, programas ou projetos que objetivem o controle, a preservação, a conservação e/ou a recuperação do meio ambiente.*

*Art. 2º. **Constituem recursos** do Fundo Estadual do Meio Ambiente - FEMA:*

I - dotações orçamentárias do Estado;

II - dotações orçamentárias da União e dos Municípios;

III - produto das multas administrativas e sanções judiciais por infrações às normas ambientais, bem como os valores decorrentes de condenações em ações civis públicas disciplinadas pela Lei Federal nº 7.347, de 24 de julho de 1985, relativas a questões ambientais;

IV - rendimento de qualquer natureza derivado de aplicação de seu patrimônio;

V - recursos provenientes de ajuda e/ou cooperação internacional e de acordos entre Governos na área ambiental;

VI - receitas resultantes de doações, legados, contribuições em dinheiro, valores, bens móveis e imóveis que venham a receber de pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras, observadas as disposições legais pertinentes;

VII - outras receitas eventuais que lhe forem destinadas por lei, regulamento, acordo ou convenção.

(...)

Art. 4º. Os recursos financeiros do Fundo Estadual do Meio Ambiente - FEMA deverão ser aplicados através de órgãos públicos da administração direta e indireta do Estado e dos Municípios bem como de entidades privadas sem fins lucrativos,

cujos objetivos estejam em consonância com aqueles estabelecidos no artigo 1º” (com destaques).

“Lei Estadual nº 14.975, de 28 de dezembro de 2005.

Art. 1º - Fica criado, no âmbito de atuação da Secretaria de Estado da Justiça e da Cidadania - SEJU, o Fundo Estadual de Defesa do Consumidor - FECON, previsto no art. 57 e parágrafo único da Lei Federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 e no Decreto nº 2.181, de 20 de março de 1997, com aplicação no âmbito do território do Estado do Paraná.

Parágrafo único. São equivalentes para fins desta lei as expressões Fundo Estadual de Defesa do Consumidor, Fundo do Consumidor e a sigla FECON.

*Art. 2º O FECON, instrumento de natureza contábil com escrituração própria, **tem por finalidade** concentrar recursos destinados ao financiamento de planos, programas ou projetos que objetivem a informação, orientação, proteção, defesa e/ou reparação de danos causados ao consumidor.*

*Art. 3º **Constituem recursos** do FECON o produto da arrecadação, quando proveniente de relação de consumo:*

I - dos valores destinados ao Estado em virtude da aplicação de multas previstas no art. 56, inciso I e no art. 57, parágrafo único da Lei Federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990;

II - das condenações judiciais de que tratam os arts. 11 e 13 da Lei Federal nº 7.347, de 24 de julho de 1985;

III - das multas e indenizações decorrentes da aplicação da Lei Federal nº 7.853, de 24 de outubro de 1989, desde que não destinadas à reparação de danos e interesses individuais;

IV - das condenações judiciais de que trata o § 2º, do art. 2º, da Lei Federal nº 7.913, de 07 de dezembro de 1989;

V - de multas provenientes do descumprimento de obrigação assumida em compromisso de ajustamento de conduta, firmado perante órgãos públicos legitimados do Estado;

VI - dos valores de indenizações de que trata o art. 100, parágrafo único, da Lei Federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990;

VII - dos rendimentos auferidos com a aplicação dos recursos deste Fundo;

VIII - de outras receitas que vierem a ser destinadas ao FECON;

IX - de doações de pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, nacionais ou estrangeiras;

X - de recursos oriundos de convênios firmados com órgãos e entidades de direito público e privado, nacionais ou estrangeiras;

XI - da transferência do Fundo Federal de Defesa de Direitos Difusos e dos Fundos Municipais de Defesa do Consumidor, no Estado do Paraná;

XII - de recursos através de taxas destinadas para este fim; e

XIII - do saldo financeiro de exercícios anteriores.

§ 1º. Os recursos a que se refere este artigo, serão depositados em instituição financeira credenciada pelo Estado, em conta específica para tal fim, que será movimentada pelo titular da SEJU em conjunto com o dirigente do PROCON/PR, na qualidade, respectivamente, de Presidente e Secretário Executivo do Conselho Gestor do Fundo, criado pelo art. 6º desta lei.

§ 2º. É autorizada a aplicação das disponibilidades do Fundo em operações ativas, de modo a

preservá-las contra eventual perda do poder aquisitivo da moeda.

Art. 4º Os recursos arrecadados pelo Fundo estadual de Defesa do Consumidor - FECON, após aprovação pelo seu Conselho Gestor, serão aplicados:

I - na defesa dos direitos básicos do consumidor;

II - na promoção de eventos educativos e edição de material informativo;

III - na modernização administrativa dos órgãos públicos integrantes do Sistema Estadual de Defesa do Consumidor, responsáveis pela execução das políticas relativas à área;

IV - na aquisição de material permanente ou de consumo e na estruturação e instrumentalização da Coordenadoria Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor - PROCON/PR, objetivando a melhoria dos serviços prestados aos consumidores e aos órgãos por ele coordenados;

e

V - na reconstituição de bens lesados, desde que tenham sido depositados recursos provenientes de condenações judiciais, a que se refere o art. 13, da Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985" (com destaques).

Fixadas, portanto, as premissas de que o FEMA e o FECON são espécies de fundos especiais e que a Lei nº 4.320/64 é a norma geral aplicável à espécie, deve ser reconhecida a inconstitucionalidade formal do artigo 1º, incisos V e VIII, da Lei Estadual 18.375/2014, que alterou a natureza dos fundos de “natureza especial contábil” para “fontes vinculadas de receitas”, especialmente porque permite a utilização dos recursos financeiros dos fundos para pagamento de despesas de qualquer natureza, inclusive pessoal (artigo 2º, “caput”, da lei), bem como a incorporação de eventual superávit de um exercício financeiro ao Tesouro Geral do Estado (artigo 2º, parágrafo único, da lei).

Essa mesma conclusão já foi exposta por este colendo Órgão Especial ao apreciar a medida cautelar desta Ação Direta de Inconstitucionalidade e também na cautelar da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.490.567-6, relativa ao Fundo Penitenciário. Vejamos:

***“AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE LEI ESTADUAL
Nº 18.375/2014 QUE ALTEROU A***

SISTEMÁTICA DE ALGUNS FUNDOS ESPECIAIS - LIMINAR PRESENÇA DOS REQUISITOS PARA A CONCESSÃO FUMUS BONI IURIS O EXERCÍCIO DA COMPETÊNCIA CONCORRENTE PRESSUPÕE A OBSERVÂNCIA DOS PARÂMETROS FIXADOS NA NORMA GERAL - LEI 4.320/64 - PERICULUM IN MORA RISCO DE Esvaziamento do Fundos com implicação na execução dos programas sociais para os quais 1 dos fins constitucionais liminar deferida para sustar os efeitos dos incisos V e VIII, do art. 1º, da Lei Estadual Nº 18.375/2014, com efeito ex nunc (...)

A finalidade dos fundos previstos nos dispositivos impugnados, incisos V e VIII, encontra amparo na Constituição Estadual, em especial nos artigos 145 e 207, § 1º, III, de modo que em uma primeira análise vislumbra-se a impossibilidade de desvinculação da aplicação dos recursos destes fundos,

bem como da transferência, ao Tesouro Geral do Estado, dos valores existentes na conta do fundo no final do exercício de _____ 2015.

Ressalva-se que os fundos mencionados estão vinculados a situações permanentes, cujas receitas sempre são destinadas à finalidade para a qual foram instituídos (...)

Neste passo, tem-se que de fato houve o descumprimento das Normas Gerais estabelecidas pela União, havendo, portanto, sérios indícios da inconstitucionalidade da norma impugnada, no que se refere aos fundos especiais cuja finalidade encontra previsão na Carta Constitucional, caracterizado, portanto, o fumus boni iuris exigível” (TJPR, ADI 1.438.766-3 MC, de minha relatoria, decisão unânime, J. 16/05/2016 - com destaque).

**“AÇÃO DIRETA DE
INCONSTITUCIONALIDADE - MEDIDA**

LIMINAR - FUNDO PENITENCIÁRIO (FUPEN) - ALTERAÇÃO DA NATUREZA JURÍDICA - INC. VI DO ART. 1º DA LEI ESTADUAL Nº 18.375/2014 (REDAÇÃO CONFERIDA PELA LEI ESTADUAL Nº 18.468/2015) - ATRIBUIÇÃO DE 'FONTE VINCULADA DE RECEITAS', RETIRANDO A ESSÊNCIA CONTÁBIL - AVENTADA INCOMPETÊNCIA ABSOLUTA DESTA CORTE - MATÉRIA ATINENTE À DIREITO PENITENCIÁRIO E FINANCEIRO - COMPETÊNCIA LEGISLATIVA ESTADUAL CONCORRENTE (ART. 13, DA CE/PR) - PRELIMINAR REJEITADA - AFERIÇÃO DA PRESENÇA DOS REQUISITOS PARA A EXCEPCIONAL CONCESSÃO DA MEDIDA LIMINAR - PLAUSÍBILIDADE DA ALEGAÇÃO DE OFENSA AOS LIMITES DA COMPETÊNCIA SUPLEMENTAR CONFERIDA AOS ESTADOS - MEMBROS PARA LEGISLAR SOBRE O TEMA PENITENCIÁRIO - APARENTE DESVIRTUAMENTO DA FINALIDADE DO FUNDO ESPECIAL INSTITUÍDO PARA A PROMOÇÃO DE RECURSOS VISANDO A

MELHORIA DAS CONDIÇÕES CARCERÁRIAS E FOMENTO DA EXECUÇÃO DE PROGRAMAS SOCIAIS PARA INTERNOS E EGRESSOS DO SISTEMA PRISIONAL ESTADUAL - MODIFICAÇÃO LEGISLATIVA QUE PASSOU A PERMITIR A UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS DO FUPEN NO PAGAMENTO DE DESPESAS DE QUALQUER NATUREZA, INCLUSIVE PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS, ALÉM DE PREVER A INCORPORAÇÃO AUTOMÁTICA AO TESOURO GERAL DO ESTADO (CAIXA ÚNICA), DOS SALDOS PORVENTURA EXISTENTES AO FINAL DE CADA EXERCÍCIO FINANCEIRO - PERICULUM IN MORA DEMONSTRADO - DEFERIMENTO DA MEDIDA LIMINAR PARA, CAUTELARMENTE, SUSPENDER A VIGÊNCIA DO INC. VI, DO ART. 1º, DA LEI ESTADUAL Nº 18.375/2014, COM EFEITOS EX NUNC (...)

Importa ressaltar que o Fundo Penitenciário do Paraná - FUPEN, criado pela Lei Estadual nº 54.955, de 13 de

novembro de 1964, destina-se, em consonância com os postulados da Lei de Execuções Penais, à promoção de recursos ao Departamento Penitenciário de Estado do Paraná - DEPEN (atualmente vinculado à Secretaria de Estado da Segurança Pública e Administração Penitenciária do Paraná), para melhoria das condições carcerárias e fomento da execução de programas sociais para internos e egressos do sistema prisional estadual.

E, como fundo especial, constitui, segundo preceituado no art. 71, da Lei Federal nº 4.320/1964: '(...) 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'.

Portanto, as normas estabelecidas na referida Lei Federal nº 4.320/1964, à míngua de regulamentação por lei complementar (arts. 165 a 167 da CF), são prevalentes, eis que recepcionadas,

como diretrizes gerais de observância obrigatória pelos Estados-Membros no exercício de sua competência legislativa concorrente à União, no que respeita aos fundos especiais, como no presente caso do FUPEN (...)

Sendo assim, à primeira vista, a Lei Estadual nº 18.375/2014, ao estabelecer no caput do seu art. 1º, que os fundos especificados - no caso o FUPEN previsto no inc. VI - deixariam de ter natureza especial contábil, atribuindo-lhes a categoria de 'fonte vinculada de receitas', circunstância que poderia malferir, em sua essência, por desvirtuamento de finalidade, a característica de fundo especial.

Isso porque, no seguinte art. 2º da norma impugnada, passou-se a permitir que os recursos sejam utilizados para o pagamento de despesas de qualquer natureza, inclusive pessoal e encargos sociais, além da incorporação automática ao Tesouro Geral do Estado, dos saldos porventura existentes ao

final de cada exercício financeiro” (TJPR, ADI 1.490.567-6 MC, Rel. Des. PRESTES MATTAR, decisão unânime, J. 20/06/2016 – com destaque).

Em tempo, cumpre destacar que a Lei Estadual nº 18.375/2014 refere-se a outros fundos que não apenas os FEMA e o FECON.

Assim sendo, voto no sentido de que deve ser reconhecida a inconstitucionalidade formal do artigo 1º, incisos V e VIII, do diploma normativo (pedido principal do Autor), com modulação de efeitos a partir da publicação da decisão cautelar que suspendeu a norma (Decisão cautelar de fls. 124/145, que suspendeu a vigência do artigo 1º, incisos V e VIII, da Lei com efeitos “ex nunc”).

Deixo de declarar a inconstitucionalidade do artigo 2º - o qual, inclusive, sofreu alteração legislativa superveniente à propositura da ação - em razão de dizer respeito a outros os fundos elencados na lei (pedido subsidiário do Autor da ação). Extraíam-se cópias dos autos para encaminhamento à Promotoria de Justiça de Proteção e Defesa do Patrimônio Público, como requerido pelo Ministério Público em fls. 249/260.

3. ACORDAM os Excelentíssimos Senhores Desembargadores integrantes do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, por ***unanimidade*** de votos, em julgar procedente a ação, nos termos do voto do Relator.

Participaram do julgamento os Excelentíssimos Desembargadores **RENATO BRAGA BETTEGA, TELMO CHEREM, MARCUS VINICIUS DE LACERDA COSTA, RUY CUNHA SOBRINHO, PRESTES MATTAR, MARQUES CURY, PAULO CEZAR BELLIO, SÔNIA REGINA DE CASTRO, LAURO LAERTES DE OLIVEIRA, PAULO ROBERTO VASCONCELOS, ARQUELAU ARAÚJO RIBAS, HAMILTON MUSSI CORREA, CARLOS MANSUR ARIDA, JORGE DE OLIVEIRA VARGAS, NILSON MIZUTA, COIMBRA DE MOURA, ASTRID MARANHÃO DE CARVALHO RUTHES, HAYTON LEE SWAIN FILHO.**

Curitiba, 02 de outubro de 2017.

Des. JOSÉ ANICETO

Relator