



**TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ
ÓRGÃO ESPECIAL**

Autos nº. 0019005-84.2023.8.16.0000

Direta de Inconstitucionalidade nº 0019005-84.2023.8.16.0000 ADI

Autor(s): Procurador-Geral de Justiça

Relator: Desembargador Rogério Luis Nielsen Kanayama

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 5º, CAPUT, PARTE FINAL, DA LEI Nº 12.945/2000, COM A REDAÇÃO DADA PELA LEI Nº 20.087/2019, E, POR ARRASTAMENTO, ART. 4º, CAPUT, PARTE FINAL, DO REGULAMENTO DO FUNDO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE – FEMA. NECESSIDADE DE ATRIBUIR INTERPRETAÇÃO CONFORME. IMPOSSIBILIDADE DE UTILIZAÇÃO DE RECURSOS DO FUNDO PARA PAGAMENTO DE DESPESAS CORRENTES. VIOLAÇÃO À FINALIDADE DO REFERIDO FUNDO. ART. 71 DA LEI COMPLEMENTAR Nº 4.320/1964. USURPAÇÃO DE COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. ADEQUAÇÃO ÀS REGRAS CONSTITUCIONAIS. ART. 1º, IX; 12, VI; 13, I, IV E § 1º E 207, § 1º, III DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. PRECEDENTES. PEDIDO PROCEDENTE.

Os parâmetros da Constituição do Estado do Paraná – art. 1º, IX, art. 12, VI, art. 13, I, VI e § 1º e art. 207, § 1º, III – foram ofendidos com a alteração feita pela Lei Estadual nº 20.087/2019 ao art. 5º da Lei Estadual nº 12.945/2000 e, por arrastamento, o art. 4º do Regulamento do Fundo Estadual do Meio Ambiente – FEMA, aprovado por meio do Decreto nº 5.810/2020, razão pela qual se impõe a procedência do pedido para que seja atribuída interpretação conforme às normas impugnadas.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0019005-84.2023.8.16.0000**, em que é requerente o PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA e, interessados, a ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ, o ESTADO DO PARANÁ, o GOVERNADOR DO ESTADO DO PARANÁ e o PROCURADOR-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ.

I – Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade proposta pelo Procurador-Geral de Justiça do Paraná com vista a dar interpretação conforme da parcela final



do *caput*, do art. 5º, da Lei nº 12.945, de 6 de dezembro de 2000, do Estado do Paraná, com a redação dada pela Lei nº 20.087/2019, e, por arrastamento, da parcela final do *caput*, do art. 4º, do Regulamento do Fundo Estadual de Meio Ambiente – FEMA, aprovado pelo Decreto nº 5.810, de 28 de setembro de 2020, do Estado do Paraná.

Argumenta o autor, em síntese, que as redações das normas impugnadas permitem interpretações que podem desvirtuar a finalidade do FEMA – Fundo Estadual do Meio Ambiente – com o emprego dos recursos nele aportados para custeio de quaisquer despesas correntes desvinculadas das suas finalidades essenciais. Sustenta, daí, a necessidade de se dar interpretação conforme a Constituição Estadual a fim de não se verem violadas as normas de proteção estabelecidas no art. 207, *caput* e § 1º, III, c/c art. 1º, IX, e 12, VI, da Constituição do Paraná, parcialmente correspondentes ao art. 23, VI c/c art. 225 da Constituição da República.

Esclarece que a questão não é nova porquanto já submetida à apreciação desse Órgão Especial a inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 18.375/2014, que pretendeu utilizar os recursos de diversos fundos, incluído o FEMA, para custear despesas de qualquer natureza, por meio da ADI nº 1.438.766-3, julgada procedente.

Requer, desse modo, a procedência do pedido, a fim de que *“seja atribuída interpretação conforme o art. 13, I, VI e §1º, da Constituição Estadual (correspondentes ao art. 24, I c.c. art. 165, §9º, II, da Constituição da República e art. 24, VI, §1º e §2º, da Constituição da República) e os arts. 1º, IX; 12, VI c.c. art. 207, caput e §1º, III, da Constituição do Estado do Paraná (parcialmente correspondentes ao art. 23, VI c.c. art. 225 da Constituição da República) ao trecho “assim como despesas correntes pertinentes a atividades da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Sustentável e do Turismo – Sedest e pelo Instituto Ambiental do Paraná – IAP”, do caput, do art. 5º, da Lei Estadual n.º 12.945/2000 (com a redação dada pela Lei Estadual n.º 20.087/2019) e, por arrastamento, do trecho “assim como despesas correntes pertinentes a atividades da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Sustentável e do Turismo - SEDEST e pelo Instituto Água e Terra – IAT”, do caput, do art. 4º, do Regulamento do Fundo Estadual do Meio Ambiente, aprovado pelo Decreto Estadual n.º 5.810/2020, de modo a afastar interpretações que possam cogitar do emprego dos recursos decorrentes de condenações em ações civis públicas previstos no inciso VIII, do art. 2º, da Lei Estadual n.º 12.945/2000 para o custeio de quaisquer despesas correntes, bem como que possam admitir o uso de verbas aportadas no Fundo Estadual do Meio Ambiente para o custeio de despesas correntes que não estejam atreladas às finalidades essenciais do fundo (isto é, que não se atrelem à execução de “planos, programas ou projetos que objetivem o controle, a preservação, a conservação e/ou a recuperação do meio ambiente” de que trata o art. 1º da Lei Estadual n.º 12.945/2000)” (mov. 1.1).*

Distribuiu-se o feito livremente a este Relator (mov. 3.1).

Na sequência, determinou-se a notificação da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná e do Governador do Estado do Paraná para prestarem informações, bem como a concessão de vista dos autos à Procuradoria-Geral do Estado e à Procuradoria-Geral de Justiça (mov. 9.1).



Notificada, a Assembleia Legislativa do Estado do Paraná prestou informações. Sustentou, nessa oportunidade, que houve o fiel cumprimento das normas regimentais, legais e constitucionais no processo legislativo, não existindo qualquer vício em sua elaboração.

Asseverou, também, que *“a despeito do escoreito processo legislativo alusivo à edição da Lei Estadual nº 20.087/2019, registre-se que o ato normativo impugnado, ao contrário do que afirma o Autor em sua exordial, com a devida vênia, não padece de qualquer inconstitucionalidade formal ou material. Por conseguinte, não se vislumbra qualquer inconstitucionalidade no art. 4º, do Regulamento do Fundo Estadual do Meio Ambiente, aprovado pelo Decreto Estadual n.º 5.810/2020”* (sic - mov. 17.1).

Ao final, pugnou pela improcedência dos pedidos formulados na inicial (mov. 17.1).

O Governador do Estado do Paraná, assistido pela Procuradoria-Geral do Estado, igualmente prestou informações. Defendeu a constitucionalidade formal do *caput* do art. 5º da Lei nº 12.945/2000, com a redação dada pela Lei nº 20.087/2019 e, por arrastamento, do *caput* do art. 4º do Regulamento do Fundo Estadual do Meio Ambiente, aprovado pelo Decreto nº 5.810/2020. Disse, nesse passo, que *“o dispositivo não versa sobre regras gerais de direito financeiro, pois a norma em questão apenas considera como prioritárias algumas aplicações dos recursos financeiros que compõem o FEMA e especifica a sua destinação, o que está em consonância com as regras gerais de direito financeiro previstas na Lei nº 4.320/1964”*. Concluiu, assim, que não há inconstitucionalidade nas normas questionadas porquanto o legislador estadual disciplinou matérias de seu interesse, sem invadir a competência legislativa da União (mov. 18.1).

A Procuradoria-Geral do Estado do Paraná, por sua vez, manifestou-se pela compatibilidade da Lei nº 20.087/2019 com a Lei nº 4.320/64, com a Constituição do Estado e com a Constituição Federal. Argumentou, também, que *“a questão sobre a boa ou má aplicação de recursos oriundos de ações civis públicas envolve um nível de concretude na análise que perpassa o plano de aplicação do FEMA. E esse nível de análise, de viés extremamente concreto, não se compatibiliza com o tipo de debate que deve ser travado no controle abstrato de constitucionalidade”*. Distingue, ainda, o caso em relação à ADI 1.438.766-3. Pleiteia, ao final, a improcedência dos pedidos (mov. 23.1).

Na sequência, a Procuradoria-Geral de Justiça *“ratificando, na integralidade, a fundamentação constante da petição inicial (mov. 1.1), pronuncia-se pela procedência do pedido, a fim de que seja atribuída interpretação conforme o art. 13, I, VI e §1º, da Constituição Estadual (correspondentes ao art. 24, I c.c. art. 165, §9º, II, da Constituição da República e art. 24, VI, §1º e §2º, da Constituição da República) e os arts. 1º, IX; 12, VI c.c. art. 207, caput e §1º, III, da Constituição do Estado do Paraná (parcialmente correspondentes ao art. 23, VI c.c. art. 225 da Constituição da República) ao trecho “assim como despesas correntes pertinentes a atividades da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Sustentável e do Turismo – Sedest e pelo Instituto Ambiental do Paraná – IAP”, do caput, do art. 5º, da Lei Estadual n.º 12.945/2000 (com a redação dada pela Lei Estadual nº 20.087/2019) e, por arrastamento, do trecho “assim como despesas correntes pertinentes a atividades da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Sustentável e do Turismo - SEDEST e pelo Instituto Água e Terra – IAT”, do caput, do art. 4º, do*



Regulamento do Fundo Estadual do Meio Ambiente, aprovado pelo Decreto Estadual n.º 5.810/2020, de modo a afastar interpretações que possam cogitar do emprego dos recursos decorrentes de condenações em ações civis públicas previstos no inciso VIII, do art. 2º, da Lei Estadual n.º 12.945/2000 para o custeio de quaisquer despesas correntes, bem como que possam admitir o uso de verbas aportadas no Fundo Estadual do Meio Ambiente para o custeio de despesas correntes que não estejam atreladas às finalidades essenciais do fundo (isto é, que não se atrelem à execução de “planos, programas ou projetos que objetivem o controle, a preservação, a conservação e/ou a recuperação do meio ambiente” de que trata o art. 1º da Lei Estadual n.º 12.945/2000)” (mov. 26.1).

É o relatório.

II – Esclareça-se, de início, que a causa de pedir nas ações diretas de inconstitucionalidade é aberta e, portanto, nada impede que se declare a inconstitucionalidade de ato normativo por fundamento diverso do alegado na petição inicial.

E, no caso, é de se julgar procedentes os pedidos formulados pelo Procurador-Geral de Justiça do Ministério Público do Paraná.

Confirmam-se, então, os dispositivos impugnados:

Lei nº 12.945/2000 -“Art. 5º. Serão consideradas prioritárias as aplicações de recursos financeiros do Fundo Estadual do Meio Ambiente - Fema em planos, programas ou projetos relativos à educação ambiental, controle e monitoramento ambiental, recuperação e restauração ambiental, proteção dos recursos hídricos, conservação da biodiversidade, Unidades de Conservação, desenvolvimento florestal, pesquisa, desenvolvimento tecnológico, desenvolvimento institucional, desenvolvimento de políticas públicas ambientais, instrumentos e meios legais e econômicos, **assim como despesas correntes pertinentes a atividades da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Sustentável e do Turismo - Sedest e pelo Instituto Ambiental do Paraná – IAP.** (Redação dada pela Lei 20.087/2019) – destaquei.

Decreto n.º 5.810/2020 - “Art. 4º Serão consideradas prioritárias as aplicações de recursos financeiros do Fundo Estadual do Meio Ambiente - FEMA em planos, programas ou projetos relativos à educação ambiental, controle e monitoramento ambiental, recuperação e restauração ambiental, proteção dos recursos hídricos, conservação da biodiversidade, Unidades de Conservação, desenvolvimento florestal, pesquisa, desenvolvimento tecnológico, desenvolvimento institucional, desenvolvimento de políticas públicas ambientais, instrumentos e meios legais e econômicos, **assim como despesas correntes pertinentes a atividades da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Sustentável e do Turismo - SEDEST e pelo Instituto Água e Terra – IAT**” – destaquei.

Pois bem.



A Lei nº 4.320/64 (alterada pela LC n. 101/2000) subdividiu as receitas públicas em *receitas correntes* e *receitas de capital*.

As *receitas correntes* são aquelas decorrentes de tributos, de execuções fiscais e da exploração dos bens estatais, entre outros, conforme estabelece o art. 11, § 1º, do referido diploma. Tais verbas são imprescindíveis para o Estado e visam a atender as **despesas correntes**, conforme dispuser a lei orçamentária.

Mais adiante, o art. 12, da mesma lei, classifica as despesas em categorias econômicas, entre as quais, as **despesas correntes**, que compreendem as despesas de custeio e transferências correntes.

Classificam-se, nessa linha, como despesas de custeio, de acordo com o § 1º, as dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis. Enquanto que, segundo o § 2º, classificam-se como transferências correntes as dotações para despesas às quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manutenção de outras entidades de direito público ou privado.

Consideram-se, ainda, subvenções, consoante disposição do § 3º e incisos, as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas, distinguindo-se como: subvenções sociais, as que se destinem a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa; e subvenções econômicas, as que se destinem a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril.

Com efeito, a questão é saber se é possível a aplicação prioritária de recursos financeiros do Fundo Estadual do Meio Ambiente - FEMA - em despesas correntes pertinentes às atividades da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Sustentável e do Turismo - SEDEST - e pelo Instituto Água e Terra - IAT.

Penso que não.

É que, de fato, como defende o autor, *“os valores depositados em fundos públicos somente podem ser aplicados em atividades essenciais do próprio fundo”* (mov. 1.1).

Este é o teor do art. 71 da Lei nº 4.320/64:

“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.”

Ainda, o art. 77 do Decreto nº 93.872/86 disciplina o seguinte:

“Art. 77. Não será permitida a utilização de recursos vinculados a fundo especial para despesas que não se identifiquem diretamente com a realização de seus objetivos ou serviços determinados”.



No caso, o Fundo Estadual do Meio Ambiente – FEMA -, tem “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. 1º da Lei nº 12.945/2000).

Logo, aplicar os recursos financeiros do referido Fundo de forma prioritária em despesas correntes, ainda que ligadas à Secretaria de Estado do Desenvolvimento Sustentável e do Turismo e ao Instituto Água e Terra, desvirtua o objetivo do fundo pois, com tal operação, deixa-se de se investir em planos, programas ou projetos voltados ao meio ambiente.

Além disso, como preconizado pelo d. Procurador-Geral de Justiça do Paraná, entre os recursos que constituem o FEMA, assim fixados no art. 2º da Lei Estadual nº 12.945/2000, tem-se o “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” , os quais são destinados exclusivamente à reconstituição dos bens lesados, consoante o art. 13 da Lei nº 7.347/1985.

Mais, estabelecem os arts. 1º, IX; 12, VI; 13, I, VI e § 1º; e 207, § 1º, III, da Constituição Estadual, que:

“Art. 1º. O Estado do Paraná, integrado de forma indissolúvel à República Federativa do Brasil, proclama e assegura o Estado democrático, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais, do trabalho e da livre iniciativa, o pluralismo político e tem por princípios e objetivos:

(...)

IX - a defesa do meio ambiente e da qualidade de vida.

Art. 12. É competência do Estado, em comum com a União e os Municípios:

(...)

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

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

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

(...)

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.

Art. 207. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Estado, aos Municípios e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as gerações presente e futuras, garantindo-se a proteção dos ecossistemas e o uso racional dos recursos ambientais. (vide Lei Complementar 82 de 24/06/1998) (vide Emenda Constitucional 18 de 08/11/2006)

§ 1º. Cabe ao Poder Público, na forma da lei, para assegurar a efetividade deste direito:

(...)

III - determinar que o fundo estadual do meio ambiente receba, além dos recursos orçamentários próprios, o produto das multas por infrações às normas ambientais;"

No entanto, o intuito de defesa e preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado não é respeitado se os recursos forem utilizados para o custeio de despesa corrente e não para aquela finalidade.

Nem se alegue que não se está diante de normas de direito financeiro e competência legislativa concorrente de modo a afastar a incidência da Lei nº 4.320/64.

Ora, o Supremo Tribunal Federal, no julgamento da ADI1.726-5/DF, decidiu que *"a exigência de prévia 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 17.3.64, recepcionada pela Constituição com status de Lei Complementar; embora a Constituição não se refira aos fundos especiais, estão eles disciplinados nos art. 71 a 74 desta Lei, que se aplica à espécie".* Confira-se a ementa:

"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 prévia 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. O argumento de que medida provisória não se presta à criação de fundos fica combalido com a sua conversão em lei, pois, bem ou mal, o Congresso Nacional entendeu supridos os critérios da relevância e da urgência. 3. Não procede a alegação de que a Lei Orçamentária da União para o exercício de 1997 não previu o FGPC, porque o art. 165, § 5º, I, da Constituição, ao determinar que o orçamento deve prever os fundos, só pode referir-se aos fundos existentes, seja porque a Mensagem presidencial é precedida de dados concretos da Administração Pública, seja porque a criação legal de um fundo deve ocorrer antes da sua consignação no orçamento. O fundo criado num exercício tem natureza meramente contábil; não haveria como prever o FGPC numa Lei Orçamentária editada nove antes da sua criação. 4. Medida liminar indeferida em face da ausência dos requisitos para a sua concessão, não divisados dentro dos limites perfunctórios do juízo cautelar” (STF, ADI 1726 MC, Relator(a): MAURÍCIO CORRÊA, Tribunal Pleno, julgado em 16/09/1998, DJ 30-04-2004 PP-00027 EMENT VOL-02149-03 PP-00431 RTJ VOL-00191-03 PP-00822).

Na hipótese, não há dúvida de que o FEMA se ajusta à definição de fundo especial porquanto exige que exista produto de receitas especificadas pela lei, vinculação à realização de seus objetivos ou serviços, previsão de normas peculiares de aplicação e vinculação a determinado órgão da Administração.

E, ao apreciar caso semelhante, a Suprema Corte reconheceu a usurpação de competência da União para legislar sobre a questão:

“DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. AGRAVO INTERNO EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. LEI COMPLEMENTAR DISTRITAL Nº 872/2013. DESTINAÇÃO DE SALDO POSITIVO DIVERSO DO ESTABELECIDO PELA LEI FEDERAL Nº 4.320/1964. IMPOSSIBILIDADE. INCONSTITUCIONALIDADE RECONHECIDA. DESPROVIMENTO. 1. A Lei Complementar distrital nº 872 /2013 é norma genérica que dispõe sobre a instituição e funcionamento de fundos no Distrito Federal e, ao estabelecer um direcionamento diverso ao saldo positivo de fundo apurado em balanço, não previsto na Lei nº 4.320 /1964, usurpa a competência legislativa da União para tratar sobre a matéria (art. 24, II e § 1º, da Constituição). 2. Inaplicável o art. 85, § 11, do CPC/2015, uma vez que não houve prévia fixação de honorários advocatícios de sucumbência. 3. Agravo interno a que se nega provimento” (STF, RE nº 883514 AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso, j. 27/10 /2017 – destacou-se). No mesmo sentido: STF, ADI nº 5414, Tribunal Pleno, Relª. Minª. Rosa Weber, j. 27/09/2021).

E, se assim é, a única conclusão é a de que os parâmetros da Constituição do Estado do Paraná – art. 1º, IX, art. 12, VI, art. 13, I, VI e § 1º e art. 207, § 1º, III – foram ofendidos com a alteração feita pela Lei Estadual nº 20.087/2019 ao art. 5º da Lei Estadual nº 12.945/2000 e, por arrastamento, o art. 4º do Regulamento do Fundo Estadual do Meio Ambiente – FEMA, aprovado por meio do Decreto nº 5.810/2020, razão pela qual se impõe a procedência do pedido para que seja atribuída interpretação conforme o art. 13, I, VI e § 1º, da Constituição Estadual (correspondentes ao art. 24, I c.c. art. 165, §9º, II, da Constituição da



República e art. 24, VI, §1º e §2º, da Constituição da República) e os arts. 1º, IX; 12, VI c.c. art. 207, caput e §1º, III, da Constituição do Estado do Paraná (parcialmente correspondentes ao art. 23, VI c.c. art. 225 da Constituição da República) ao trecho *“assim como despesas correntes pertinentes a atividades da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Sustentável e do Turismo – Sedest e pelo Instituto Ambiental do Paraná – IAP”*, do caput, do art. 5º, da Lei Estadual n.º 12.945/2000 (com a redação dada pela Lei Estadual n.º 20.087/2019) e, por arrastamento, do trecho *“assim como despesas correntes pertinentes a atividades da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Sustentável e do Turismo - SEDEST e pelo Instituto Água e Terra – IAT”*, do caput, do art. 4º, do Regulamento do Fundo Estadual do Meio Ambiente, aprovado pelo Decreto Estadual n.º 5.810/2020, de modo a afastar interpretações que possam cogitar do emprego dos recursos decorrentes de condenações em ações civis públicas previstos no inciso VIII, do art. 2º, da Lei Estadual n.º 12.945/2000, para o custeio de quaisquer despesas correntes, ou que possam admitir o uso de verbas aportadas no Fundo Estadual do Meio Ambiente para o custeio de despesas correntes que não estejam atreladas às finalidades essenciais do Fundo (isto é, que não se atrelem à execução de “planos, programas ou projetos que objetivem o controle, a preservação, a conservação e/ou a recuperação do meio ambiente” de que trata o art. 1º da Lei Estadual n.º 12.945/2000).

A propósito, tema semelhante já foi objeto de discussão neste c. Órgão Especial na ADI nº 1.438.766-3:

“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 TESOURO 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” (TJPR - Órgão Especial - AI - Curitiba - Rel.: DESEMBARGADOR JOSÉ AUGUSTO GOMES ANICETO - Unânime - J. 02.10.2017).

Oportuno citar o seguinte trecho do voto do Relator:

“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).”.

Como se vê, diferentemente do que alegam o Governador do Estado e a d. Procuradoria-Geral do Estado, o raciocínio elaborado por esta Corte Especial no referido precedente aplica-se inteiramente ao presente caso, até porque, lá como cá, a alteração legislativa visava permitir a aplicação dos valores do FEMA para finalidades distintas daquelas estabelecidas para o referido Fundo.

Nesse mesmo caminho, ainda, cita-se a ADI nº 1.490.567-6, relativa ao Fundo Penitenciário:

“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 PERMITIR 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 TESOURO 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” (TJPR - Órgão Especial - AI - Curitiba - Rel.: DESEMBARGADOR IRAJA ROMEO HILGENBERG PRESTES MATTAR - Unânime - J. 20.11.2017).

Ainda, como bem disse a d. Procuradoria-Geral de Justiça, *“despicienda qualquer referência à Lei Estadual nº 20.742/2021, posto que esta, inclusive, restringiu-se a dar nova redação aos incisos III e VIII, do art. 2º; ao art. 3º; e ao inc. IX, do §1º, do art. 5º, todos da Lei Estadual nº 12.945/20008, em nada interferindo para impedir ou evitar a abstrata previsão de que os recursos creditados em prol do FEMA possam ser dirigidos ao custeio de despesas correntes ou encargos sociais próprios de Pastas da Administração Direta do Estado (“Secretaria de Estado do Desenvolvimento Sustentável e do Turismo - Sedest e pelo Instituto Ambiental do Paraná – IAP”), em manifesto contraste com as finalidades desse Fundo” (mov. 26.1).*

Destarte, **impõe-se** a procedência do pedido para que seja atribuída interpretação conforme o art. 13, I, VI e §1º, da Constituição Estadual (correspondentes ao art. 24, I c.c. art. 165, §9º, II, da Constituição da República e art. 24, VI, §1º e §2º, da Constituição da República) e os arts. 1º, IX; 12, VI c.c. art. 207, caput e §1º, III, da Constituição do Estado do Paraná (parcialmente correspondentes ao art. 23, VI c.c. art. 225 da Constituição da República) ao trecho *“assim como despesas correntes pertinentes a atividades da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Sustentável e do Turismo – Sedest e pelo Instituto Ambiental do Paraná – IAP”*, do caput, do art. 5º, da Lei Estadual n.º 12.945/2000 (com a redação dada pela Lei Estadual n.º 20.087/2019) e, por arrastamento, do trecho *“assim como despesas correntes pertinentes a atividades da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Sustentável e do Turismo - SEDEST e pelo Instituto Água e Terra – IAT”*, do caput, do art. 4º, do Regulamento do Fundo Estadual do Meio Ambiente, aprovado pelo Decreto Estadual n.º 5.810/2020, de modo a afastar interpretações que possam cogitar do emprego dos recursos decorrentes de condenações em ações civis públicas previstos no inciso VIII, do art. 2º, da Lei Estadual n.º 12.945/2000 para o custeio de quaisquer despesas correntes, bem como que possam admitir o uso de verbas aportadas no Fundo Estadual do Meio Ambiente para o custeio de despesas correntes que não estejam atreladas às finalidades essenciais do fundo (isto é, que não se atrelem à execução de “planos, programas ou projetos que objetivem o controle, a preservação, a conservação e/ou a recuperação do meio ambiente” de que trata o art. 1º da Lei Estadual n.º 12.945/2000).



III - Do exposto, voto pela procedência da Ação Direta de Inconstitucionalidade.

Ante o exposto, acordam os Desembargadores da Órgão Especial do TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO PARANÁ, por unanimidade de votos, em julgar PROCEDENTE A AÇÃO proposta pelo Procurador-Geral de Justiça.

O julgamento foi presidido pelo Desembargador Luiz Fernando Tomasi Keppen – Presidente Do Tribunal De Justiça, com voto, e dele participaram Desembargador Rogério Luis Nielsen Kanayama (relator), Desembargador Lauro Laertes De Oliveira, Desembargador Arquelau Araujo Ribas, Desembargador Hamilton Mussi Corrêa – Corregedor-geral Da Justiça, Desembargador José Augusto Gomes Aniceto, Desembargador Jorge De Oliveira Vargas, Desembargadora Joeci Machado Camargo – 1ª Vice-presidente, Desembargador Espedito Reis Do Amaral, Desembargador Roberto Portugal Bacellar, Desembargador Domingos Thadeu Ribeiro Da Fonseca, Desembargador Rogério Etzel, Desembargador Fabian Schweitzer, Desembargador Luciano Carrasco Falavinha Souza, Desembargador Francisco Cardozo Oliveira, Desembargador Domingos José Perfetto, Desembargador Ramon De Medeiros Nogueira, Desembargador Carvílio Da Silveira Filho, Desembargador Marcus Vinicius De Lacerda Costa, Desembargador Robson Marques Cury, Desembargador Eugenio Achille Grandinetti, Desembargador Miguel Kfourri Neto e Desembargadora Sonia Regina De Castro.

Curitiba, 07 de agosto de 2023.

Rogério Luis Nielsen Kanayama

Relator

