



MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos
Núcleo Cível – Setor II (controle de constitucionalidade)

Excelentíssimo Senhor Presidente do egrégio Tribunal de Justiça do Paraná,
Desembargador Luiz Fernando Tomasi Keppen.

O Procurador-Geral de Justiça do Paraná, com fulcro nos arts. 101, VII, “f”; e 111, II, ambos da Constituição do Estado do Paraná; art. 29, I, da Lei Federal n.º 8.625/1993; e art. 61, II, da Lei Complementar Estadual n.º 85/1999, vem, com o devido respeito, à presença de Vossa Excelência, ajuizar **ação direta de inconstitucionalidade** visando à interpretação conforme da parcela final do *caput*, do art. 5º, da Lei n.º 12.945, de 6 de setembro de 2000, do Estado do Paraná (com a redação dada pela Lei n.º 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 n.º 5.810, de 28 de setembro de 2020, do Estado do Paraná.

Esses dispositivos incluíram, dentre as prioridades para aplicação dos recursos financeiros do Fundo Estadual de Meio Ambiente, o custeio de despesas correntes de Secretaria de Estado e de Autarquia Estadual. A depender da interpretação que se dê a essa parte dos dispositivos, tem-se afronta às regras constitucionais de repartição de competências legislativas (art. 13, I, VI e §1º, da Constituição do Estado do Paraná; e arts. 24, I, VI, §1º e §2º; 165, §9º, II, da Constituição da República), haja vista as normas gerais que regulamentam os fundos especiais. E isso em prejuízo ao meio ambiente, cuja proteção está constitucionalmente prevista nos arts. 1º, IX; 12, VI; 207, *caput* e §1º, III da Constituição do Estado do Paraná e arts. 23, VI; e 225, *caput*, da Constituição da República.

É o que se passa a demonstrar a seguir.





MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos
Núcleo Cível – Setor II (controle de constitucionalidade)

I. Normativos impugnados:

Lei n.º 12.945, de 5 de setembro de 2000, com redação dada pela Lei n.º 20.087, de 18 de dezembro de 2019, ambas do Estado do Paraná.

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)¹ – original sem grifo.

Regulamento do Fundo Estadual do Meio Ambiente – FEMA, aprovado por meio do Decreto n.º 5.810, de 28 de setembro de 2020, do Estado do Paraná:

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.** (original sem grifo)

II. Parâmetros da Constituição do Estado do Paraná:

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;

[...]

¹ Originalmente, o dispositivo possuía a seguinte redação:

“Art. 5º. Serão consideradas prioritárias as aplicações de recursos financeiros do Fundo Estadual do Meio Ambiente - FEMA em planos, programas ou projetos relativos a: educação ambiental, controle e monitoramento ambiental, recuperação 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 Meio Ambiente e Recursos Hídricos e do Instituto Ambiental do Paraná.”





MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos
Núcleo Cível – Setor II (controle de constitucionalidade)

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.

§ 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;

III. Parâmetros da Constituição da República:²

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

[...]

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

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente 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 do meio ambiente e controle da poluição;

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

Art. 165. [...]

§ 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.

IV. A necessidade de interpretação conforme a Constituição dos dispositivos debatidos:

IV.1. As regras gerais sobre fundos públicos e/ou especiais

De acordo com o art. 165, §9º, II, da Constituição da República, lei complementar deve

² O STF firmou entendimento, em sede de repercussão geral, que “Tribunais de Justiça podem exercer controle abstrato de constitucionalidade de leis municipais utilizando como parâmetro normas da Constituição Federal, desde que se trate de normas de reprodução obrigatória pelos Estados.” (STF, Pleno, RE 650.898, Min. Roberto Barroso, j. em 01.02.2017). Note-se, ainda, que o STF entende que “As regras inerentes ao processo legislativo, nos termos da jurisprudência desta Casa, são de reprodução obrigatória pelos demais entes da Federação” (STF, Pleno, ADI 4.710, Min. Rosa Weber, j. 11.11.2021).





MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos
Núcleo Cível – Setor II (controle de constitucionalidade)

disciplinar as condições para instituição e funcionamento dos fundos. A lei em questão não foi editada, mas é pacífico o entendimento de que a Lei n.º 4.320/1964 foi recepcionada como tal.

Nas palavras do STF, “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 (...)” (STF, Pleno, ADI 1726 MC, Min. Maurício Corrêa, j. 16.09.1998).

Portanto, as leis de instituição de fundos públicos e/ou especiais editadas por entes subnacionais devem obediência a essa norma geral, sob pena de se extrapolar a competência legislativa de tais entes na matéria (art. 13, I e §1º, da Constituição do Paraná).

Nos termos do art. 71 da Lei n.º 4.320/1964, “Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.” Em complemento, o art. 77 do Decreto n.º 93.872/1986 aponta que “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.”

A leitura conjunta dos dispositivos permite antever que a criação de fundos públicos envolve a reunião de valores, a fim de que sejam destinados a uma finalidade específica. Assim, “fundo não é uma entidade jurídica, órgão ou unidade orçamentária, ou ainda uma conta mantida na Contabilidade; é um tipo de gestão administrativa e financeira de recurso ou conjunto de recursos vinculados ou alocados a uma área de responsabilidade, para cumprimento de objetivos específicos, mediante a execução de programas com eles relacionados.”³

No mesmo sentido, Régis Fernandes de Oliveira explica que

“Dispõe o art. 71 da Lei 4.320/64 que ‘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’. Exige-se, pois: a) receitas especificadas, isto é, a Constituição – ou a lei – deve mencionar, expressamente, quais receitas são atribuídas à formação de um Fundo; b) **deve a mesma lei vincular as receitas a determinada finalidade, ou seja, programas instituídos pela norma, de interesse da Administração Pública**; e c) normas peculiares. Pode a lei dispor sobre a maneira pela qual serão empregados os recursos. [...]. As normas peculiares a que se aludiu podem determinar: a) especificidade na aplicação dos recursos; b) forma alternativa de controle, prestação e tomada de contas. É o que dispõe o art. 74 da Lei 4.320/64.”⁴

³ CRUZ, Flávio. **Comentários à Lei n.º 4.320**. 4ª ed., São Paulo: Atlas, 2006, p. 305 (original sem grifo).

⁴ OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Curso de Direito Financeiro**. 9ª ed., Belo Horizonte: Fórum, 2022, p. 540-541





MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos
Núcleo Cível – Setor II (controle de constitucionalidade)

Ou seja, a razão de ser da instituição de um fundo público (fundo especial) é a aplicação dos recursos ali aportados em finalidades específicas, que contribuam para a consecução dos objetivos que levaram à criação do fundo. Portanto, os valores ali depositados devem ser **exclusivamente** aplicados em atividades e programas vinculados às finalidades essenciais do fundo.

Levando em conta essa lógica, o art. 13 da Lei n.º 7.347/1985 instituiu o “*Fundo de Defesa dos Direitos Difusos*”, com a finalidade de reunir os valores decorrentes de condenações em dinheiro firmados em razão da violação de direitos transindividuais. Por consequência, os recursos ali reunidos devem ser “*destinados à reconstituição dos bens lesados*” (art. 13 da Lei n.º 7.347/1985, parte final).

Quanto à aplicação dos valores depositados no referido fundo, **Hugo Nigro Mazzilli** destaca que “*Se possível o próprio bem lesado deve ser reparado; em caso contrário, o dinheiro da condenação poderá ser usado para preservar ou restaurar outros bens compatíveis. Assim, mesmo nas hipóteses mais complexas, sobrevivendo condenação, o dinheiro obtido deverá ser usado na reparação direta do bem lesado ou, se isso não for possível, ao menos em finalidade compatível com a origem da lesão.*”⁵

Em resumo: os valores depositados em fundos públicos somente podem ser aplicados em atividades essenciais do próprio fundo (art. 71 da Lei n.º 4.320/1964). O dado é ainda mais evidente quando os valores ali alocados se atrelam a violações de direitos transindividuais, pois a legislação específica exige que os valores sejam destinados à reconstituição dos bens lesados (art. 13 da Lei n.º 7.347/1985). Ambas as legislações envolvem normas gerais de direito financeiro, preconizadas no art. 24, I, da Constituição da República (equivalente ao art. 13, I, da Constituição do Paraná) e no art. 165, §9º, II, da Constituição da República. Por conseguinte, leis estaduais que versem sobre fundos devem obediência a esse regramento, sob pena de violarem o contido no art. 13, §1º, da Constituição do Paraná e o art. 24, §1º e §2º, da Constituição da República.

IV.2. A instituição do Fundo Estadual do Meio Ambiente – FEMA e o art. 5º da Lei Estadual n.º 12.945/2000 (com a redação dada pela Lei Estadual n.º 20.087/2019)

Toda essa digressão se fez necessária porque, por meio da Lei Estadual n.º 12.945/2000, o

(original sem grifo). No mesmo sentido, **Marcus Abraham** consigna que “*denomina-se fundo público o conjunto de recursos financeiros, especialmente formado e individualizado, destinado a desenvolver um programa, ação ou uma atividade pública específica.*” (ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. 6ª ed., Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 146).

⁵ MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 32ª ed., Salvador: Juspodivm, 2021, p. 653.





MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos
Núcleo Cível – Setor II (controle de constitucionalidade)

Estado do Paraná instituiu o Fundo Estadual do Meio Ambiente (doravante FEMA).

De acordo com o art. 1º do referido diploma normativo, a finalidade do referido fundo é a 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”. Portanto, os valores que estiverem aportados no fundo somente podem ser utilizados com essa finalidade: financiamento de planos (estudos, análises situacionais e diagnósticos de questões atreladas ao controle, preservação, conservação e recuperação do meio ambiente), programas (conjunto de projetos que visem aos objetivos ambientais delineados no dispositivo legal em comento) e projetos (execução de atividades interventivas e que se voltem à preservação, conservação, controle e recuperação ambientais).

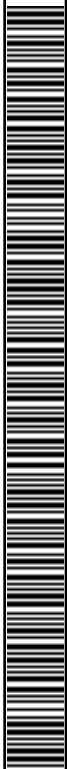
No entanto, ao pretender fixar ações prioritárias para a utilização de recursos do Fundo Estadual do Meio Ambiente, o art. 5º da Lei Estadual n.º 12.945/2000 (com a redação dada pela Lei Estadual n.º 20.087/2019) incluiu a possibilidade de utilização dos recursos do FEMA para o pagamento de “despesas correntes pertinentes a atividades da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Sustentável e do Turismo – Sedest e pelo Instituto Ambiental do Paraná – IAP”. A expressão foi utilizada de forma geral sem qualquer ressalva ou restrição.

Com todo o respeito devido, *prima facie*, essa modalidade de despesas não pode ser custeada com recursos do FEMA.

Isso porque “As despesas correntes destinam-se aos gastos para pagamento das atividades rotineiras do Estado, como, por exemplo, o custeio da estrutura administrativa, os gastos com pessoal, a aquisição de materiais de consumo e de serviços e encargos diversos. São despesas consideradas economicamente improdutivas, uma vez que nada acrescentam ao patrimônio público, sendo necessárias à manutenção do aparato estatal e à continuidade da prestação dos serviços à coletividade”.⁶

Portanto, o uso de valores do FEMA para o custeio generalizado dessa espécie de despesas não se coaduna com as finalidades previstas no art. 1º da Lei Estadual n.º 12.945/2000, desrespeitando as normas gerais que disciplinam os fundos especiais. Como já dito, o dispositivo

⁶ FERRAZ, Luciano; GODOI, Marciano Seabra de; SPAGNOL, Werther Botelho. **Curso de Direito Financeiro e Tributário**. Belo Horizonte: Fórum, 2014, p. 47. À categoria econômica das “despesas correntes” correspondem os seguintes grupos de natureza de despesa: (a) pessoal e encargos sociais; (b) juros e encargos da dívida; e (c) outras despesas correntes (BASSI, Camilo de Moraes. “Fundos especiais e políticas públicas: uma discussão sobre a fragilização do mecanismo de financiamento”. **Texto para discussão n.º 2.458**. Rio de Janeiro: IPEA, mar. 2019, p. 26).





MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos
Núcleo Cível – Setor II (controle de constitucionalidade)

pretende que os valores sejam empregados em planos, projetos e programas que aperfeiçoem a proteção ambiental no Estado do Paraná, sendo juridicamente inviável a utilização desses recursos para a simples manutenção do aparato estatal.

No caso do FEMA, a situação é especialmente grave.

Primeiro, por opção do legislador estadual, são alocados no FEMA os valores decorrentes da aplicação de sanções judiciais (art. 2º, III, da Lei Estadual n.º 12.945/2000) e de condenações em ações civis públicas (art. 2º, VIII, da Lei Estadual n.º 12.945/2000).

Usualmente, esses recursos são recolhidos ao Fundo Estadual de Direitos Difusos – FEID (criado em moldes semelhantes ao fundo de mesmo nome existente em âmbito federal). No entanto, o legislador paranaense optou pela especialização dos fundos, de molde que os recursos atrelados a sanções por danos causados ao meio ambiente são depositados no FEMA (art. 2º, III e VIII). Essa opção foi levada a efeito no momento de criação do FEMA, ocasião em que se chegou a promover a transferência de eventuais recursos atrelados à proteção ambiental que estivessem depositados no FEID.⁷

Se assim é – isto é, se os recursos atrelados à reparação de danos ambientais de que trata o art. 13 da Lei n.º 7.347/1985 estão depositados no FEMA –, é mandatário que sejam empregados na finalidade prevista na norma geral: a reconstituição dos bens lesados. Não é possível, portanto, que sejam utilizados para o custeio de despesas correntes de Secretaria de Estado e/ou de Autarquia Estadual.⁸

Depois, por determinação da Constituição do Paraná, o referido fundo é abastecido por recursos de multas administrativas aplicadas em razão de infrações ambientais (art. 2º, III, da Lei Estadual n.º 12.945/2000). Conforme o art. 207 da Constituição Estadual,

“Art. 207. [...]

§1º Cabe ao Poder Público, na forma da lei, para assegurar a efetividade deste direito [direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado]:

[...]

III- **determinar que o fundo estadual do meio ambiente receba, além dos recursos orçamentários próprios, o produto das multas por infrações às normas ambientais**” (original sem grifo).

⁷ De acordo com o art. 12 da Lei Estadual n.º 12.945/2000, “Os recursos recolhidos ao Fundo Estadual de Defesa dos Interesses Difusos - FEID, originários de quaisquer sanções por danos ao meio ambiente e os destinados à proteção ambiental, já recolhidos ou não, serão repassados ao Fundo Estadual do Meio Ambiente - FEMA, ora instituído”.

⁸ O Instituto Ambiental do Paraná, hoje denominado Instituto Água e Terra, é uma Autarquia Estadual, conforme Leis Estaduais n.º 10.066/1992 e n.º 20.070/2019.





MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos
Núcleo Cível – Setor II (controle de constitucionalidade)

Ou seja, como forma de garantir a efetividade do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, o constituinte estadual determinou o depósito desses valores no FEMA. Ocorre que esse intento do constituinte estadual somente é atingido se esses valores forem utilizados para o aprimoramento das condições ambientais (isto é, para a consecução de planos, programas e projetos voltados à preservação, conservação ou recuperação ambiental). Caso sejam utilizados genericamente para o custeio de despesas correntes, a finalidade constitucionalmente almejada não é atingida, frustrando-se a proteção que se pretendeu implementar (violando-se, portanto, o art. 207, *caput* e §1º, III c.c. arts. 1º, IX; e 12, VI, da Constituição do Paraná, parcialmente correspondentes ao art. 23, VI c.c. art. 225 da Constituição da República).

Não fosse o suficiente, o FEMA recebe diversos outros recursos que não têm origem no orçamento estadual: **(a)** dotações orçamentárias da União e de Municípios (art. 2º, II, da Lei Estadual n.º 12.945/2000); **(b)** recursos provenientes de ajuda e/ou cooperação internacional e de acordos entre Governos na área ambiental (art. 2º, V, da Lei Estadual n.º 12.945/2000); e **(c)** receitas decorrentes de doações, legados, contribuições em dinheiro, valores, bem móveis ou imóveis que venham a ser recebidos de pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras (art. 2º, VI, da Lei Estadual n.º 12.945/2000).

Como já reiterado múltiplas vezes, a instituição de um fundo tem a finalidade de proteger as receitas que são ali depositadas, a fim de que somente possam ser aplicadas nas finalidades previstas na lei de criação do fundo. Admitir que recursos oriundos do orçamento de outros entes federativos, de organismos internacionais e, mesmo, de pessoas privadas sejam utilizados para o custeio genérico de despesas correntes da Administração Pública Estadual viola, a um só tempo, a disciplina geral dos fundos especiais (em contrariedade ao art. 13, I e §1º da Constituição do Paraná e aos arts. 24, I, §1º e §2º; e 165, §9º, II, da Constituição da República), como também a proteção ambiental que o FEMA pretende garantir (contemplada no art. 207, *caput* c.c. arts. 1º, IX; e 12, VI, da Constituição do Paraná, correspondentes ao art. 23, VI c.c. art. 225 da Constituição da República).

A questão não é nova.

Por meio de uma lei específica, o Estado do Paraná pretendeu utilizar os recursos de diversos Fundos (dentre eles, o FEMA) para custear despesas de qualquer natureza. Na ocasião, mencionavam-se as despesas com pessoal e com encargos sociais (modalidades, portanto, de despesas correntes)⁹. A inconstitucionalidade dessa lei específica foi reconhecida por este e.

⁹ Como já mencionado, despesas de pessoal e com encargos sociais integram um “grupo de natureza de despesa”





MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos
Núcleo Cível – Setor II (controle de constitucionalidade)

Tribunal de Justiça nos seguintes termos:

“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”. (TJPR, Órgão Especial, ADI n.º 1.438.766-3, Des. José Augusto Gomes Aniceto, j. 02.10.2017).

Ao apreciar a questão, o TJPR consignou que *“deve prevalecer o entendimento segundo o qual na omissão de lei própria da União, a Lei nº 4.320/64 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 [rectius: 71] da Lei nº 4.320/64 (...)”* (TJPR, Órgão Especial, ADI n.º 1.438.766-3, Des. José Augusto Gomes Aniceto, j. 02.10.2017).

Desse modo, *“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) (...)”* – (TJPR, Órgão Especial, ADI n.º 1.438.766-3, Des. José Augusto Gomes Aniceto, j. 02.10.2017).¹⁰

correspondentes à categoria econômica das “despesas correntes”. A respeito, ver nota de rodapé n.º 6, acima.

¹⁰ O mesmo entendimento foi adotado quando se pretendeu utilizar recursos do Fundo Penitenciário Estadual – FUPEN para o pagamento de despesas com pessoal e encargos sociais:

“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 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 -





MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

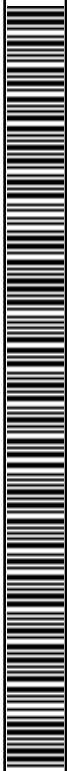
Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos
Núcleo Cível – Setor II (controle de constitucionalidade)

Por todas essas razões, o trecho *“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”*, 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) deve ser **interpretado conforme**¹¹ 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), de forma a que **(a)** os recursos do FEMA decorrentes de condenações em ações civis públicas (art. 2º, VIII, da Lei Estadual n.º 12.945/2000) não sejam empregados no custeio de quaisquer despesas correntes; e que **(b)** as únicas despesas correntes que possam ser custeadas com valores do FEMA sejam aquelas que estejam direta e imediatamente vinculadas à finalidade do fundo prevista no art. 1º da Lei Estadual n.º 12.945/2000 (isto é, que se atrelem à execução de *“planos, programas ou projetos que objetivem o controle, a preservação, a conservação e/ou a recuperação do meio ambiente”*).

Pelas mesmas razões, por **arrastamento**, deve-se emprestar interpretação conforme a trecho de igual teor (*“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”*) constante do *caput*, do art. 4º, do Regulamento do Fundo Estadual do Meio Ambiente, aprovado pelo Decreto Estadual n.º 5.810/2020. A regra regulamentar reproduz a parcela do texto legal aqui debatida, incluindo, dentre as ações prioritárias para a aplicação de recursos financeiros do FEMA, a possibilidade de custeio de despesas correntes das mesmas Secretaria e Autarquia Estaduais mencionadas na Lei Estadual n.º 12.945/2000. Como decorrência lógica, merece receber a mesma interpretação conforme a Constituição antes enunciada. Afinal, onde há a mesma razão de ser, deve prevalecer a mesma razão de decidir (*ubi eadem est ratio, idem jus*).

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 PROMOTÓRIA DE PROTEÇÃO E DEFESA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO DA COMARCA DA REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA PARA AS PROVIDÊNCIAS CABÍVEIS - AÇÃO JULGADA PROCEDENTE.” (TJPR, Órgão Especial, ADI 1.490.567-6, Des. Irajá Romeo Hilgenberg Prestes Mattar, j. 20.11.2017).

¹¹ De acordo com **Luís Roberto Barroso**, a técnica da “interpretação conforme” a Constituição seria adequada para os casos em que se pretende *“a declaração de não incidência da norma a uma determinada situação de fato”* (**O controle de constitucionalidade no direito brasileiro**. 8ª ed., São Paulo: Saraiva, p. 106). É justamente o que se pretende nesse caso: afastar a incidência do dispositivo nos casos em que a origem dos recursos seja a condenação em ações civis públicas (art. 2º, VIII, da Lei Estadual n.º 12.945/2000) e nas situações em que as despesas correntes custeadas com valores do FEMA não estejam atreladas às finalidades essenciais do referido fundo.





MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos
Núcleo Cível – Setor II (controle de constitucionalidade)

V. Pedidos

Por todo o exposto, o Procurador-Geral de Justiça requer:

- a) a autuação da petição inicial e dos documentos que a acompanham, com a respectiva distribuição dos autos a um dos eminentes Desembargadores membros do colendo Órgão Especial do egrégio Tribunal de Justiça do Paraná (CE, art. 101, VII, “f”; RITJPR, art. 95, II, “i”);
- b) seja propiciada a ouvida do Estado do Paraná e da Assembleia Legislativa para, querendo, manifestarem-se no prazo de 30 (trinta) dias (Lei n.º 9.868/1999, art. 6º; RITJPR, art. 249);
- c) seja ouvida a douta Procuradoria-Geral do Estado, curadora da presunção de constitucionalidade das leis (CE, art. 113, § 2º; Lei n.º 9.868/1999, art. 8º; RITJPR, art. 251);
- d) ao final, requer-se 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).

Dá-se à causa, para efeitos de alçada, o valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais).

Pede deferimento.





MINISTÉRIO PÚBLICO

do Estado do Paraná

Subprocuradoria-Geral de Justiça para Assuntos Jurídicos
Núcleo Cível – Setor II (controle de constitucionalidade)

Curitiba, 29 de março de 2023.

Gilberto Giacoia
Procurador-Geral de Justiça

Mauro Sérgio Rocha
Subprocurador-geral de Justiça para Assuntos Jurídicos

Andreia Cristina Bagatin
Promotora de Justiça – Assessora de Gabinete

