



Comissão de Direitos Humanos Irmãos Naves

Rua José Loureiro, nº 464, conjunto 21, 2.º andar - centro – Curitiba/PR. CEP 80010-000.

Fones (41) 3222-3022 e (41) 9701-4447.

*COORDENADORIA DE ESTUDOS AVANÇADOS E AÇÕES
ESTRATÉGICAS DE ENFRENTAMENTO AO CRIME
ORGANIZADO, CORRUPÇÃO E IMPUNIDADE.*

OBJETIVOS DO PRESENTE ESTUDO –

**I - APONTAR INCONSTITUCIONALIDADES – CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DO PARANÁ - (LDO)
FUNDO DA JUSTIÇA e FUNDO ESPECIAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO.**

II - CIENTIFICAR OS DEPUTADOS ESTADUAIS DO PARANÁ.

Este estudo é de autoria original da Advogada **ZILMARA DAVID DE ALENCAR** - OAB/DF 38.142, e integrou a **AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE** proposta pela **CONFEDERAÇÃO NACIONAL DAS PROFISSÕES LIBERAIS - CNPL** - Extinta sem julgamento do mérito - falta de pertinência temática. – Procedemos as alterações necessárias do texto da ADIN e o reproduzimos na forma deste estudo.

Excelentíssimo (a) Senhor(a) Deputado (a):

O presente estudo tem por objetivo demonstrar a nulidade de diversos dispositivos constitucionais e legais paranaenses violadores de normas da Constituição Federal referentes às Finanças Públicas.

Da Constituição do Estado do Paraná, vai-se discorrer sobre os vícios dos artigos 133, §§ 10 e 11, e 136; confira-se:

Constituição do Estado do Paraná:

Art. 133. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

§ 10. Ao Poder Legislativo é assegurada autonomia financeira e administrativa e a sua proposta orçamentária será elaborada dentro do limite percentual das receitas correspondentes aos demais Poderes, a ser fixada na Lei de Diretrizes Orçamentárias. (Incluído pela Emenda Constitucional 8 de 14/03/2001)

§ 11. Os recursos, a que se referem o art. 136, serão repassados, com base na receita, em duodécimos e ser-lhe-á entregue até o dia 20 de cada mês, corrigidas as parcelas na mesma proporção do excesso de arrecadação.

Art. 136. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais destinados aos

órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, serão entregues até o dia vinte de cada mês, na forma da legislação pertinente.

Além disso, serão objeto deste estudo as normas constantes dos artigos 7º, 17 e 19 da Lei Estadual n. 18.178, de 5 de agosto de 2014 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – Exercício 2015):

Lei de Diretrizes Orçamentárias – Exercício 2015

Art. 7º A elaboração das propostas orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário, e do Ministério Público obedecerá aos seguintes limites percentuais da Receita Geral do Tesouro Estadual disponível para a fixação da despesa, depois de excluídas as parcelas de transferências constitucionais aos municípios, as operações de crédito, as participações nas transferências da União e as receitas vinculadas, exceto à Cota-Parte do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE.

I - PODER LEGISLATIVO 5,0%

II - PODER JUDICIÁRIO 9,5%

III - MINISTÉRIO PÚBLICO 4,1%

Parágrafo único. Do percentual de 5,0% (cinco por cento) destinado ao Poder Legislativo, caberá ao Tribunal de Contas o percentual de 1,9% (um vírgula nove por cento).

Art. 17. O Projeto de Lei Orçamentária Anual que o Poder Executivo encaminhar à Assembleia Legislativa, cumprindo o prazo previsto no inciso III do art. 22 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado, conterá:

(...)

VIII - Anexo VI contendo o demonstrativo das Vinculações Constitucionais e Legais, no que se refere a:

- a) Poder Legislativo;
- b) Poder Judiciário;
- c) Ministério Público;
- d) Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Público;
- e) Ações e Serviços Públicos de Saúde; f) Ciência e Tecnologia;

Art. 19. Os repasses de recursos aos outros Poderes e ao Ministério Público ocorrerão mensalmente, nos percentuais estabelecidos por esta Lei,

calculados sobre a previsão mensal de realização da receita e não com relação ao duodécimo dos valores orçados, compensando no mês seguinte o montante de repasse para mais ou para menos de acordo com a efetiva arrecadação do mês.

As vinculações supracitadas foram repetidas nas Leis de Diretrizes Orçamentárias já publicada em 2015 (Lei n. 18.532, de 27 de julho de 2015):

Lei de Diretrizes Orçamentárias - Exercício 2016

Art. 7. A elaboração das propostas orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário, e do Ministério Público obedecerá aos seguintes limites percentuais da Receita Geral do Tesouro Estadual disponível para a fixação da despesa, depois de excluídas as transferências ao FUNDEB, as parcelas de transferências constitucionais aos municípios, as operações de crédito, as participações nas transferências da União e as receitas vinculadas, exceto a Cota-Parte do Fundo de Participação dos Estados e do distrito Federal – FDE:

I - PODER LEGISLATIVO	5,0%
II - PODER JUDICIÁRIO	9,5%
III - MINISTÉRIO PÚBLICO	4,1%

§1º Do percentual de 5,0% (cinco por cento) destinado ao Poder Legislativo, caberá ao Tribunal de Contas o percentual de 1,9% (um vírgula nove por cento).

§2º A Defensoria Pública do Paraná, compreendendo seus Órgãos, Fundos e Entidades, terá como limite para elaboração de sua proposta orçamentária de 2016 e fixação de despesas com Recursos Ordinários do Tesouro Estadual o montante de até R\$ 45.000.000,00 (quarenta e cinco milhões de reais).

Art. 17. O Projeto de Lei Orçamentária Anual que o Poder Executivo encaminhar à Assembleia Legislativa, cumprindo o prazo previsto no inciso III do art. 22 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição do Estado, conterà:

[...]

VIII - Anexo VI contendo o demonstrativo das Vinculações Constitucionais e Legais, no que se refere ao:

a) Poder Legislativo;

b) Poder Judiciário;

c) Ministério Público;

d) Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Público;

e) Ações e Serviços Públicos de Saúde; e

f) Ciência e Tecnologia;

Pretende-se também demonstrar a invalidade da norma constante do art. 28 da Lei n. 18.409, de 29 de dezembro de 2014 (Lei Orçamentária Anual – Exercício 2015):

Lei Orçamentária Anual – Exercício 2015

Art. 28. Conforme determina o art. 19 da Lei nº 18.178, de 2014, que estabeleceu as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2015,

Os valores a serem repassados para os Outros Poderes e para o Ministério Público serão calculados com base na previsão mensal da receita e não com relação ao duodécimo dos valores orçados, compensando no mês seguinte o montante de repasses para mais ou para menos de acordo com a efetiva arrecadação do mês.

Também serão objeto de apreciação o art. 3º da Lei Estadual n. 12.241, de 28 de julho de 1998 (Cria o Fundo Especial do Ministério Público do Estado do Paraná), e o art. 3º da Lei n. 15.942, de 03 de setembro de 2008 (Cria o Fundo da Justiça):

Lei n. 12.241/98 (Cria o Fundo Especial do Ministério Público)

Art. 3º - Constituem-se receitas do Fundo Especial do Ministério Público do Estado do Paraná:

II - saldo financeiro resultante da execução orçamentária do Ministério Público, disponível ao final de cada exercício deduzido o valor inscrito em restos a pagar;

Lei n. 15.942/2008 (Cria o Fundo da Justiça):

Art. 3º. Constituem receitas do Fundo da Justiça:

X - o saldo financeiro apurado no Balanço Geral do Estado do Paraná, em cada exercício, correspondente à diferença entre os recursos definidos pelo limite percentual estabelecido pela Lei de Diretrizes Orçamentárias para o Poder Judiciário e o valor dos recursos financeiros efetivamente liberados pelo Tesouro Estadual, por conta da execução do orçamento do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, no exercício;

Em linhas gerais, as normas impugnadas neste estudo vinculam receitas de impostos aos Poderes Legislativo e Judiciário e ao Ministério Público, em total contrariedade ao que prescreve o **art. 167, IV, da Carta Magna de 1988**.

Confira-se:

DAS INCONSTITUCIONALIDADES

Da Vinculação de Receitas de Impostos aos Poderes Legislativo e Judiciário e ao Ministério Público do Estado do Paraná – Violação ao Princípio da Não-Afetação (CE, arts. 133, §§ 10 e 11, e 136; LDO, arts. 7º e 17)

As normas constantes dos artigos 133, §§ 10 e 11, e 136 da Constituição do Estado do Paraná, bem como aquelas extraídas dos artigos 7º e 17 da Lei n. 18.178/2014 (LDO – Exercício 2015) do Estado do Paraná, todas transcritas no tópico anterior, padecem de

inconstitucionalidade, na medida em que contrariam o chamado “Princípio da Não-Afetação da Receita de Impostos”, positivado no art. 167, IV, da Constituição de 1988, cuja redação fazemos questão de transcrever:

Constituição Federal de 1988:

Art. 167. São vedados:

(...)

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art.

Sobre o assunto, J. R. CALDAS FURTADO explica que a escolha da espécie tributária “decorre da sua natureza que está bem definida no Código Tributário Nacional: imposto é o tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativa ao contribuinte (art. 16). Essa parte final do dispositivo traduz sua principal característica: ser tributo não vinculado, ou seja, é gerado a partir de uma situação desligada do desempenho de uma atividade estatal. Isso significa que a destinação dos recursos arrecadados mediante a cobrança de imposto deve ser definida no âmbito da lei orçamentária. A instância competente para se discutir e definir a aplicação de tais recursos é orçamento público, em face das prioridades de cada ente governamental.”¹

MIZABEL ABREU MACHADO DERZI, por sua vez, leciona que o princípio da não vinculação da receita de impostos é corrente nas leis de contabilidade pública nacionais e estrangeiras e vem integrando sucessivos textos Constitucionais no Brasil. Nas palavras da eminente professora mineira, dois são os objetivos fundamentais da norma em comento:

“a) Destina-se, em primeiro lugar, a preservar a disponibilidade dos meios financeiros para programar gastos, segundo as prioridades escolhidas e a realidade conjuntural esperada. O legislador orçamentário precisa ter a possibilidade de planejamento, de otimização e de exercício do poder orçamentário. Se a receita estiver previamente afetada a órgão, fundo ou despesa específica, haverá desperdício de recursos em certas áreas e falta em setores essenciais, com comprometimento da legitimidade e da funcionalidade orçamentária.

b) Cumpre o importante papel de garantir o sentido democrático e redistributivo da receita de impostos, que devem ser arrecadados de acordo com a capacidade econômica (dos mais ricos) e aplicados segundo as necessidades públicas.”²

¹ FURTADO, J. R. Caldas. **Direito financeiro**. 4 . ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 95.

² DERZI, Misabel Abreu Machado *in Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. Organizadores Ives Gandra da Silva Martins e Carlos Valder do Nascimento. 2ª ed. rev. e atual. São Paulo, Saraiva, 2007, pp. 293-294.

As exceções ao princípio em comento estão todas previstas na própria Constituição Federal de 1988, não se admitindo novas autorizações de vinculações de receitas de impostos por qualquer outro diploma normativo (de natureza infraconstitucional).

Não por outro motivo, assim já julgou o egrégio Supremo Tribunal Federal:

“O Tribunal, julgando procedente no mérito ação direta ajuizada pelo Procurador-Geral da República, declarou a **inconstitucionalidade do parágrafo único do art. 227 da Constituição do Estado de Pernambuco** - que **determinava a aplicação anual de, no mínimo, um por cento dos orçamentos gerais do referido Estado e de seus Municípios em programas de assistência integral à criança e ao adolescente - por reconhecer vinculação de receita tributária não compreendida nas ressalvas do art. 167, IV da CF** (“São vedados: ... IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 159, a destinação de recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino, como determinado pelo art. 212, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem assim o disposto no § 4º deste artigo.”) (STF. ADI 1.689-PE. Rel. Min. Sydney Sanches, 12.3.2003) (ADI-1689) p. 10

Dentre as numerosas vinculações estabelecidas nos últimos anos - sempre, repita-se, por meio de emenda à Constituição Federal -, não se inclui qualquer hipótese de vinculação de percentual da receita de imposto aos Poderes Legislativo e Judiciário e ao Ministério Público, ou mesmo a Fundos Especiais da Justiça e do Ministério Público.

A Constituição do Estado do Paraná e a Lei n. 18.178/2014 (LDO – Exercícios 2015 e 2016), contudo, por meio dos dispositivos supracitados, **concretizam justamente a vinculação (proibida) a que nos referimos no parágrafo anterior.**

Ao estabelecer-se que “a proposta orçamentária será elaborada dentro do limite percentual das receitas correspondentes aos demais Poderes, a ser fixada na Lei de Diretrizes orçamentárias” (CE/PR, art. 133, §10), e que a “elaboração das propostas orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário, e do Ministério Público obedecerá” aos limites percentuais da “Receita Geral do Tesouro Estadual disponível para a fixação da despesa, depois de excluídas as parcelas de transferências constitucionais aos municípios, as operações de crédito, as participações nas transferências da União e as receitas vinculadas, exceto à Cota-Parte do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal – FPE” (LDO, art. 7º), de 5,0%, 9,5% e 4,5%, respectivamente, para Legislativo, Judiciário e Ministério Público, **o constituinte e o legislador estadual acabam por vincular receitas de impostos a Poderes.**

Quando a Constituição Federal autoriza que os tribunais elaborem suas propostas orçamentárias dentro dos limites estipulados conjuntamente com os demais

Poderes na lei de diretrizes orçamentárias (CF/88, art. 99, §1º), de maneira nenhuma está a permitir a fixação de tais limites em “**percentuais da receita**”, como determinado pela Constituição do Estado do Paraná, em seu art. 133, §§ 10 e 11.

Mais grave ainda é a norma constante do art. 7º da Lei n. 18.178/2014 do Paraná (LDO), que fixa os limites a serem destinados aos Poderes e ao Ministério Público em percentuais incidentes sobre a “Receita Geral do Tesouro Estadual”, composta, na sua quase integralidade, da arrecadação de impostos. **É dizer, a Lei n. 18.178/2014 (LDO), obedecendo a supracitada norma da Constituição Estadual e repetindo disposição presentes nas leis de diretrizes orçamentárias estaduais anteriores, inequivocamente viola o princípio da não-afetação de impostos.**

Para que não restem dúvidas quanto à vinculação, a mesma Lei Estadual n. 18.178/2014 (LDO), em seu art. 17, ainda estabelece que “o Projeto de Lei Orçamentária Anual que o Poder Executivo encaminhar à Assembleia Legislativa, cumprindo o prazo previsto no inciso III do art. 22 do ADCT da Constituição do Estado, conterà: VIII – Anexo VI contendo demonstrativo das Vinculações Constitucionais e legais, no que se refere a: a) Poder Legislativo; b) Poder Judiciário; c) Ministério Público.”

Todas as disposições supracitadas, frise-se, foram repetidas na Lei n. 18.532, de 27 de julho de 2015 (**Lei de Diretrizes Orçamentárias – Exercício 2016**).

Ocorre que as dotações orçamentárias dos Poderes devem ser fixadas em valores monetários certos, jamais em percentuais sobre as receitas.

Não por outro motivo, na **ADI 2108-7**, o Supremo Tribunal Federal concedeu medida liminar para o fim de suspender a eficácia dos §§1º, 2º e 3º do art. 27 da Lei n. 11.660/99 de Pernambuco, na redação dada pela Lei n. 11.666/99. Referidos dispositivos asseguravam aos Poderes Legislativo e Judiciário e ao Ministério Público **percentuais de participação na receita orçamentária**.

Destaca-se, no voto do Ministro Relator, Ministro Marco Aurélio, o seguinte trecho:

“Ora, tem-se, assim, situação concreta que surge, neste exame preliminar, em conflito com a norma maior do artigo 167, inciso IV, da Constituição Federal. O preceito vedador da vinculação de receita de impostos é abrangente, devendo ser emprestado ao vocábulo “**órgão**” alcance consentâneo com o objetivo almejado. Por isso mesmo, este Plenário referendou liminar por mim concedida na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 463-8, suspendendo a eficácia de artigo da Constituição do Estado da Bahia em que contemplada a **vinculação relativamente aos recursos destinados aos Poderes Legislativo e Judiciário**. Na oportunidade, fiz ver:

‘Aqui, assim, os dispositivos que preveem a destinação e recursos em percentuais fixos da receita estadual arrecadada, para determinados Poderes – o Legislativo e o Judiciário – conflitam, no exame preliminar, com os artigos 99, 167, inciso IV e 165, § 2º, da Constituição Federal. A ausência de harmonia decorre da vinculação neles inserida, **afastando, até mesmo, a razão de ser da elaboração de Lei de Diretrizes Orçamentárias e, portanto, o**

entendimento que deve haver entre os Poderes. A relevância é manifesta, fazendo-se presente, também, em face dos efeitos imediatos, o perigo de persistirem com eficácia as previsões (folha 35).”

Da mesma forma voltou este Plenário a decidir na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 659-32, de Goiás, quando proclamou:

“I – Suspensão cautelar de dispositivo inscrito na alínea ‘a’, inc. I, parág. 5º, art. 110 da Constituição de Goiás, com a redação da E.C. Estadual nº 2, de 20.11.91, que estabelece que ao Poder Legislativo é assegurada dotação orçamentária “não menos que de cinco por cento de sua receita (do Estado) tributária líquida.

II – Precedente do S.T.F.: ADIn nº 468-9-PR (medida cautelar) – Relator Ministro Carlos Velloso, decisão de 7 de agosto de 1992 (folha 52).”

Por ocasião do julgamento, o Ministro Nelson Jobim acrescentou que a forma de repasse por participação na receita orçamentária afronta também o art. 168 da Constituição Federal, segundo o qual **o que se transfere por duodécimos são as dotações orçamentárias para o enfrentamento das despesas orçadas.**

Na mesma linha, cabe registrar decisão proferida pelo Tribunal de Contas de Pernambuco referente à mesma matéria; confira-se:

“Decidiu o Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, em sessão ordinária realizada no dia 19 de março de 1997, responder ao consulente nos seguintes termos:

I. As dotações destinadas à Câmara Municipal de Vereadores são fixadas em **valores monetários certos no Orçamento anual e não sob a forma de percentual calculado sobre a previsão da receita orçamentária.**

II. Conseqüentemente, os duodécimos mensais a serem repassados ao Legislativo corresponderão, em valores, à divisão da dotação anual pelo número de meses do ano, ou seja, serão o resultado da divisão da dotação global por doze.

III. Se o duodécimo mensal for insuficiente para atender aos encargos legais e compulsórios da Câmara, nada impede que, através de lei orçamentária de iniciativa do Prefeito, se faça suplementação da dotação anual, desde que haja fontes de recursos (as previstas no artigo 43 da Lei Federal 4320/64) para atender ao aumento da despesa.

IV. **Se o comportamento da arrecadação mensal não corresponder à previsão constante da Lei Orçamentária, o Chefe do Executivo poderá, mediante decreto, estabelecer quotas de liberação automática de recursos com base na efetiva arrecadação da receita,** desde que, na hipótese de redução dos repasses, sejam aplicados critérios idênticos em relação a todas as unidades orçamentárias, inclusive as da Câmara Municipal, não podendo reduzir os valores destinados ao pagamento de pessoal e respectivos encargos, nem as despesas compulsórias como as destinadas ao atendimento de convênios e contas d’água, energia elétrica e telefone.

V. A Constituição Federal veda, expressamente, a vinculação da receita de impostos, inclusive as resultantes de transferências intergovernamentais, a qualquer despesa, salvo a destinação de recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação da receita (artigo 167, inciso IV).”

(TCE/PE. Decisão TC nº 365/97. Rel. Conselheiro Carlos Porto. Processo TC nº 9700848-5)

Notem, Excelências, que **o legislador paranaense**, ao elaborar, anualmente, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, **está obrigado a vincular as dotações dos poderes a percentuais da receita**, uma vez que existe norma expressa na Constituição Estadual determinando tal providência. Em outros termos, **a Constituição Estadual obriga o legislador a violar o princípio da não-afetação de impostos, razão pela qual merece ser reconhecida a inconstitucionalidade dos dispositivos em apreço.**

3.2. Da Vinculação de Receitas de Impostos ao Fundo da Justiça e ao Fundo Especial do Ministério Público (Lei Estadual n. 12.241/98, art. 3º, II; Lei Estadual n. 15.942/08, art. 3º, X)

O princípio da não vinculação de impostos, positivado no art. 167, IV, da Constituição Federal de 1988, é flagrantemente agredido também pelas normas constantes dos **artigos 3º, II, da Lei Estadual n. 12.241/98** (institui o Fundo Especial do Ministério Público do Estado do Paraná), e 3º, X, da **Lei Estadual n. 15.942/08** (institui o Fundo da Justiça).

Ambas as disposições, como visto, estabelecem que o saldo financeiro apurado no Balanço Geral do Estado do Paraná, em cada exercício, correspondente à diferença entre os recursos definidos pelo limite percentual estabelecido pela Lei de Diretrizes Orçamentárias para Judiciário e Ministério Público e o valor dos recursos financeiros efetivamente liberados pelo Tesouro Estadual, por conta da execução orçamentária, constituem receitas dos referidos Fundos.

Em outras palavras, estabelece-se que **tudo que não for gasto por Judiciário e Ministério Público, ao final do exercício, será destinado a seus Fundos Especiais.**

Ocorre, Excelências, que a quase totalidade dos recursos destinados ao Poder Judiciário e ao Ministério Público é composta de **receitas de impostos**, não podendo ser vinculadas a “fundos, órgãos ou despesas”, nos termos da Constituição de 1988 (art. 167, IV).
p. 14

A vinculação aqui discriminada, como se pode perceber, é ainda mais flagrante do que aquela narrada no tópico anterior.

Nos termos da Lei n. 4.320/64, “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” (art. 71). Como bem pondera KYOSHI HARADA, “os fundos especiais representam uma exceção ao princípio da unidade de

tesouraria em virtude do qual todas as receitas públicas são recolhidas ao Tesouro para daí saírem somente sob a forma de pagamento de despesas consignadas no orçamento”.³

Em geral, referidos fundos são compostos por receitas vinculadas a sua instituição, como aquelas oriundas da arrecadação das taxas - tributos vinculados e de arrecadação vinculada por excelência.

Para ficar no exemplo do Fundo da Justiça do Paraná (Lei n. 15.942/08), não se vislumbra qualquer problema na vinculação de receitas oriundas da “arrecadação das custas dos atos judiciais praticados pelos serviços estatizados” (art. 3º, I), ou mesmo “o produto da remuneração das aplicações financeiras do fundo” (inciso IX). O que **não se admite é a vinculação - ao fundo - de um saldo financeiro composto na sua quase integralidade por impostos.**

Os valores repassados aos demais Poderes e órgãos autônomos em duodécimos têm origem, dentre outras receitas, na proveniente da arrecadação de impostos, compondo a chamada fonte ordinária. **A transferência a outro órgão ou Poder não tem o condão de afastar a natureza livre do recurso** (impassível de vinculação), que o acompanha durante toda sua execução orçamentária, desde seu ingresso como receita até sua realização como despesa.

Na ciência das finanças públicas, a codificação da receita por fonte de recursos tem por objetivo precisamente indicar a vinculação ou não do recurso, evidenciando, a partir do ingresso, as destinações dos valores e estabelecendo a interligação entre a receita e a despesa.

Sobre o tema, veja-se o que diz o Manual de Contabilidade Pública⁴ editado pela Secretaria do Tesouro Nacional:

“A classificação orçamentária por fontes/destinações de recursos tem como objetivo de identificar as fontes de financiamento dos gastos públicos. As fontes/destinações de p. 15 recursos reúnem certas Naturezas de Receita conforme regras previamente estabelecidas. Por meio do orçamento público, essas fontes/destinações são associadas a determinadas despesas de forma a evidenciar os meios para atingir os objetivos públicos.

Como mecanismo integrador entre a receita e a despesa, **o código de fonte/destinação de recursos exerce um duplo papel no processo orçamentário.** Para a receita orçamentária, esse código tem a finalidade de indicar a destinação de recursos para a realização de determinadas

³HARADA, Kyoshi. Direito Financeiro e Tributário. 15. Ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2006, p. 107.

⁴ Aprovado pela Portaria Conjunta STN/SOF nº 02/2012. Aplicável à União, Estados, Distrito Federal e Municípios por força do §2º do art. 50 da Lei Complementar nº 101/2000, que atribui ao órgão central de contabilidade da União o papel de editar normas gerais para a consolidação das contas públicas, enquanto não implantado o conselho de gestão fiscal de que trata o art. 67 da LRF.

despesas orçamentárias. Para a despesa orçamentária, identifica a origem dos recursos que estão sendo utilizados.

Assim, mesmo código utilizado para controle das destinações da receita orçamentária também é utilizado na despesa, para controle das fontes financiadoras da despesa orçamentária. Desta forma, este mecanismo contribui para o atendimento do parágrafo único do art. 8º da LRF e o art. 50, inciso I da mesma Lei:

‘Art. 8º [...] Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.’

‘Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes: I – a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada;’

A natureza da receita orçamentária busca identificar a origem do recurso segundo seu fato gerador. Existe, ainda, a necessidade de identificar a destinação dos recursos arrecadados. Para tanto, a classificação por fonte/destinação de recursos identifica se os recursos são vinculados ou não e, no caso dos vinculados, pode indicar a sua finalidade. A destinação pode ser classificada em:

- Destinação Vinculada – é o processo de vinculação entre a origem e a aplicação de recursos, em atendimento às finalidades específicas estabelecidas pela norma; p. 16
- Destinação Ordinária – é o processo de alocação livre entre a origem e a aplicação de recursos, para atender a quaisquer finalidades. [p. 115].”

Assim, de acordo com a classificação orçamentária da receita é possível determinar se o recurso deve ser alocado discricionariamente pelo gestor público ou se deve ser reservado para finalidades específicas, conforme vinculações estabelecidas.

Da mesma forma, **a natureza livre de vinculações do produto da arrecadação dos impostos constitui característica inexorável que acompanha o recurso independente de sua transferência a outros órgãos**, ainda que sejam integrantes de outros Poderes.

Sendo fonte ordinária não vinculável, seu destino ao final do exercício financeiro é **o retorno ao caixa único do Tesouro do Estado**, por força do já citado art. 56 da Lei nº 4320/64, sendo inconstitucional sua afetação a fundos especiais.

São numerosos os precedentes de Tribunais de Contas brasileiros nesse sentido. Dentre outros, confira-se:

CÂMARA MUNICIPAL DE BARRA DO GARÇAS. CONSULTA. COMPLEMENTA O ACÓRDÃO Nº 254/2007 (DOE 22/02/2007). DESPESA. LIMITE. PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL. GASTO TOTAL. REPASSE DO EXECUTIVO. OBRIGATORIEDADE DE DEVOLUÇÃO DO SALDO FINANCEIRO. DISCRICIONARIEDADE QUANTO À DEVOLUÇÃO MENSAL. IMPOSSIBILIDADE DE DIRECIONAMENTO DO RECURSO DEVOLVIDO. RESPONDER AO CONSULENTE QUE: 1) HAVENDO SOBRA DE RECURSO FINANCEIRO, DEPOIS DE ATENDIDAS TODAS AS DESPESAS, A CÂMARA DEVERÁ EFETUAR A DEVOLUÇÃO AO PODER EXECUTIVO, DENTRO DO EXERCÍCIO FINANCEIRO EM QUE OCORRER; 2) A DEVOLUÇÃO DO REPASSE PODERÁ ACONTECER AO LONGO DO EXERCÍCIO OU NO FINAL DO MESMO, PORÉM, NÃO HÁ POSSIBILIDADE DE VINCULAÇÃO DO RECURSO DEVOLVIDO; 3) SE AS SOBRES ORÇAMENTÁRIAS DO DUODÉCIMO OCORREM REITERADAMENTE, É RECOMENDÁVEL PROCEDER-SE A ADEQUAÇÃO ORÇAMENTÁRIA, ALTERANDO O ORÇAMENTO DA CÂMARA PARA MENOS; E, 4) A DEVOLUÇÃO DO SALDO FINANCEIRO NÃO PROVOCARÁ EFEITO NA BASE DE CÁLCULO DAS DESPESAS COM FOLHA DE PAGAMENTO, UMA VEZ QUE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL ESTABELECE QUE O LIMITE MÁXIMO DE 70% PARA GASTOS COM p. 17

FOLHA DE PAGAMENTO DO PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL INCIDE SOBRE A SUA RECEITA, CORRESPONDENTE AO VALOR TRANSFERIDO PELO EXECUTIVO, SEM DEDUÇÃO.

(TCE/MT. Resolução de Consulta nº 21/2009. Processo nº 2.823-1/2009. Rel. José Carlos Novelli. Julgamento 26/05/2009)

Município. Obrigatoriedade da Câmara Municipal devolver ao Executivo Municipal, no encerramento do exercício, o saldo dos recursos financeiros a fim de integrar o saldo final da tesouraria da Prefeitura, inventariando, ainda, os bens móveis e imóveis e outros valores que se encontrem sob sua guarda, além de encaminhá-los ao Executivo para integrarem os respectivos valores já escriturados. Deverá enviar também a relação dos restos a pagar processados e não-processados para incorporarem o balanço patrimonial do Município. Submissão ao caput do art. 42 da Lei Complementar n. 101/2000.

(TCE/MG. Consulta nº 618.952. Rel. Conselheiro Eduardo Carone Costa. Sessão 09/05/2001)

Consulta. Plano de Contas Único. Orçamento. Princípios da anualidade e da universalidade. Transferência de recursos. Forma de contabilização. Câmara Municipal. Recursos excedentes. Devolução.

A contabilização dos recursos repassados pelo Executivo ao Legislativo Municipal sob a forma de “transferência financeira” em lugar de “suprimento”, segundo Plano de Contas Único, não afeta a obrigatoriedade de restituição ao Tesouro, no término do exercício, dos recursos não utilizados pela Câmara de Vereadores, conforme os princípios da unidade e da universalidade do orçamento público, nem promove qualquer alteração na natureza constitucional do Poder Legislativo, sendo incabível sua equiparação a um fundo especial. (TCE/SC. Consulta nº 09/00559500. Sessão 19/11/2009)

Dessa forma, devem ser declaradas inconstitucionais, por violação ao art. 167, IV, da Carta Constitucional, os artigos 3º, II, da Lei Estadual n. 12.241/98 (institui o Fundo Especial do Ministério Público do Estado do Paraná), e 3º, X, da Lei Estadual n. 15.942/08 (institui o Fundo da Justiça).

3.3. Da Forma de Repasse dos Duodécimos aos Poderes (Constituição Estadual, art. 133, §11, Lei Estadual n. 18.409/2014 – LOA -, art. 28)

A Constituição Federal de 1988, na redação conferida pela Emenda Constitucional n. 45/2004, estabelece que “Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º” (art. 168).

Ocorre que a Constituição do Estado do Paraná, em seu art. 133, §11, de maneira inequívoca, altera por completo o mandamento constitucional supracitado, ao estabelecer que “os recursos a que se referem o art. 136, serão repassados, com base na receita, em duodécimos e ser-lhe-á entregue até o dia 20 de cada mês, *corrigidas as parcelas na mesma proporção do excesso de arrecadação*”. Estabelece-se, assim, obrigação para que o legislador, no momento da feitura da Lei Orçamentária Anual, fixe os repasses de duodécimos com base na previsão mensal da receita e não com relação ao duodécimo dos valores orçados.

Amparados em tal preceito, assim dispuseram o art. 19 da Lei Estadual n. 18.178, de 5 de agosto de 2014 (Lei de Diretrizes Orçamentárias – Exercício 2015) e o art. 28 da Lei Paranaense n. 18.409, de 29 de dezembro de 2014 (Lei Orçamentária Anual – Exercício 2015):

Lei n. 18.178/2014 (LDO):

Art. 19. Os repasses de recursos aos outros Poderes e ao Ministério Público ocorrerão mensalmente, nos percentuais estabelecidos por esta Lei, calculados sobre a previsão mensal de realização da receita e não com relação ao duodécimo dos valores orçados, compensando no mês seguinte o montante de repasse para mais ou para menos de acordo com a efetiva arrecadação do mês.

Lei n. 18.409/2014 (LOA):

Art. 28. Conforme determina o art. 19 da Lei nº 18.178, de 2014, que estabeleceu as Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2015, os valores a serem repassados para os Outros Poderes e para o Ministério Público, serão calculados com base na previsão mensal da receita e não com relação ao duodécimo dos valores orçados, compensando no mês seguinte o montante de repasses para mais ou para menos de acordo com a efetiva arrecadação do mês.

Espantosamente, a legislação estabelece que os repasses não se darão com base nos valores orçados, como manda a Constituição Federal.

A disposição é clara e inequivocamente inconstitucional, já tendo o STF se manifestado sobre o assunto.

Na ADI 1156 MC, o Ministro Sepúlveda Pertence deixou consignado, com todas as letras, que “os duodécimos não se calculam sobre a receita mensal líquida, efetivamente realizada, mas, sim, como está na norma do art. 168, sobre as ‘dotações orçamentárias’, isto é, ‘dotações’ autorizadas na lei orçamentária.”

Também no supracitado julgado do Tribunal de Contas de Pernambuco, consignou-se que “os duodécimos mensais a serem repassados ao Legislativo corresponderão, em valores, à divisão da dotação anual pelo número de meses do ano, ou seja, serão o resultado da divisão da dotação global por doze”.⁵

Dessa forma, também a inconstitucionalidade em epígrafe deve ser reconhecida.

Diante do exposto, fica Vossa Excelência **CIENTE** da necessidade de adoção de medidas urgentes para corrigir as inconstitucionalidades elencadas no que tange aos atos legislativos já praticados e adoção de medidas para que tais ilegalidades não sejam repetidas na LDO/2018.

Vossas Excelências, ao não adotar providências e ainda derrubar o veto do Governador, no que tange a LDO/2017, impuseram uma enorme carga sobre os contribuintes e servidores públicos do Poder Executivo, apenas para garantir a continuidade dos repasses inconstitucionais aos demais poderes. O sacrifício destes contribuintes e servidores estão sendo muito bem utilizados pelo Ministério Público do Paraná, que em 2016, em um único mês, segundo reportagem da Gazeta do Povo, tiveram salários acima de R\$320.000,00.

A não reposição dos índices de inflação caracteriza redução salarial. A garantia de manter parte do poder aquisitivo dos salários dos Servidores Públicos do Poder Executivo é tão importante que foi prevista na Constituição Federal no artigo 37, inciso X, que diz:

Art. 37..

⁵ TCE/PE. Decisão TC nº 365/97. Rel. Conselheiro Carlos Porto. Processo TC nº 9700848-5.

*X. A remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, **assegurada revisão geral anual**, sempre na mesma data e **sem distinção de índices**”*

Excelências, a reposição dos índices de inflação é tão relevante para evitar a redução salarial dos servidores públicos, que até mesmo a Lei de Responsabilidade Fiscal, prevê em seu artigo 22, inciso I, como uma das exceções das vedações quando a despesa com pessoal exceder a 95% do limite, conforme demonstra o texto abaixo:

“Art. 22. ...

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, **são vedados** ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, **ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição.**”

Portanto Excelências, a reposição dos índices de inflação não pode ser considerada aumento salarial, como afirma equivocadamente afirma o secretário da fazenda Mauro Ricardo. É este o único meio para garantir pelo menos uma parte do poder aquisitivo dos salários dos servidores públicos, notadamente os que integram o Poder Executivo, considerando que os demais Poderes aumentam seus salários através dos famigerados auxílios, caso clássico de corrupção jurídica coletiva ou institucional.

Informamos que está em apuração pela Comissão de Direitos Humanos Irmãos Naves, através da Coordenadoria de Estudos Avançados e Ações Estratégicas de Combate ao Crime Organizado, Corrupção e Impunidade, aparentes atos que caracterizam corrupção jurídica.

Por exemplo, na Operação Publicano, do GAECO de Londrina, há relatos que auditores fiscais que se encontravam presos, foram intimidados com gritos e socos na mesa para que envolvessem em suas delações certas autoridades com cargos estratégicos.

Este fato além de ser ilegal, merece ser devidamente apurado uma vez que a atual administração tenta desde 2014, rever os índices e corrigir as inconstitucionalidades dos repasses, o que poderá indicar que investigações estão sendo usadas para emparedar autoridades com poder decisório nas questões de orçamento.

Sempre apoiaremos todas as ações voltadas ao enfrentamento aos desvios e má aplicação de recursos públicos, pois entendemos que esta modalidade de corrupção é a fonte geradora de todas as graves violações aos Direitos Humanos que ocorrem em uma nação democrática. Porém não podemos permitir que investigações sobre corrupção empresarial ou política, sejam utilizadas por Instituições como mecanismo para fortalecer atos de corrupção jurídica, uma das mais covardes e nocivas modalidades de corrupção.

Impossível que os nobres Deputados, cientes das inconstitucionalidades tão amplamente elencadas neste estudo, cientes dos repasses milionários aos demais poderes e instituições, cientes das farras com verbas públicas através do que chamamos de “auxílioduto”, não venham doravante a adotar todas as medidas necessárias para correção destes abusos, em caráter de urgência.

Repito, os contribuintes e os servidores públicos do Poder Executivo não podem continuar arcando sozinhos com o elevado preço da crise. Ou a crise existe para todos, ou não existe para ninguém.

A farra com verbas públicas nos demais poderes e instituições, são sustentadas com a redução de investimentos em segurança, saúde e educação e com a violação dos mais elementares direitos dos servidores públicos do poder executivo que integram a “ala senzala” do funcionalismo público.

O Rio de Janeiro, julgando que a segurança pública era dispendiosa, restringiu investimentos, e hoje está pagando o altíssimo preço cobrado pela insegurança.

O Paraná não pode seguir a mesma trilha, pois ao invés de ser a hora do contribuinte, como afirma o secretário da fazenda, será a vez do crime organizado.

Curitiba, 03 de outubro de 2017.

Claudio ***Marques*** Rolin e Silva

Coordenador Geral de Ações da Comissão de Direitos Irmãos Naves

Presidente do SIDEPOL/PR