



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 353625/16
ASSUNTO: TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA
ENTIDADE: FUNDO ESTADUAL DE POLITICAS SOBRE DROGAS - FESD
INTERESSADO: CARLOS ALBERTO RICHA, ESTADO DO PARANÁ, MAURO RICARDO MACHADO COSTA, RENATO BASTOS FIGUEIROA, ROSANE FERRANTE NEUMANN
RELATOR: CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 266/22 - Tribunal Pleno

Tomada de Contas Extraordinária.
Comunicação de irregularidade. Regularidade das contas.

I. RELATÓRIO

Trata-se de Tomada de Contas Extraordinária instaurada por força da conversão da Comunicação de Irregularidade n.º 12/16, devidamente autorizada pelo r. Despacho n.º 360/17-GCNB (peça n.º 53), proposta pela 3ª Inspeção de Controle Externo como resultado da constatação da descaracterização da estrutura legal, financeira e contábil do Fundo Estadual de Políticas sobre Drogas e da transferência irregular do superávit financeiro acumulado até o final de 2014 ao Tesouro Geral do Estado (peças n.ºs 03/09).

Foram indicados como responsáveis pelas condutas apuradas o Sr. *Carlos Alberto Richa*, no posto de Governador do Estado do Paraná, bem como o Sr. *Mauro Ricardo Machado Costa*, na condição de Secretário de Estado da Fazenda.

Os devidos esclarecimentos foram apresentados em sede de contraditório, consoante se depreende das peças n.ºs 22/23, 39/40, 48, 69/71 e 75.

Após o devido sobrestamento do feito em decorrência do Incidente de Inconstitucionalidade n.º 997530/16, cujo objeto, de forma resumida, foi a inconstitucionalidade ao art. 2º, parágrafo único da Lei n.º 18.375/2014, alterada, em parte, pela Lei n.º 18.468/2015 (vide Despacho n.º 428/18-GCNB, peça n.º 81), bem como com amparo nos Despachos n.ºs 250/19 e 406/20-GCDA, peças n.ºs 85 e 89) e, também, depois do julgamento incidental dos Embargos de Declaração opostos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

pelo Sr. *Carlos Alberto Richa* (Despacho n.º 298/21-GCDA, peça n.º 93), foram emitidos opinativos conclusivos e uníssonos pela 3ª Inspeção de Controle Externo e pelo Ministério Público de Contas.

Conforme se extrai da Instrução n.º 23/21 (peça n.º 98), integralmente corroborada no Parecer Ministerial n.º 120/21-PGC (peça n.º 99), tem-se que:

Diante do exposto, reitera-se a proposta de encaminhamento oriunda da Comunicação de Irregularidade, conforme cópia acostada à peça n.º 03, requerendo-se a procedência da presente Tomada de Contas Extraordinária, com as sanções e encaminhamentos a seguir mencionados:

a) Ao então Governador do Estado, CARLOS ALBERTO RICHA, em razão da iniciativa legislativa originária, nos termos do que estabelece o art. 87, IV, da Constituição Estadual:

a.1) multa administrativa prevista no art. 87, IV, “g”, da Lei Complementar n.º 113/2005, por propor e sancionar os §§ 2º e 6º do art. 2º, da Lei n.º 17.579/2013, o art. 1º e inciso III, e o art. 2º e parágrafo único, da Lei n.º 18.375/2014, alteradas, em parte, pela Lei n.º 18.468/2015, em flagrante desrespeito ao art. 24, I, e §§ 1º a 4º, c/c art. 165, § 9º, da Constituição Federal, uma vez que, no âmbito da competência concorrente, somente por meio de lei de idêntica hierarquia e de iniciativa de sujeito constitucionalmente competente, poderiam ser alterados ou revogados dispositivos de norma geral, estabelecidos por lei complementar nacional;

a.2) multa administrativa prevista no art. 87, IV, “g”, da Lei Complementar n.º 113/2005, por determinar a transferência irregular do superávit financeiro acumulado do FESD, pela ilegalidade ao propor e sancionar o parágrafo único, do art. 2º, da Lei n.º 18.375/2014, incluído pelo art. 39, da Lei n.º 18.468/2015 e § 6º, do art. 2º, da Lei n.º 17.579/2013, incluído pelo art. 40, inciso II, da Lei n.º 18.468/2015, em afronta ao art. 6º da Lei n.º 17.244/2012, ao art. 73 da Lei Federal n.º 4.320/1964 e ao parágrafo único do art. 8º e art. 50, I, da Lei Complementar n.º 101/2000;

a.3) multa administrativa prevista no art. 87, IV, “g”, da Lei Complementar n.º 113/2005, por descaracterizar a estrutura legal, financeira e contábil do FESD, pela ilegalidade ao propor e sancionar o art. 1º e inciso III, da Lei n.º 18.375/2014, em afronta ao § único do art. 2º, e aos arts. 4º e 21, da Lei n.º 17.244/2012, ao art. 71 da Lei Federal n.º 4.320/1964 e ao art. 50, I, da Lei Complementar n.º 101/2000.

b) Ao então Secretário de Estado da Fazenda, MAURO RICARDO MACHADO COSTA, diante do que estabelece o art. 45, I, da Lei n.º 8.485/1987 c/c art. 8º do Decreto n.º 2.838/1997 e ainda o art. 2º, § 1º, da Lei n.º 17.579/2013:

b.1) multa administrativa prevista no art. 87, IV, “g” da Lei Complementar n.º 113/2005, por transferir o superávit financeiro acumulado até o exercício de 2014, no montante de R\$ 69,0 mil, incorporados ao Tesouro Geral do Estado, violando o art. 6º da Lei n.º 17.244/2012, o art. 73, da Lei Federal



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

nº 4.320/1964 e o parágrafo único do art. 8º e art. 50, I, da Lei Complementar nº 101/2000.

c) Que seja determinado à SEFA, na pessoa do seu Secretário:

c.1) a recomposição dos recursos decorrentes do superávit financeiro acumulado até o exercício de 2014, no montante de R\$ 69,0 mil, incorporados ao Tesouro Geral do Estado;

c.2) o reestabelecimento dos atributos contábeis, financeiros e legais, característicos dos fundos especiais.

d) Que o presente processo seja remetido ao Ministério Público do Estado do Paraná, diante da infringência de princípios da administração pública, com indícios de violação aos dispositivos da Lei Federal nº 8.429/1992, e em razão do art. 7º da Lei nº 17.244/2012.

É o breve relato.

II. FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Este Relator, após uma detida análise do feito, bem como da jurisprudência que vem se consolidando neste Tribunal em processos com temas correlatos, no intuito de fortalecer a segurança jurídica e a congruência de suas decisões, adota entendimento diverso daquele consignado pela unidade técnica e pelo Ministério Público de Contas, pelas razões que passa a discorrer.

Inicialmente, trago à tona o recentíssimo teor do voto divergente aprovado em plenário, em 02 de setembro de 2021, de relatoria do Conselheiro Ivan Lelis Bonilha, constante do Acórdão n.º 2204/21-STP:

Primeiramente, importa consignar que, não obstante o reconhecimento, pelo Acórdão nº 3363/20-STP, da inconstitucionalidade de dispositivos das Leis Estaduais nº 17.579/2013 (§§ 2º e 6º do art. 2º) e nº 18.375/2014 (art. 1º e seu inciso VII e art. 2º e seu parágrafo único), ambas alteradas, em parte, pela Lei Estadual nº 18.468/2015, as condutas apontadas pela Inspeção na Comunicação de Irregularidade, itens III.1 (transferência ao Tesouro Geral do Estado do superávit financeiro do Fundo Especial de Segurança Pública do Estado do Paraná – FUNESP/PR acumulado até o exercício de 2014 e das suas disponibilidades financeiras apuradas ao final do exercício de 2015), III.2 (pagamento da folha de pessoal da Secretaria de Estado da Segurança Pública e Administração Penitenciária – SESP com recursos do FUNESP), III.4 (descaracterização da estrutura legal, financeira e contábil do Fundo) e III.6 (desvio de finalidade na utilização dos recursos), realizaram-se com esteio em comandos legais que, até aquele momento, reputavam-se lícitos.

Some-se a isso a ausência de dano ao erário, reconhecida pela própria equipe de fiscalização, **haja vista que os recursos permaneceram nos cofres públicos, sendo utilizados em outras finalidades, igualmente públicas.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nessa conjuntura, não visualizo prática irregular dos gestores no que diz respeito às condutas acima descritas, amparadas em lei com presunção de legalidade e constitucionalidade.

Acerca do item III.5 (inconstitucionalidade e ilegalidade de dispositivos constantes das Leis Estaduais nº 17.579/2013 e nº 18.375/2014, alteradas, em parte, pela Lei Estadual nº 18.468/2015), é de se inferir, a partir da fundamentação traçada pela Inspeção, tratar-se, a bem da verdade, do elemento que deu causa aos demais atos apontados como irregulares.

Nesse tópico, a unidade técnica limitou-se a sustentar a inconstitucionalidade e a ilegalidade dos dispositivos questionados, o que redundou na ilegitimidade da descaracterização do Fundo, da transferência de valores ao Tesouro Geral do Estado, do pagamento da folha de pessoal da SESP com recursos do FUNESP e do desvio de finalidade na utilização da verba.

Não há, contudo, qualquer argumentação, por parte da equipe de fiscalização, a respeito de eventual irregularidade na conduta de propor e sancionar as indigitadas leis, fato que implica, inclusive, prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa.

Nessa toada, já assinalei no Acórdão nº 509/21-STP – que tratou de tema semelhante ao presente, mas referente ao Fundo Penitenciário do Paraná (FUPEN) – minha resistência em aplicar sanção por erro de iniciativa legislativa, que produz uma inconstitucionalidade.

Com efeito, num critério raso e intuitivo de justiça, não caberia atribuir uma sanção ao governador, que teve uma iniciativa legislativa, cuja lei posteriormente tenha sido considerada inconstitucional.

Depois que o governador tem a iniciativa, o projeto de lei é votado numa Casa Legislativa, tramitando previamente por comissões, inclusive para análise de sua constitucionalidade.

No caso do Parlamento paranaense, temos 54 deputados e, tratando-se de projeto de lei ordinária, metade mais um dos presentes votaram, em mais de uma sessão.

No entanto, esses deputados, que participaram de forma decisiva para tornar a iniciativa do governador uma lei – com presunção de legitimidade, legalidade e constitucionalidade –, estão a salvo desse tipo de punição.

A sanção nessas hipóteses, na minha interpretação, deve atender a duas conhecidas características de uma punição: a prevenção geral e a retributividade, ou, ainda, a educação do administrador e a punição por um desvio.

Mesmo nos casos em que, posteriormente, o próprio Poder Judiciário tenha decidido pela inconstitucionalidade, parece-me que o governador não pode ser sancionado por ter uma iniciativa a respeito de questão, pelo menos em tese, de sua competência.

Sabemos muito bem que a competência concorrential da Constituição da República traz muitas dúvidas, com embates de profundidade entre os juristas a respeito do que é norma geral e do que é norma específica.

Estaríamos, aqui – ainda mais para um Tribunal de Contas –, sendo demasiadamente rigorosos com a atividade, o poder de gestão, de um



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Chefe do Poder Executivo, ao sancioná-lo porque uma lei de sua iniciativa, votada por um parlamento, foi considerada inconstitucional.

Já podemos imaginar o quanto uma decisão nesse sentido seria inibidora da atividade de iniciativa legislativa por parte do Chefe do Poder Executivo, notadamente numa questão sobre a qual o Judiciário, nas oportunidades que teve de se manifestar, declarou a inconstitucionalidade com efeitos ex nunc, reconhecendo, assim, a validade da lei para aquele momento. Em outras palavras, o próprio Judiciário modulou os seus efeitos, admitindo que havia uma sensível dúvida a respeito dessa inconstitucionalidade.

E mais, ficou evidenciado que o recurso não foi desviado, ficou dentro dos cofres públicos. Parece que seria rigoroso demais propor uma sanção ao governador, ainda que se possa eventualmente alegar a letra fria da lei ou uma mera aplicação do dispositivo normativo tal como estabelecido.

Ressalto essa contextualização, que me parece muito importante para resguardar, antes de mais nada, a independência e também a possibilidade de atuação do Chefe do Poder Executivo, dentro do espaço de competências concorrentes da Constituição, que é um espaço, diríamos até, de luta política.

Desse modo, discordo do relator quanto ao juízo de irregularidade, bem como quanto à aplicação de multa ao então Governador do Estado, por propor e sancionar lei com dispositivos posteriormente reconhecidos como inconstitucionais, e ao Secretário de Estado da Fazenda à época dos fatos, por liberar recursos do FUNESP para pagamento de despesas de pessoal e encargos sociais da SESP.

(sem grifos no original).

Em outros dois processos, ambos de relatoria designada do Conselheiro Ivan Lelis Bonilha, referentes, igualmente, a processos de Tomada de Contas Extraordinária respectivamente do Fundo de Reequipamento de Trânsito, do Fundo Estadual de Desenvolvimento Urbano e do Fundo Estadual de Recursos Hídricos, cujos temas encontram semelhança com as circunstâncias aqui analisadas – do Fundo Estadual de Política sobre Drogas –, foram prolatados, na mesma sessão do acima transcrito, os v. Acórdão n.^{os} 2205/21, 2206/21 e 2177/21-STP, cuja regularidade das contas foi igualmente defendida e aprovada por maioria absoluta.

Dentro do que foi demonstrado, imperioso que, para se manter a uniformidade das decisões desta C. Corte de Contas, tomadas por maioria absoluta e **com a minha expressa aquiescência**, por ser este o meu entendimento acerca da matéria, seja o corrente expediente igualmente julgado regular, de modo a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

manter coerência e uniformidade com o que foi decidido em relação aos demais fundos.

Ante o exposto, nos termos dos artigos 16, I, da Lei Complementar n.º 113/2005, VOTO:

I – pela regularidade das contas do Fundo Estadual de Políticas sobre Drogas, ora analisadas por força da instauração de Tomada de Contas Extraordinária, resultante da conversão da Comunicação de Irregularidade n.º 12/16, proposta pela 3ª Inspeção de Controle Externo, como resultado da constatação da descaracterização da estrutura legal, financeira e contábil do Fundo Estadual de Políticas sobre Drogas e da transferência irregular do superávit financeiro acumulado até o final de 2014 ao Tesouro Geral do Estado (peças n.ºs 03/09);

II - após o trânsito em julgado, nos termos do artigo 398 do RI/TCE-PR, encerrem-se os autos.

É o voto.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por maioria absoluta, em:

I. Julgar pela **regularidade** das contas do Fundo Estadual de Políticas sobre Drogas, ora analisadas por força da instauração de Tomada de Contas Extraordinária, resultante da conversão da Comunicação de Irregularidade n.º 12/16, proposta pela 3ª Inspeção de Controle Externo, como resultado da constatação da descaracterização da estrutura legal, financeira e contábil do Fundo Estadual de Políticas sobre Drogas e da transferência irregular do superávit financeiro acumulado até o final de 2014 ao Tesouro Geral do Estado (peças n.ºs 03/09);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

II. após o trânsito em julgado, nos termos do artigo 398 do RI/TCE-PR, determinar o encerramento dos autos.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e os Auditores SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA e THIAGO BARBOSA CORDEIRO. (voto vencedor)

O Conselheiro MENS ZSCHOERPER LINHARES votou pela procedência, irregularidade das contas e aplicação de multas ao ex-Governador Carlos Alberto Richa e ao ex-Secretário Mauro Ricardo Machado Costa. (voto vencido)

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

Tribunal Pleno, 16 de fevereiro de 2022 – Sessão por Videoconferência nº 4.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

Conselheiro Relator

IVAN LELIS BONILHA

Vice-Presidente no exercício da Presidência