



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 358589/16
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL
ENTIDADE: FUNDO ESTADUAL DE POLÍTICAS SOBRE DROGAS - FESD
INTERESSADO: FERNANDO DESTITO FRANCISCHINI, RENATO BASTOS FIGUEIROA, ROSANE FERRANTE NEUMANN, WAGNER MESQUITA DE OLIVEIRA
RELATOR: CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 1055/22 - Tribunal Pleno

Prestação de contas anual. Fundo Estadual de Políticas sobre Drogas. Exercício de 2015. Regularidade.

I. RELATÓRIO

Encerram os autos prestação de contas anual da FUNDO ESTADUAL DE POLÍTICAS SOBRE DROGAS (FESD), concernente ao exercício de 2015, de responsabilidade de FERNANDO DESTITO FRANCISCHINI (Secretário de Estado, 01/01/2015-07/05/2015), WAGNER MESQUITA DE OLIVEIRA (Secretário de Estado, 08/05/2015-01/01/2015) e ROSANE FERRANTE NEUMANN (Presidente do Conselho Estadual de Políticas Públicas sobre Drogas, 02/06/2015-31/12/2015).

Instruindo o feito, a unidade técnica (Instrução n.º 392/2016, peça 39) opinou pela abertura do contraditório aos gestores responsáveis pelo fundo no período após a verificação das seguintes impropriedades: (i) desatendimento dos prazos para envio dos dados quadrimestrais de cada um dos módulos integrantes do SEI-CED, eis que os dados do 1º, 2º e 3º quadrimestres não foram encaminhados; e (ii) constatação dos seguintes achados no relatório de fiscalização do 2º semestre, produzido pela 3ª Inspeção de Controle Externo deste Tribunal de Contas (3ICE): (a) transferência irregular do superávit financeiro acumulado até o exercício de 2014, incorporados ao Tesouro Geral do Estado, em contrariedade ao artigo 6º da Lei Estadual n.º 17.244, de 17/07/2012 dispõe que o saldo positivo apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo; e (b) descaracterização da estrutura legal, financeira e contábil do fundo, que, por força



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

da Lei Estadual n.º 18.375, de 15/12/2014, deixaram de ter natureza especial contábil, permanecendo como fontes vinculadas de receitas.

A SECRETARIA ESTADUAL DE SEGURANÇA PÚBLICA E ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA (SESP), por seu atual Secretário, apresentou resposta (peças 48 e 63), encaminhando cópias das Informações n.º 13/2016 COP/SEFA, 110/2016 DICON/CAFE/SEFA, 480/2016 COP/SEFA e 793/2016 COP/SEFA, e protocolado n.º 13.886.516-9, donde se retira que: (i) o valor de R\$ 69.080,79, a título de superávit financeiro em 31/12/2014, foi aportado na conta SIGERFI – Sistema de Gestão Integrada dos Recursos Financeiros do Estado do Paraná, cujo procedimento de baixa na contabilidade teve como base a Lei Estadual n.º 18.468, de 29/04/2015; (ii) não houve transferência irregular de superávit financeiro do FESD, bem como desvio de finalidade de recursos, considerando que a Lei Estadual n.º 18.375, 15/12/2014 fez com que o FESD deixasse de ter natureza de fundo especial e, conseqüentemente, a ele não mais se aplicam as limitações da Lei n.º 4.320, de 17/03/1964, tornando a alocação de recursos públicos mais eficiente e vantajosa para a Administração Pública como um todo; e (iii) não houve descaracterização da estrutura legal, financeira e contábil do FESD, tendo em vista que a Lei Estadual n.º 18.375/2014 respeitou os limites de competência do legislador estadual, bem como cumpriu com todas as etapas do processo legislativo, não havendo motivos para se falar em eventuais ilegalidades e inconstitucionalidades.

ROSANE FERRANTE NEUMANN (peça 57) apresentou as mesmas informações, já declinadas pela SESP.

A 3ICE (Instrução n.º 27/2017, peça 66), após analisadas as justificativas e documentações apresentadas pelo Secretário WAGNER MESQUITA DE OLIVEIRA e pela Presidente do Conselho Diretor do FESD, ROSANE FERRANTE NEUMANN, opinou pela regularidade da gestão contábil, financeira, operacional e patrimonial do órgão, no exercício de 2015, mantendo todas as ressalvas¹ e recomendações² apontadas na conclusão do relatório de fiscalização

¹ Transferência ao Tesouro Geral do Estado do superávit financeiro do FESD acumulado até o exercício de 2014, no montante de R\$ 69.080,79, e descaracterização da estrutura legal, financeira e contábil do FESD, sem o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(peça 41), uma vez que as justificativas apresentadas não trouxeram nenhum fato novo merecedor de análise e revisão por parte desta inspetoria.

A então Coordenadoria de Fiscalização Estadual (Instrução n.º 230/2017, peça 67), após considerar que a falha relativa ao encaminhamento de dados do SEI-CED foi regularizada, opinou pelo sobrestamento dos presentes autos para aguardar a decisão definitiva dos Processos n.º 353625/2016 e 997530/2016, os quais teriam impacto no julgamento nas presentes contas, eis que tratam, respectivamente, de comunicação de irregularidade, relativamente ao FESD no tocante à transferência de superávit do exercício de 2014 e à descaracterização da sua estrutura legal, financeira e contábil, e de incidente de inconstitucionalidade, que, embora se refira ao Fundo Especial de Segurança Pública, tem por objeto a desvinculação dos recursos, cuja situação se aplica também ao FESD.

O órgão ministerial (Parecer n.º 7131/2017, peça 71) acompanhou a unidade técnica, sugerindo o sobrestamento do feito em razão dos referidos processos.

O pedido de sobrestamento foi acatado (Despacho n.º 2133/2017, peça 72), bem suas respectivas prorrogações (peças 76, 82, 86 e 91).

A Coordenadoria de Gestão Estadual (Instrução n.º 164/2022, peça 94) concluiu pela regularidade das contas, com as ressalvas e recomendações constantes do opinativo da 3ICE (Instrução n.º 27/2017, peça 66).

necessário detalhamento da programação dos fundos, contabilidade particularizada e prestação de contas.

² Que sejam: (i) adotadas medidas efetivas junto à Secretaria de Estado da Fazenda para recomposição à conta específica do fundo dos recursos decorrentes do superávit financeiro acumulado até o exercício de 2014, no montante de R\$ 69.080,79, destinados à ação pública de pesquisa, prevenção, redução de danos, tratamento, reabilitação de dependentes de álcool e outras drogas, fiscalização e repressão ao tráfico de drogas, incorporados indevidamente ao Tesouro Geral do Estado; (ii) adotadas medidas efetivas junto à Secretaria de Estado da Fazenda para a recomposição da estrutura contábil e de controle do FESD, conforme legislação que o estruturou; e (iii) mantidas as atividades normais do Conselho Diretor, particularmente quanto às atribuições de definir, aprovar e fiscalizar o plano de aplicação dos recursos do fundo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Comungando da mesma orientação, o Ministério Público de Contas (Parecer n.º 250/2022, peça 95) opina pela regularidade das contas, com as respectivas ressalvas e recomendações mencionadas pela unidade técnica.

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Observo que durante a instrução processual foram analisadas as demonstrações da execução orçamentária, financeira, patrimonial e de resultados relativos ao período abrangido pelo processo, sem prejuízo, ainda, da verificação relacionada ao atendimento dos aspectos legais a que estão sujeitos os atos de gestão.

Além disso, consoante registrado pelas duas unidades instrutivas, foi dado atendimento ao contexto normativo que disciplina a prestação de contas em análise, não tendo sido constatadas quaisquer restrições à sua aprovação, o que, a propósito, foi acompanhado pelo *Parquet* de Contas, tendo apenas sido ressalvados dois pontos atinentes à transferência ao Tesouro Geral do Estado do superávit financeiro acumulado até o exercício de 2014, e descaracterização da estrutura legal, financeira e contábil do FESD, sem o necessário detalhamento da programação dos fundos, contabilidade particularizada e prestação de contas.

E, assim, deve a presente prestação de contas ser considerada regular, em consonância com o expendido pela unidade técnica e pelo órgão ministerial, cujos opinativos adoto como razões para assim decidir.

Em que pese isso, discordo da aposição das ressalvas, pelo motivos que passo a explicitar.

Como acima salientado, o presente feito foi sobrestado em razão de dois processos que tratavam de aspectos cujo deslinde impactaria nas contas em epígrafe, um deles a Tomada de Contas Extraordinária n.º 353625/2016, proposta originariamente pela própria 3ICE, onde se apontou como irregulares as condutas que figuram como ressalvas nas presentes contas: transferência do superávit financeiro acumulado até o exercício de 2014 ao Tesouro Geral do Estado, e descaracterização da estrutura legal, financeira e contábil do FESD. Na oportunidade, por meio do Acórdão n.º 266/2022, da minha própria lavra, decidiu-se



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

pela regularidade das contas, segundo se infere do seu dispositivo, nos seguintes termos:

“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)”.

Do seu bojo, é possível retirar os fundamentos que alentaram a regularidade das contas:

“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 n.º 3363/20-STP, da inconstitucionalidade de dispositivos das Leis Estaduais n.º 17.579/2013 (§§ 2º e 6º do art. 2º) e n.º 18.375/2014 (art. 1º e seu inciso VII e art. 2º e seu parágrafo único), ambas alteradas, em parte, pela Lei Estadual n.º 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**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

permaneceram nos cofres públicos, sendo utilizados em outras finalidades, igualmente públicas.

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 Inspetoria, 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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 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).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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

Perceba-se que a referida decisão não comportou nenhuma ressalva, tendo as condutas sido consideradas plenamente regulares. E como o julgado se encontra posto ao abrigo dos recursos então peremptoriamente preclusos, ou seja, transitado em julgado (certidão de trânsito em julgado constante da peça 105 do Processo n.º 353625/2016), seus termos reverberam e encontram eco nas presentes contas, para aqui reconhecer regulares as contas, sem quaisquer ressalvas.

Dessarte, com a queda das ressalvas, afasto pelo mesmo motivo as determinações.

II. VOTO

Ante o exposto, nos termos dos artigos 16, I, da Lei Complementar n.º 113, de 15/12/2005, VOTO:

I) pela regularidade das contas da FUNDO ESTADUAL DE POLÍTICAS SOBRE DROGAS, concernente ao exercício de 2015, de responsabilidade de FERNANDO DESTITO FRANCISCHINI, WAGNER MESQUITA DE OLIVEIRA e ROSANE FERRANTE NEUMANN;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

II) pelo encerramento, após o trânsito em julgado, feitas as devidas anotações, nos termos do artigo 398 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

É o voto.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL

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 unanimidade, em:

I. Julgar pela **regularidade** das contas da FUNDO ESTADUAL DE POLÍTICAS SOBRE DROGAS, concernente ao exercício de 2015, de responsabilidade de FERNANDO DESTITO FRANCISCHINI, WAGNER MESQUITA DE OLIVEIRA e ROSANE FERRANTE NEUMANN;

II. após o trânsito em julgado, determinar o encerramento dos autos, nos termos do artigo 398 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA e JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e o Auditor TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

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

Plenário Virtual, 28 de abril de 2022 – Sessão Virtual nº 6.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Presidente