TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	72184/26
ASSUNTO:	REPRESENTAÇÃO
ENTIDADE:	AGENCIA REGULADORA DE SERVICOS PUBLICOS DELEGADOS DO PARANA
INTERESSADO:	5ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO, AGENCIA REGULADORA DE SERVICOS PUBLICOS DELEGADOS DO PARANA, GOVERNO DO PARANA - CASA CIVIL, JOÃO CARLOS ORTEGA, RUBENS BUENO
ADVOGADO / PROCURADOR	
RELATOR:	CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

ACÓRDÃO Nº 2975/26 - Tribunal Pleno

Representação. Revogação de Cautelar. Insubsistência do *Fumus Bonis Iuris* e *Periculum In Mora* configurado. Deferimento. Homologação Despacho 943/2026-GCAZ.

I – RELATÓRIO VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI)

Tratam os autos de Representação, com pedido de medida cautelar, formulada pela **5ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO (5ª ICE**), contra a **AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DO PARANÁ (AGEPAR)**, na pessoa de seu representante legal, em virtude de impropriedades relacionadas à Lei Complementar Estadual n.º 278/2025, que alterou a Lei Complementar Estadual n.º 222/2020 e instituiu o Fundo Estadual para Custeio de Estudos de Delegações (FECED).

Em sede de admissibilidade, recebi a presente Representação e deferi a medida cautelar pleiteada, conforme Despacho n.º 336/26 - GCAZ[1], decisão posteriormente homologada pelo Tribunal Pleno, nos termos do Acórdão n.º 734/26 - STP[2].

[1] Peça n.º 10.
[2] Peça n.º 15.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.M48G

Regularmente citada, a AGEPAR apresentou defesa tempestiva[3], por intermédio de seu Diretor-Presidente, Sr. Rubens Bueno, na qual sustentou, entre outros pontos: i) Regularidade de sua atuação, por ter apenas proposto o anteprojeto, regularmente tramitado e com parecer favorável da PGE, sem ilegalidade a ela imputável; ii) Inexistência de desproporcionalidade automática da taxa, pois os superávits decorreriam de fatores estruturais e conjunturais, sobretudo rendimentos financeiros, e não de excesso de arrecadação; iii) Perda superveniente do objeto, ante a EC Estadual n.º 58/2025, que determinou a reversão de 80% do superávit ao Tesouro, deslocando o núcleo da controvérsia, com pedido subsidiário de deliberação prospectiva, sem responsabilização pretérita.

Encaminhados os autos à 5ª Inspetoria de Controle Externo (5ª ICE), sobreveio a Instrução n.º 29/26 – 5ª ICE[4], que rebateu a defesa e concluiu pela procedência integral da Representação, ao fundamento de que, em síntese: i) a controvérsia é de compatibilidade material do modelo com o regime das taxas, não de regularidade formal do processo legislativo, de modo que o parecer da PGE não afasta os vícios de conteúdo; ii) Não há perda do objeto, pois a EC n.º 58/2025, ao ressalvar as receitas de vinculação constitucional (art. 133-A, § 2º, I), reforça o achado, permanecendo adequadas a cautelar e as determinações propostas; e, iii) os superávits persistem mesmo excluídos os rendimentos financeiros e corrigida a planilha da defesa, evidenciando afronta à vinculação da receita e à modicidade tarifária, o que impõe a manutenção da cautelar e a expedição das determinações.

É o breve relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI)

Passo à análise do feito.

Reexamino a medida cautelar deferida no Despacho n.º 336/26 – GCAZ, em razão da superveniência da Emenda Constitucional Estadual n.º 58/2025, fato jurídico superveniente que enseja a reapreciação da controvérsia à luz do novo

[3] Peças n.º 19 a 21.
[4] Peça n.º 24.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.M48G

contexto normativo, com a consequente verificação da persistência dos pressupostos que justificaram a tutela cautelar anteriormente concedida.

A cautelar prevista no art. 53 da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005 e no art. 400 do Regimento Interno é providência de índole provisória e precária, subsistindo enquanto presentes, de forma concomitante, o *fumus boni iuris* e o *periculum in mora*, comportando revogação ou modificação a qualquer tempo quando alterado o suporte fático ou jurídico que a fundamentou.

Ao tempo do deferimento, o vetor de risco residia na Lei Complementar Estadual n.º 278/2025 e na instituição do FECED, ou seja, em norma de estatura legal, patamar em que se afigura legítima a atuação cautelar desta Corte para obstar, provisoriamente, ato fundado em lei de compatibilidade duvidosa com o regime constitucional das taxas.

Esse cenário, contudo, modificou-se substancialmente: a Emenda Constitucional Estadual n.º 58/2025[5], ao acrescer o art. 133-A à Constituição do Estado do Paraná[6] e determinar a reversão ao Tesouro Estadual de 80% do superávit financeiro das autarquias e fundos estaduais, deslocou o vetor de risco do plano legal para o plano constitucional.

---

[5] Peça n.º 21.

[6] Art. 1º Acrescenta o art. 133A à Constituição do Estado do Paraná, com a seguinte redação:
Art. 133A. **Deverá ser revertido ao Tesouro Estadual 80% (oitenta por cento) do superávit financeiro das autarquias e dos fundos estaduais do Poder Executivo apurado por fonte de recursos ao final de cada exercício financeiro**.
§ 1º Os valores a que se referem o caput deste artigo poderão ser destinados para a área administrativa e função de governo correspondente ao respectivo fundo ou entidade.
§ 2º A reversão de superávit financeiro de que trata o caput deste artigo não se aplica a:
I - recursos destinados às vinculações constitucionais;
II - contribuições previdenciárias e de assistência à saúde dos servidores públicos;
III - receitas que pertençam a outros entes da Federação e seus respectivos Conselhos ou Fundo Nacionais com destinação específica;
IV - parcela de recursos oriundos de convênios, de destinação específica imposta por sentença judicial, termos de ajustamento de conduta ou legislação federal;
V - receitas oriundas de doações, auxílios, contribuições e legados, de qualquer pessoa física ou jurídica de direito privado, nacional ou estrangeira, que lhe venha a ser destinada;
VI - Receitas dos Fundos Públicos do Poder Legislativo, Poder Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública do Estado.
§ 3º Os fundos soberanos ou de natureza soberana não se submetem ao disposto neste artigo, sendo sua disciplina definida em lei específica.
§ 4º A execução do disposto neste artigo será regulamentada por ato do Poder Executivo, que disporá sobre os critérios e condições necessárias à sua implementação e controle.
§ 5º Os recursos vinculados dos fundos estaduais e das autarquias deverão ser utilizados prioritariamente para o custeio de suas ações finalísticas, ficando o emprego de recursos do Tesouro Estadual restrito ao caráter subsidiário e complementar, quando demonstrado o interesse público.
§ 6º As deliberações dos conselhos vinculados aos fundos deverão ocorrer anualmente e não poderão implicar vinculação de recursos a despesas cuja execução não se inicie no respectivo exercício financeiro.
§ 7º A reversão do superávit dos fundos destinados à execução de políticas públicas setoriais voltadas à infância, adolescência, juventude, pessoa com deficiência, idoso e saúde somente poderá ocorrer se o montante do superávit, apurados até o envio da Proposta de Lei de Diretrizes Orçamentárias, for superior ao valor previsto inicialmente em Lei Orçamentária Anual, limitado a estes valores excedentes e exclusivamente em relação às receitas de origem tributária estadual. (NR)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.M48G

Nesse ponto reside a razão determinante da presente decisão.

Dada a redação ampla do comando cautelar, que veda toda destinação estranha à atividade regulatória, a medida passou a obstar, na prática, a aplicação de comando inserido na própria Constituição Estadual, sem que exista, nestes autos, discussão acerca da inconstitucionalidade da referida Emenda.

Registre-se que, embora a Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal (STF) reconheça ao Tribunal de Contas a possibilidade de, no exercício de suas atribuições, apreciar incidentalmente a constitucionalidade de leis e atos do Poder Público, tal competência é excepcional e condicionada[7], somente se legitimando o afastamento incidental da norma nas hipóteses de inconstitucionalidade patente ou de contrariedade à jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal (STF), sempre sem efeitos *erga omnes* ou vinculantes.

No caso concreto, tais pressupostos não se verificam.

Primeiro, porque a Emenda Constitucional Estadual n.º 58/2025 não é lei nem ato administrativo, mas norma de estatura constitucional, cuja compatibilidade material haveria de ser aferida, se o caso, na via própria do controle de constitucionalidade, não abrangida pela Súmula 347.

Segundo, porque não há inconstitucionalidade patente, tampouco jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) que autorize o afastamento da norma, inexistindo, nos autos, sequer discussão a esse respeito.

Terceiro, porque a própria Emenda ressalva, no art. 133-A, § 2º, inciso I, as receitas de vinculação constitucional, de sorte que eventual controvérsia sobre o enquadramento da TR/AGEPAR nessa exceção constitui matéria de mérito,

---

[7] [...] A declaração incidental de inconstitucionalidade somente é permitida de maneira excepcional aos juízes e tribunais para o pleno exercício de suas funções jurisdicionais (...). Trata-se, portanto, de excepcionalidade concedida somente aos órgãos exercentes de função jurisdicional, aceita pelos mecanismos de freios e contrapesos existentes na separação de poderes e não extensível a qualquer outro órgão administrativo. (...). [MS 35.824, voto do rel. min. Alexandre de Moraes, P, j. 13-4-2021, DJE 116 de 17-6-2021.]
[...] No caso em exame, a invocação da Súmula 347 do STF, pela autoridade coatora, rendeu-lhe a possibilidade de vulnerar o princípio da presunção de constitucionalidade das leis e dos atos normativos, considerando que o quadro revelava cenário em que: (i) não havia inconstitucionalidade manifesta; (ii) não existia jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de reconhecer a inconstitucionalidade do tema; (iii) a doutrina apontava na direção oposta àquela que fora adotada pelo Tribunal de Contas da União. (...). 5. Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal: compatibilidade com a ordem constitucional de 1988: o verbete confere aos Tribunais de Contas – caso imprescindível para o exercício do controle externo – a possibilidade de afastar (incidenter tantum) normas cuja aplicação no caso expressaria um resultado inconstitucional (seja por violação patente a dispositivo da Constituição ou por contrariedade à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria). 9.478/1997 e do regulamento simplificado da Petrobras, aprovado pelo Decreto 2.745/1998. [MS 25.888 AgR, rel. min. Gilmar Mendes, P, j. 22-8-2023, DJE de 11-9-2023.]

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.M48G

insuscetível de resolução em sede de cognição sumária.

Assim, a manutenção de medida cautelar apta a obstar a eficácia de norma constitucional, à míngua dos pressupostos autorizadores do controle incidental, extrapolaria os limites da atuação desta Corte, impondo-se a autocontenção institucional.

A esse fundamento soma-se o esvaziamento do *fumus boni iuris* quanto à retenção dos recursos. Se antes a transferência do superávit se reputava de duvidosa juridicidade por decorrer de norma legal, presentemente existe comando constitucional expresso a determiná-la, dotado de presunção de legitimidade, de modo que a plausibilidade do direito de obstar a reversão deixou de ser evidente e passou a depender de tese interpretativa controvertida, própria do exame de mérito.

Como reforço, registre-se que o risco concreto que motivou o deferimento inaudita altera parte não se materializou, porquanto, conforme reconhecido nos autos, não houve, até o momento, transferência efetiva de recursos ao FECED, o que evidencia a dissipação do *periculum in mora* específico do objeto originário.

Cumpre demarcar, por fim, o alcance desta decisão.

A revogação da medida cautelar não encerra juízo definitivo sobre a legalidade da reversão nem sobre o enquadramento da TR/AGEPAR na exceção do art. 133-A, § 2º, inciso I, da Constituição Estadual, matéria que permanece íntegra para apreciação no julgamento de mérito da Representação.

A tutela do interesse público, ademais, não depende da subsistência da medida de urgência, seja porque a questão da vinculação dos recursos já é objeto de exame na via administrativa própria, mediante contestação formalizada pela AGEPAR perante a Secretaria de Estado da Fazenda, sem prejuízo da via judicial cabível, seja porque o mérito da Representação e as determinações propostas pela unidade técnica, todas de caráter prospectivo, seguem preservados para apreciação oportuna.

Ante o exposto, não subsistindo os pressupostos que autorizaram a

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.M48G

concessão da tutela de urgência, com fulcro no art. 406[8] e art. 32, inciso XIII[9] do Regimento Interno, **REVOGO a medida cautelar deferida pelo Despacho n.º 336/26 – GCAZ e homologada pelo Acórdão n.º 734/26 – TP**, mediante a qual se determinara à AGEPAR a abstenção de transferir recursos oriundos da arrecadação da Taxa de Regulação (TR/AGEPAR) ao FECED ou a destinação estranha à atividade regulatória, cessando a respectiva ordem de abstenção com efeitos imediatos a partir da publicação deste despacho, sem prejuízo da regular tramitação do feito e ressalvado que a presente decisão não encerra, nos termos da fundamentação, juízo de mérito sobre as questões nela suscitadas.

Encaminhem-se os autos à Diretoria de Protocolo (DP), a fim de que proceda à **intimação de todos os interessados** acerca do teor desta decisão.

Ato contínuo, retornem os autos a este Gabinete para a necessária deliberação em sessão plenária, consoante disposto no art. 400, §1º-A[10], do Regimento Interno, retornando, após, os autos a este Gabinete para as providências instrutórias subsequentes.

VOTO

Diante do exposto, **VOTO** pela **Homologação Plenária do Despacho n° 943/2026 – GCAZ** (peça 25), nos termos do artigo 400, §1°-A, do Regimento Interno.

Por fim, retornem conclusos ao gabinete deste relator.

[8] Art. 406. A medida cautelar pode ser revista, inclusive, de ofício, observando-se em todos os casos o procedimento indicado no art. 400.
[9] Art. 32. Como Relator, compete ao Conselheiro: [...]
XIII - submeter à apreciação do Tribunal Pleno, na primeira sessão subsequente, as decisões que concederem ou revogarem medidas cautelares, em processos de competência de denúncia e representação.
[10] Art. 400. O Tribunal poderá determinar a aplicação de medidas cautelares, quando houver receio de que o responsável possa agravar a lesão ou tornar difícil ou impossível a sua reparação. [...]
§ 1º-A. No âmbito das competências desta Corte poderá haver determinação incidental de suspensão de ato ou procedimento impugnado a ser deferida pelo relator, que surtirá efeitos imediatos, devendo ser encaminhada aos demais Conselheiros e submetida ao órgão julgador competente, na primeira sessão subsequente à decisão, para apreciação, independente de inclusão prévia na pauta de julgamentos, nos termos do art. 429, § 4º, I.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.M48G

III – FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA)

Trata-se da Representação, com pedido de medida cautelar, proposta pela **5ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO (5ª ICE)** contra a **AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS PÚBLICOS DELEGADOS DO PARANÁ (AGEPAR)**, na qual relata a existência de irregularidades decorrentes da instituição do Fundo Estadual para Custeio de Estudos de Delegação (FECED), que resultariam em riscos concretos para a autonomia financeira e à independência decisória da AGEPAR.

Inicialmente, por meio do Despacho n. 336/26 (peça 10), homologado pelo Acórdão n. 734/26-STP (peça 15), o relator, Conselheiro Augustinho Zucchi, deferiu o pedido cautelar para que a AGEPAR se abstenha, de promover a transferência de recursos provenientes da arrecadação da Taxa de Regulação ao FECED ou a qualquer outro fundo ou destinação que possuam por finalidade precípua atividade estranha ao estrito exercício da regulação, da fiscalização e do controle dos serviços públicos delegados por parte da Agência.

Após a manifestação das partes, o relator apresentou proposta de voto pela revogação da cautelar, ao fundamento de que não subsistiria a probabilidade do direito alegado, nos termos da autorização prevista na Emenda Constitucional n. 58/2025, bem como que não haveria a ocorrência do perigo da demora, em virtude da ausência de repasses da Autarquia Especial para o FECED.

Todavia, **divirjo** do voto proferido pelo relator.

Conforme se extrai do art. 1º da Lei Complementar Estadual n. 222/2020 a AGEPAR foi estruturada como Autarquia em Regime Especial, dotada de autonomia administrativa funcional e financeira.

Em razão do exercício do poder de polícia regulatório, a AGEPAR promove a cobrança da Taxa de Regulação, que possui natureza tributária, cujas receitas, conforme o estabelecido no art. 54, § 1º e § 6º, da Lei n. Complementar Estadual n. 222/2020, são vinculadas ao custeio de atividades de regulação, fiscalização e controle dos serviços públicos delegados e ao funcionamento da Agência,

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.M48G

Diante disso, a utilização dos recursos arrecadados como Taxa de Regulação para o desenvolvimento de atividades diversas das que motivaram o recolhimento da taxa poderia ocasionar a descaracterização do tributo.

Nesse contexto, a reversão ao Tesouro Estadual de 80% do superávit financeiro da AGEPAR, prevista no art. 133-A, da Constituição Estadual, ofenderia a natureza constitucional das taxas, estabelecida pelo art. 145, II, da Constituição Federal.

Conforme o consignado pela AGEPAR na Informação Técnica n. 09/2026, juntada à peça 21, p. 7-20, a transferência de recursos ao Fundo e a sua utilização para finalidades diversas das atividades típicas de regulação exercidas pela Autarquia poderia ocasionar risco de necessidade de devolução de valores aos contribuintes, risco de questionamento judicial da base de cálculo do tributo em razão da sua desproporcionalidade e risco de comprometimento da autonomia financeira da AGEPAR.

Assim, diante dos indícios de incompatibilidade da autorização de transferência com o art. 145, II, da Constituição Federal, entendo presente a probabilidade do direito necessária à manutenção da cautelar deferida no Despacho n. 336/26 (peça 10), homologado pelo Acórdão n. 734/26-STP (peça 15), a fim de que a AGEPAR se abstenha de transferir recursos provenientes da arrecadação da taxa de regulação ao FECED a qualquer outro fundo ou destinação que possuam por finalidade precípua atividade estranha ao estrito exercício da regulação, da fiscalização e do controle dos serviços públicos delegados por parte da Agência.

Entendo, ainda, que a ausência de transferências de recursos da AGEPAR ao FECED, até o presente momento, não é suficiente para afastar o perigo da demora, uma vez que a transferência pode ocorrer a qualquer momento, esvaziando o julgamento do mérito em decorrência da transferência e utilização dos recursos controvertidos, bem como comprometendo as atividades de regulação e a autonomia financeira da entidade.

Por todo o exposto, **VOTO** pela manutenção da cautelar deferida no Despacho n. 336/26 (peça 10), homologado pelo Acórdão n. 734/26-STP (peça 15).

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.M48G

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro AUGUSTINHO ZUCCHI, por maioria absoluta, em:

HOMOLOGAR o Despacho n° 943/2026 – GCAZ (peça 25), nos termos do artigo 400, §1°-A, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO, MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI (voto vencedor).

Os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA e MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (vencido), apresentaram voto pela não homologação do despacho para que seja mantida a cautelar anteriormente concedida.

Presente o Procurador do Ministério Público de Contas FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Plenário Virtual, 5 de novembro de 2026 – Sessão Ordinária Virtual nº 19.

AUGUSTINHO ZUCCHI
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFH.M48G