

Excelentíssimo Senhor Presidente do egrégio Tribunal de Justiça do Paraná, Desembargador Paulo Roberto Vasconcelos.

O Procurador-Geral de Justiça do Paraná, com fulcro nos artigos 101, inciso VII, letra “f”, e 111, inciso II, ambos da Constituição do Estado do Paraná; artigo 29, inciso I, da Lei Federal nº 8.625/93; e artigo 61, inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 85/99; vem, com o devido respeito, à presença de Vossa Excelência, ajuizar **ação direta de inconstitucionalidade** em face do artigo 1º, incisos V e VIII, da Lei Estadual nº 18.375, de 15 de dezembro de 2014, normativos que modificaram a natureza jurídica dos Fundos Estaduais do Meio Ambiente – FEMA e do Consumidor – FECON, seja por autorizarem a aplicação de seus recursos para finalidades distintas daquelas para os quais foram instituídos (artigo 2º, caput, e parágrafo único, redação atribuída pela Lei Estadual nº 18.468, de 29 de abril de 2015)<sup>1</sup>, seja por não preservarem os saldos remanescentes do exercício financeiro anterior (artigo 2º, parágrafo único, redação atribuída pela Lei Estadual nº 18.468, de 29 de abril de 2015), conforme arrazoadado que segue:

---

<sup>1</sup> Aqui, porque em destaque a competência suplementar do Estado do Paraná para legislar sobre produção e consumo (CF, art. 24, inciso V; CE, artigo 13, incisos I) e proteção ao meio ambiente (CF, art. 24, inciso VI; CE, artigo 13, inciso VI), não se duvida, qualifica-se o ato impugnado como hipótese de transgressão direta às regras constitucionais de repartição da competência. Precedentes: STF, ADI nº 2903/PB, Tribunal Pleno, Unânime, Rel. Min. CELSO DE MELLO, j. 01/12/2005. Ainda: STF, ADI nº 4060/SC, Tribunal Pleno, Unânime, Rel. Min. LUIZ FUX, j. 25/02/2015; STF, ADI nº 4423/DF, Tribunal Pleno, Unânime, Rel. DIAS TOFFOLI, j. 24/09/2014.

#### Da legislação infraconstitucional impugnada:

“Art. 1º. Os Fundos a seguir especificados deixam de ter natureza especial contábil, permanecendo como fontes vinculadas de receitas: [...] V- Fundo Estadual do Meio Ambiente – FEMA, instituído pela Lei nº 12.945, de 5 de setembro de 2000; [...] VIII- Fundo Estadual de Defesa do Consumidor – FECON, instituído pela Lei nº 14.975, de 28 de dezembro de 2005; [...]. Art. 2º. Os recursos financeiros dos Fundos de que trata o art. 1º desta Lei, bem como de todos os demais Fundos do Poder Executivo consignados no orçamento fiscal, deverão ser programados e aplicados exclusivamente nos órgãos responsáveis por sua gestão e, sem prejuízo das destinações estabelecidas nos respectivos diplomas legais de instituição dos referidos Fundos, poderão ser utilizados para o pagamento de despesas de qualquer natureza, inclusive pessoal e encargos sociais, excetuando-se de tais disposições o Fundo instituído pela Lei nº 8.917, de 15 de dezembro de 1988. (Redação atribuída pela Lei Estadual nº 18.468, de 29/04/2015). Parágrafo Único: Os recursos dos Fundos de que trata o art. 1º desta Lei terão vigência no exercício e eventual superávit financeiro na fonte, verificado ao final de cada exercício, será automaticamente incorporado ao Tesouro Geral do Estado, não se aplicando, porém, ao Fundo instituído pela Lei nº 8.917, de 1988. (Incluído pela Lei Estadual nº 18.468, de 29/04/2015).”

#### Dos parâmetros constitucionais estaduais:

“Art. 13. Compete ao Estado, concorrentemente com a União, legislar sobre: [...] V- produção e consumo; VI- florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção ao meio ambiente e controle da poluição; [...]. §1º. O Estado, no exercício de sua competência suplementar, observará as normas gerais estabelecidas pela União.”

#### Antecedentes necessários:

A análise da (in)constitucionalidade dos normativos impugnados reclama por breves digressões acerca dos fundos especiais e/ou fundos públicos, sendo certo, desde logo, que a Constituição Federal não apenas deferiu à legislação complementar a formulação de regras para o seu funcionamento (artigo 165, § 9º, inc. II), como, ainda, condicionou a instituição desses fundos à prévia autorização legislativa (artigo 167, inc. IX). Literalmente: “Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão: [...]. §9º. Cabe à lei complementar: [...] II- estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos; e Art. 167. São vedados: [...]; IX- a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa.”<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> No mesmo sentido: CE, artigo 135, inc. IX.

A lei complementar em questão não foi editada, mas, tanto a doutrina, como a jurisprudência, consideram a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, como instrumento de regulamentação infraconstitucional desses fundos. Ou seja, até o advento da lei complementar reivindicada pelo artigo 165, § 9º, inc. II, prevalece, no plano infraconstitucional, os princípios e/ou regras estabelecidas pela Lei nº 4.320/64, inclusive no âmbito estadual e municipal<sup>3</sup>. Precedentes: **STF, ADI nº 1726-MC/DF, Tribunal Pleno, Unânime, Rel. Min. MAURÍCIO CÔRREA, j. 16/09/1988.**

Pois bem, essa legislação tratou dos fundos especiais e/ou fundos públicos nos artigos 71 a 74, dispositivos assim redigidos: “Art. 71. 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. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais. Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo. Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.” Fê-lo, de igual modo, o Decreto nº 93.872/86, artigos 77 e 79. Literalmente: “Art. 77. Não será permitida a utilização de recursos vinculados a fundo especial para despesas que não se identifiquem com a realização de seus objetivos ou serviços determinados. [...]. Art. 79. O saldo financeiro apurado em balanço de fundo especial poderá ser utilizado em exercício subsequente, se incorporado ao orçamento.”

Logo, verifica-se que os fundos especiais caracterizam-se pela afetação das receitas, as quais, à evidência, não poderão ser destinadas a outros objetivos, senão aqueles voltados, exclusivamente, ao atendimento das finalidades que justificaram a sua instituição, isto é,

---

<sup>3</sup> Ensina Carlos Alberto de Moraes Ramos Filho: “O texto constitucional, no entanto, exige lei complementar para estabelecer as ‘condições para a instituição e funcionamento de fundos’ (art. 165, §9º, II, 2ª parte, da CF). A exigência constitucional de lei complementar para tal decorre do fato de caber à referida espécie normativa dispor sobre finanças públicas (art. 163, I, CF). A lei complementar em questão, ressalte-se, é da União, pois a competência para legislar sobre Direito Financeiro é concorrente (art. 24, I, CF) e, no âmbito da referida legislação, é daquele ente político a atribuição de estabelecer normas gerais (art. 24, §1º, CF).” E complementa: “Atualmente, as normas gerais sobre fundos especiais devem ser buscadas na Lei n. 4.320, de 17-3-1964 (arts. 71 a 74). A referida lei, como visto anteriormente, tem, atualmente, *status* de lei complementar, estando atendida, por conseguinte, a exigência constante do art. 165, §9º, II, da CF.” (In, **Curso de direito financeiro**. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 209-210).

“esses fundos são, na estrutura, uma reserva de recursos afetada a finalidades preestabelecidas e, na função, uma ferramenta de eficiência na gestão do orçamento público. É o que se deduz do art. 71 da Lei 4.320/1964: [...]”<sup>4</sup>

Explica Régis Fernandes de Oliveira:

“Dispõe o art. 71 da Lei 4.320/64 que ‘constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços facultada a adoção de normas peculiares de aplicação’. Exige-se, pois: a) receitas especificadas, isto é, a Constituição – ou a lei – deve mencionar, expressamente, quais receitas são atribuídas à formação de um Fundo; b) deve a mesma lei vincular as receitas a determinada finalidade, ou seja, programas instituídos pela norma, de interesse da Administração Pública; e c) normas peculiares. Pode a lei dispor sobre a maneira pela qual serão empregados os recursos. [...]. As normas peculiares a que se aludiu podem determinar: a) especificidade na aplicação dos recursos; b) formal alternativa de controle, prestação e toma de contas. É o que dispõe o art. 74 da Lei 4.320/64.”<sup>5</sup>

Ainda sobre os fundos especiais, outra relevante característica, para além da origem e da vinculação das receitas, concentra-se na preservação dos saldos remanescentes de um exercício financeiro para o outro, situação, inclusive, ostensivamente destacada pelo artigo 73 da Lei nº 4.320/64 e Decreto nº 93.872/86, artigo 79. Sobre o tema, aliás, diz a doutrina: “Acrescente-se que os recursos auferidos pelos fundos especiais, consoante ao seu próprio conceito, têm vinculação específica às finalidades que dão motivo à existência do fundo. Daí porque o saldo positivo não poderá ingressar no caixa do Tesouro Público pelo simples fato do exercício financeiro ter se encerrado, exceto se houver determinação legal específica nesse sentido.”<sup>6</sup>

Eis aí, portanto, os pontos essenciais à compreensão da controvérsia constitucional.

Das normas gerais fixadas pela União quanto aos fundos especiais:

---

<sup>4</sup> ZANCHIM, Kleber Luiz. **Fundos especiais e projetos de infraestrutura**. In: CONTI, José Maurício; SCAFF, Fernando Facury [Coord.]. *Orçamentos Públicos e Direito Financeiro*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 962.

<sup>5</sup> OLIVEIRA, Régis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 6ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014, p. 523. Ainda: ABRAHAM, Marcus. **Curso de direito financeiro brasileiro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013, p. 94-95.

<sup>6</sup> NUNES, Cleucio Santos. **Dos fundos especiais**. In: CONTI, José Maurício. *Orçamentos Públicos. A Lei 4320/1964 comentada*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 219. Ainda: KOHAMA, Heilio. **Contabilidade Pública: teoria e prática**. 14 ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 232; RIZZARDO, Arnaldo. **Ação Civil Pública e Ação de Improbidade Administrativa**. 2 ed. Rio de Janeiro: GZ Editora, 2012, p. 238.

Atenta aos regramentos anteriores, a Lei nº 7.347/1985, artigo 13, instituiu o “Fundo de Defesa dos Interesses Difusos”, fundo especial constituído por receitas provenientes de condenações decorrentes de ações civis públicas e/ou termos de ajustamento de conduta<sup>7</sup>, receitas, no caso, destinadas especificamente à reparação dos interesses transindividuais. Literalmente: “Havendo condenação em dinheiro, a indenização pelo dano causado reverterá a um fundo gerido por um Conselho Federal ou por Conselhos Estaduais de que participarão necessariamente o Ministério Público e representantes da comunidade, sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados”. Diz Hugo Nigro Mazzilli:

“Esse fundo, que hoje se chama *Fundo de Defesa dos Direitos Difusos*, por definição legal, tem a finalidade primordial de viabilizar a reparação dos danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico, paisagístico, por infração à ordem econômica e a outros interesses difusos e coletivos, afora outros fins secundários [...]. Se possível o próprio bem lesado deve ser reparado; em caso contrário, o dinheiro da condenação poderá ser usado para preservar ou restaurar outros bens compatíveis. Assim, mesmo nas hipóteses mais complexas, sobrevindo condenação, o dinheiro obtido deverá ser usado na reparação direta do bem lesado ou, se isso não for possível, ao menos em finalidade compatível com a origem da lesão. Como exemplo, em se tratando de dano irreparável a uma obra de arte, a indenização poderá ser utilizada para reconstituição, manutenção ou conservação de outras obras de parte, ou até mesmo para conservação de museus ou lugares onde elas se encontrem. Na destruição irreparável de um sítio ambiental, pode ser cogitada a preservação de outros locais dotados pela natureza. No caso de extinção de animais, poderemos criar condições que favoreçam a criação ou *habitat* da mesma ou de outras espécies em extinção. Enfim, a aplicação do produto do fundo depende de discernimento e imaginação.”<sup>8</sup>

Por igual, o Código de Defesa do Consumidor (Lei nº 8.078/1990), artigo 57, visando contemplar norma específica para as relações de consumo, autorizou a criação de fundo destinado, exclusivamente, à reparação de danos causados ao consumidor<sup>9</sup>. Literalmente: “A pena de multa, graduada de acordo com a gravidade da infração, a vantagem auferida e a condição econômica do fornecedor, será aplicada mediante procedimento administrativo,

---

<sup>7</sup> Essa legislação foi regulamentada pelo Decreto nº 1.306, de 09 de novembro de 1994, instrumento que, ao lado das receitas provenientes das condenações judiciais em ações coletivas, também estabeleceu novas fontes de receita (artigo 2º).

<sup>8</sup> MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo**. 27ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 590-591.

<sup>9</sup> Diz a doutrina: “FUNDOS ESPECIAIS – a aplicação da multa deve ser precedida do devido processo legal, e o resultado, evidentemente apurado a este título, reverte-se-á em benefício do Fundo previsto na Lei de Ação Civil Pública (cf. Lei nº 7.347, de 24.7.85) destinado à reconstituição dos bens lesados.” (DENARI, Zelmo. **Código Brasileiro de Defesa do Consumidor comentado pelos autores do anteprojeto**. Vol. 1, 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 668).

revertendo para o Fundo de que trata a Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985, os valores cabíveis à União, ou para os Fundos estaduais ou municipais de proteção ao consumidor nos demais casos”<sup>10</sup>.

Portanto, os fundos constituídos com fundamento nas Leis nº 7.347/1985 (artigo 13) e nº 8.078/1990 (artigo 57) possuem destinações vinculadas e, desse modo, porque caracterizados como especiais, é óbvio, os recursos neles existentes não podem ser utilizados para finalidades diversas daquelas que legitimaram a criação desses fundos. Como visto, inclusive, **porque as leis nacionais não dispuseram de modo diverso**, os saldos existentes em determinado exercício financeiro passam para o exercício seguinte (art. 73 da lei nº 4.320/64), comandos que não podem ser negligenciados pelas legislações estaduais. Então, ainda que as Leis nº 7.347/1985 e nº 8.078/1990 autorizem os demais entes federativos a criarem, em seus respectivos territórios, fundos especiais dotados de tais características, essa autorização não legitima que sejam contrariadas as normas gerais (destinação específica e preservação dos saldos).

#### Das legislações suplementares do Estado do Paraná:

Diante disso, e seguindo as orientações traçadas em âmbito nacional, o Estado do Paraná editou a Lei Estadual nº 12.945, de 05 de setembro de 2000, instituindo o Fundo Estadual do Meio Ambiente – FEMA, “com a finalidade de concentrar recursos destinados a financiar planos, programas ou projetos que objetivem o controle, a preservação, a conservação e/ou a recuperação do meio ambiente” (art. 1º), estabelecendo, mais, que o FEMA constituir-se-á, dentre outros recursos, do “produto das multas administrativas e sanções judiciais por infrações às normas ambientais, bem como os valores decorrentes de condenações em ações civis públicas disciplinadas pela Lei Federal nº 7.347, de 24 de julho de 1985, relativas a questões ambientais” (art. 2º, inc. III), sendo certo também que o saldo positivo do fundo FEMA “apresentado em balanço anual será transferido para o exercício seguinte a crédito do mesmo fundo” (art. 7º).

Nessa mesma ambiência, adveio, na sequência, a Lei Estadual nº 14.975, de 28 de dezembro de 2005, legislação que instituiu o Fundo Estadual de Defesa do Consumidor –

---

<sup>10</sup> Esse normativo foi regulamentado pelo Decreto nº 2181/97, artigos 29 a 32.

FECON, conforme “art. 57 e parágrafo único da Lei Federal nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 e no Decreto nº 2.181, de 20 de março de 1997” (art. 1º), “instrumento de natureza contábil” com a finalidade de auferir “recursos destinados ao financiamento de planos, programas ou projetos que objetivem a informação, orientação, proteção, defesa e/ou reparação de danos causados ao consumidor” (art. 2º). Dentre as receitas a serem aportadas ao FECON, destaca-se a “transferência do Fundo Federal de Defesa de Direitos Difusos e dos Fundos Municipais de Defesa do Consumidor, no Estado do Paraná” (art. 3º, inc. XI), sendo também certo que a preservação dos saldos positivos é considerada como receita do FECON (art. 3º, inc. XIII).

Percebe-se, então, que a instituição do FEMA e do FECON, fundos especiais, observou as delimitações contidas nas Leis nº 4.320/1964 (artigos 71 a 74); nº 7.347/1985 (artigo 13); e nº 8.087/1990 (artigo 57), estando, por isso, em perfeita consonância com as diretrizes e normas gerais estabelecidas pela União.

Da Lei nº 18.375, de 15 de dezembro de 2014, artigo 1º, incisos V e VIII:

Não obstante, porém, a recente Lei Estadual nº 18.375, de 15 de dezembro de 2014 (com as alterações promovidas pela Lei Estadual nº 18.468, de 29 de abril de 2015), modificou substancialmente a natureza jurídica do FEMA e do FECON (e de mais sete fundos estaduais), providência, como se verá, incompatível com a competência concorrente deferida ao Estado do Paraná (CE, artigo 13, incs V e VI)<sup>11</sup>.

Com efeito, a Lei nº 18.375/2014, artigo 1º, incisos V e VIII, suscita relevante controvérsia constitucional, pois, ao retirar a natureza contábil do FEMA e do FECON, alçando, ambos, à categoria de “fontes vinculadas de receitas”, desbordou os limites da competência suplementar dos Estados-membros para legislar sobre consumo e proteção ao meio ambiente<sup>12</sup>. Ora, não se desconhece que nessas matérias a Constituição Estadual, repetindo

---

<sup>11</sup> Frise-se, em tempo, que “Os Estados-membros e o Distrito Federal podem exercer, com relação às normas gerais, competência suplementar (art. 24, §2º), o que significa preencher claros, suprir lacunas. Não há falar em preenchimento de lacuna, quando o que os Estados ou o Distrito Federal fazem é transgredir lei federal já existente.” (MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 5ª ed. São Paulo, Saraiva, 2010, p. 955)

<sup>12</sup> Ad argumentandum, ainda que se encare a questão sobre o ângulo financeiro, a competência legislativa deferida aos Estados-membros não deixa de ser também concorrente (CF, art. 24, inc.

disposição da Constituição Federal, estabeleceu verdadeiro condomínio legislativo entre União, Estados-membros e Distrito Federal (**STF, ADI nº 2344-QO/SP, Tribunal Pleno, Maioria, Rel. Min. CELSO DE MELLO, j. 23.11.2000**), resultando daí a competência da União para definir as normas gerais (CE, art. 13, §1º; CF, art. 24, §1º) e, aos Estados-membros, a competência suplementar (CE, art. 13, §2º; CF, art. 24, §1º)<sup>13</sup>.

A União, no exercício legítimo de sua competência constitucional, estabeleceu a feição dos fundos previstos nas Leis nº 7.347/1985 e nº 8.078/1990, em especial quanto à origem e afetação de suas receitas e, por igual, quanto à preservação dos saldos existentes, não havendo espaço, nessa direção, para complementação pelos Estados-membros. Na espécie, a Lei Estadual nº 18.375/2014, artigo 2º, caput, e parágrafo único, redação atribuída pela Lei Estadual 18.468/2015, contrariando tais diretrizes, autorizou que os recursos do FEMA e do FECON sejam “utilizados para o pagamento de despesas de qualquer natureza, inclusive pessoal e encargos sociais”; e, mais, que os saldos porventura existentes ao final de cada exercício financeiro, sejam “automaticamente” incorporados ao Tesouro Geral do Estado.

Dito de outro modo, a novel produção legislativa autoriza o emprego dos recursos do FEMA e do FECON em finalidades estranhas àquelas estabelecidas nas legislações de regência, como, ainda, não preserva os saldos existentes, ferindo, desse modo, a essência dos fundos especiais e/ou fundos públicos. Diz Régis Fernandes de Oliveira: “A receita obtida pelo Fundo durante determinado exercício pode passar para o exercício seguinte, se sua instituição não estabeleceu termo final. Há balanço patrimonial e financeiro que o demonstra. Não há retorno de recursos ao erário, ao final do exercício. Não tendo prazo de extinção, os recursos passam de um exercício para o outro (art. 73).”<sup>14</sup>

---

I; CE, art. 13, inc. I).

<sup>13</sup> Lembre-se: “Se é certo, de um lado, que, nas hipóteses referidas no art. 24 da Constituição, a União Federal não dispõe de poderes ilimitados que lhe permitam transpor o âmbito das normas gerais, para, assim, invadir, de modo inconstitucional, a esfera de competência normativa dos Estados-membros, não é menos exato, de outro, que o Estado-membro, em existindo normas gerais veiculadas em leis nacionais (como a Lei Orgânica Nacional da Defensoria Pública, consubstanciada na Lei Complementar nº 80/94), não pode ultrapassar os limites da competência meramente suplementar, pois, se tal ocorrer, o diploma legislativo estadual incidirá, diretamente, no vício da inconstitucionalidade.” (**STF, ADI nº 2903/PA, Tribunal Pleno, Unânime, Rel. Min. CELSO DE MELLO, J. 01/12/2005**).

<sup>14</sup> OLIVEIRA, Régis Fernandes de. *Op. cit.*, p. 523.



Daí a manifesta violência à competência concorrente atribuída aos Estados-membros e, por conseguinte, a inconstitucionalidade formal que se advoga. Precedente(s): STF, ADI nº 1245/RS, Tribunal Pleno, Maioria, Rel. Min. EROS GRAU, j. 06/04/2005; STF, ADI nº 2667-MC/DF, Tribunal Pleno, Unânime, Rel. Min. CELSO DE MELLO, j. 19/06/2002. Ensina José dos Santos Carvalho Filho:

“Afetação é a vinculação de certo bem ou atividade a um objeto de interesse público. Quando se diz que determinado bem está afetado, indica-se que sua utilização está necessariamente atrelada a alguma finalidade coletiva. Estando afetado, não pode, em consequência, servir a interesses privados. Os fundos públicos não podem deixar de ter afetação. A razão é simples. Sua instituição sempre obedece a fins previamente projetados, e tais fins refletem, indispensavelmente, algum benefício de ordem social. Ou são projetados para certos programas de assistência social; ou em favor de certas categorias sociais; ou, ainda, para dar suporte financeiro a qualquer outro tipo de programa que tenha essa natureza. Enfim, não de estar voltados para atividade de interesse coletivo. Pode-se, pois, afirmar que a afetação importa na inafastável vinculação dos recursos que compõem o fundo à finalidade para a qual a lei o instituiu. [...]. A lei estabelece a finalidade a que se destina o fundo: a reconstituição de bens lesados. O primeiro aspecto a ser observado é o de que os recursos do fundo não podem ter destinação diversa da que é estabelecida na lei. É que, como vimos acima, os fundos precisam ter um objetivo de interesse público, previamente definido, além de terem seus recursos vinculados ao mesmo objetivo. Essa vinculação é inafastável pelos administradores. Como é a lei que aponta os objetivos, os administradores não poderão trilhar qualquer outro caminho, senão o que é definido na lei. Agir de forma diversa é contrariar o princípio da legalidade, desenhado no art. 37 da Lei Maior. [...]. Averbe-se, contudo, que não importa se o bem jurídico lesado, objeto da ação civil pública, é insuscetível, ou não, de reconstituição. Seja qual for a hipótese, a indenização a cujo pagamento for condenado o réu deverá verter para o fundo de reconstituição. Se um determinado bem não mais pode ser reconstituído, a indenização equivalente à lesão produzida por vir em auxílio à reconstituição de outros”.<sup>15</sup>

Logo, por esses motivos, a declaração de inconstitucionalidade do artigo 1º, incisos V e VIII, da Lei Estadual nº 18.375/2014, é de rigor. No particular, muito embora para a aferição dos apontados vícios de inconstitucionalidade seja imprescindível o cotejo, na íntegra, da Lei Estadual nº 18.375/2014 (com as alterações promovidas pela Lei Estadual nº 18.468/2015), à solução da controvérsia constitucional, porém, apresenta-se suficiente a declaração de inconstitucionalidade apenas dos incisos V e VIII, do artigo 1º. Explica-se: as disposições contidas no artigo 2º, caput, e parágrafo único, redação atribuída pela Lei Estadual nº 18.468/2015, aplicam-se também aos demais fundos contemplados no artigo 1º e, quanto a eles, por ora, não há entendimento firmado acerca de eventual inconstitucionalidade.

---

<sup>15</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Ação Civil Pública. Comentários por artigo.** 7ª ed. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2011, p. 389-390 e 393-394.

Cautelar:

Pois bem, detectada a inconstitucionalidade formal por contrariedade às regras gerais estabelecidas pela União, leitura que alimenta a plausibilidade do direito material afirmado, na espécie, com o devido respeito, também se observa que a não suspensão dos efeitos da Lei nº 18.375/2014, artigo 1º, incs. V e VIII, tem intensificado (e muito) o fundado receio de dano irreparável e/ou difícil reparação.

Dito de outro modo, para além da incorporação dos saldos remanescentes do exercício anterior (2014), situação passível de recuperação em ambiente diverso, fato é que a não suspensão imediata dos efeitos dos normativos ainda alimenta a concreta possibilidade de que as receitas do ano em curso (2015) sejam utilizadas em objetivos e/ou finalidades estranhas aos fundos, comprometendo-se, desse modo, a plena efetivação dos direitos essencialmente coletivos e, porque não dizer, dos interesses acidentalmente coletivos, já que guardam prioridade na reparação dos danos causados (Lei nº 8.078/90, artigo 99).

Vale dizer, as receitas canalizadas para os fundos especiais não são de origem estatal; e porque possuem destinação específica (reparação dos direitos coletivos lesados), não podem e não devem ser aplicadas **“para o pagamento de despesas de qualquer natureza, inclusive pessoal e encargos sociais”**. Há, portanto, situação ensejadora de imediato reparo, pois, diante da utilização indevida dessas receitas, quando muito, restará o ressarcimento futuro e incerto desses valores, tardança que indiscutivelmente fragiliza a recuperação dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos.

Sendo assim, porque recente a legislação (**TJ/PR, ADI nº 1336648-0, Órgão Especial, Unânime, Rel. Maria José de Toledo Marcondes Teixeira, j. 18/05/2015; TJ/PR, ADI nº 1331625-7, Órgão Especial, Unânime, Rel. José Augusto Gomes Aniceto, j. 30/03/2015; TJ/PR, ADI nº 1201875-6, Órgão Especial, Unânime, Rel. Campos Marques, j. 01.09.2014**); porque evidenciado fundado receio de dano irreparável e/ou de difícil reparação; e, por fim, porque conveniente a suspensão dos normativos impugnados até a apreciação definitiva dos apontados vícios (**STF, ADI 4433/SC, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 06/10/2010; STF, ADI 3462/PA, Rel. Min. Ellen Gracie, j. 08/09/2005; STF, ADI 3401/SP, Rel. Min. Gilmar Mendes, j.**

**03/02/2005**), impõe-se, data venia, a suspensão liminar dos incisos V e VIII do artigo 1º da Lei nº 18.375/14.

Dos pedidos:

Ante o exposto, o Procurador-Geral de Justiça requer:

**a)** a autuação da petição inicial e dos respectivos documentos que a acompanham, com a respectiva distribuição dos autos de processo a um dos eminentes Desembargadores membros do colendo Órgão Especial do egrégio Tribunal de Justiça do Paraná (CE, artigo 101, inciso VII, letra “f”; e artigo 84, inciso II, letra “j” do RITJPR).

**b)** seja propiciada a ouvida do Governador do Estado do Paraná e também da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná acerca da tutela cautelar (Lei nº 9.868/99, artigo 10, *caput*; e artigo 285 do RITJPR) e, na sequência, sobre o mérito da declaração de inconstitucionalidade (Lei nº 9.868/99, artigo 6º e parágrafo único; e artigo 277 do RITJPR).

**c)** seja ouvida a douta Procuradoria-Geral do Estado, curadora da presunção de constitucionalidade das leis (CE, artigo 113, § 2º), sobre a cautelar (Lei nº 9.868/99, artigo 10, § 1º; e artigo 285, § 1º do RITJPR) e, ato contínuo, sobre o mérito da declaração de inconstitucionalidade (Lei nº 9.868/99, artigo 8º; e artigo 279 do RITJPR).

**d)** ao final, confirmada a liminar, requer-se a procedência do pedido, a fim de que:

seja declarada a inconstitucionalidade dos incisos V e VIII, do artigo 1º, Lei Estadual nº 18.375, de 15 de dezembro de 2014, pois, no particular, inauguraram regulamentação paralela e contraposta às normas gerais existentes, constituindo, por isso, violação às regras constitucionais de repartição de competências.

e, na hipótese de entendimento diverso, sucessivamente, seja declarada a nulidade parcial sem redução de texto do artigo 2º, *caput*, e parágrafo único, da Lei Estadual nº 18.375/2014, redação atribuída pela Lei Estadual nº 18.468/2015, excluindo-se do seu

âmbito de incidência o Fundo Estadual do Meio Ambiente – FEMA e o Fundo Estadual de Defesa do Consumidor - FECON.

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

Nestes termos,

Pede-se deferimento.

Curitiba, 10 de junho de 2.015.

GILBERTO GIACOIA  
PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

SAMIA SAAD GALLOTTI BONAVIDES  
SUBPROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA

MAURO SÉRGIO ROCHA  
PROMOTOR DE JUSTIÇA