



PROTOCOLO: 13.537.323-0

INTERESSADO: SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE (SESA)

ASSUNTO: FUNSAÚDE. LEI ESTADUAL Nº 18.409/2014. TRANSFERÊNCIA DE SUPERÁVIT AO CAIXA GERAL. SUPERVENIÊNCIA DA EC Nº 93/2016.

PARECER Nº 02/2017-PGE

PARECER Nº 01/2017 – GPT-5

1. Relatório:

Cuida-se de protocolo encaminhado pela Coordenação do Consultivo ao Grupo Permanente de Trabalho nº 05 – Orçamento e Finanças, a fim de que sejam analisados os reflexos da Emenda Constitucional nº 93/2016 em relação a normas estaduais que determinam a transferência de percentual do superávit financeiro do Fundo Estadual da Saúde (Funsauúde) ao Tesouro.

O presente expediente vem instruído com os seguintes elementos documentais, entre outros:

(i) Cópia de comunicação eletrônica entre o Coordenador da CAFE/SEFA e o Diretor Executivo do FUNSAÚDE, no sentido de que fosse realizado depósito de 80% do valor correspondente ao superávit apresentado pelo Fundo em 31/12/2014 (fls. 01/02);

(ii) Cópia de ofício endereçado pelo Diretor Executivo do Funsauúde ao Coordenador da CAFE/SEFA, no sentido de que o art. 10, inc. II, da Lei Complementar Estadual nº 152/2012 vedaria o recolhimento do superávit financeiro do Fundo ao Tesouro (fl. 03);

(iii) Informação nº 194/2015, pela qual a Divisão de Contabilidade (DICON) da SEFA aponta possível colisão entre os arts. 6º, inc. X e 10, inc. II da Lei Complementar Estadual nº 152/2012 frente ao art. 33, § 2º, da Lei Estadual nº 18.409/2014 (LOA de 2015), concluindo por encaminhar o feito à análise da assessoria jurídica da SEFA (fls. 04/05);

(iv) Parecer nº 021/2015-Ajur/SEFA, no sentido de que os comandos da Lei Complementar Estadual nº 152/2012 cederiam ao disposto na Lei Estadual nº 18.409/2014 (LOA de 2015) em razão do critério cronológico para resolução de antinomias entre normas (fls. 06/08);

(v) Despacho DICON/SEFA no sentido de que o Funsauúde promova o recolhimento de 80% do superávit de 2014 em conta corrente do Tesouro, fl. 09;

(vi) Despacho pelo qual o Diretor Executivo do Funsauúde solicita parecer à Assessoria Jurídica da SESA, "até porque o FUNSAÚDE já repassou valor maior do que o solicitado, conforme documentos juntados" (fl. 10);

(vii) Ofício nº 335/2015, pelo qual o Diretor Executivo do Funsauúde e Secretário da



PROTOCOLO: 13.537.323-0

INTERESSADO: SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE (SESA)

ASSUNTO: FUNSAÚDE. LEI ESTADUAL Nº 18.409/2014. TRANSFERÊNCIA DE SUPERÁVIT AO CAIXA GERAL. SUPERVENIÊNCIA DA EC Nº 93/2016.

Saúde informam ao Secretário da Fazenda os valores já transferidos ao Tesouro até aquela data, que inviabilizariam novos recolhimentos (fls. 11/12);

(viii) Ofícios endereçados pelo Funsauúde ao Banco do Brasil, no sentido de que fossem transferidos recursos do Fundo ao Tesouro (fls. 14/19);

(ix) Informação nº 089/2015 – AJU/SESA, considerando possível a compensação entre os valores repassados e a repassar, considerando estar “devidamente comprovado que foram creditadas a conta do tesouro recurso (sic) a mais do que solicitado” (fls. 20/22);

(x) Ofício em que o Diretor Executivo do Funsauúde solicita o arquivamento do feito (fl. 23);

(xi) Despacho ordinatório (fl. 24);

(xii) Informação nº 718/2015, pela qual a DICON/SEFA indica saldo ainda a recolher por parte do Funsauúde (fls. 25/26);

(xiii) Nota de lançamento contábil (fl. 27);

(xiv) Despachos ordinatórios que terminam por concluir pelo encaminhamento do feito à PGE (fls. 28/38);

(xv) Despacho nº 10/2016 – CCON/PGE, pelo qual o Coordenador do Consultivo da PGE julga inexistir controvérsia jurídica entre as assessorias da SEFA e da SESA, uma vez que ambas concordariam com a necessidade de recolhimento de 80% do superávit do Funsauúde ao Tesouro, conforme o art. 33 da Lei nº 18.409/2014 (fls. 39/40);

(xvi) Despacho ordinatório (fl. 41);

(xvii) Ofício pelo qual o Diretor Executivo do Funsauúde solicita nova análise jurídica ao Coordenador do Consultivo da PGE, uma vez que sua dúvida diria respeito efetivamente à possível antinomia normativa entre o art. 33 da Lei nº 18.409/2014 e o art. 10, inc. II, da Lei Complementar Estadual nº 152/2012 (fls. 42/43);

(xviii) Cópia da Resolução SEFA nº 196/2016 9fl. 44);

(xix) Despacho ordinatório (fl. 45);

(xx) Despacho nº 22/2016 – CCON/PGE, reiterando o entendimento firmado no Despacho nº 10/2016 – CCON/PGE (fls. 46/47);

(xxi) Despacho de encaminhamento do feito à AJU/SESA (fl. 48);

(xxii) Despacho nº 401/2016 – PRC/PGE, no sentido de que a Procuradoria Consultiva não teria competência legal para atuar no caso (fl. 49);

(xxiii) Despacho ordinatório (fl. 50);

(xxiv) Informação nº 1130/2016, pela qual a AJU/SESA considera que a Lei Estadual nº 18.409/2014 não tem o condão de revogar a Lei Complementar nº 152/2012, seja pelo critério



PROTOCOLO: 13.537.323-0

INTERESSADO: SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE (SESA)

ASSUNTO: FUNSAÚDE. LEI ESTADUAL Nº 18.409/2014. TRANSFERÊNCIA DE SUPERÁVIT AO CAIXA GERAL. SUPERVENIÊNCIA DA EC Nº 93/2016.

hierárquico, seja pelo critério da especialidade (fls. 51/54);

(xxv) Despacho nº 239/2016 – CCON/PGE, encaminhando o feito ao NJA/SEFA (fl. 55);

(xxvi) Informação nº 205/2016 – NJA/PGE/SEFA, no sentido de que seria obrigatório o repasse do superávit da Fonte 250 do Funsauúde ao Tesouro, nos termos da Lei Estadual nº 18409/2015, posterior à LC nº 152/2012, que seria materialmente ordinária (fls. 56/62);

(xxvii) Despacho nº 253/2016 – CCON/PGE, que encaminha o feito à análise do GPT5 – Orçamento e Finanças, tendo em vista a superveniência da Emenda Constitucional nº 93/2016, que acrescenta o art. 76-A ao ADCT para o fim de possibilitar a desvinculação de recursos estaduais (fl. 63).

É o relatório.

2. Manifestação:

Conforme relatado, trata-se de consulta sobre eventual impacto do disposto no art. 76-A do ADCT, introduzido pela Emenda Constitucional 93/2016, sobre a legislação estadual que permite ao Poder Executivo utilizar parcela do superávit financeiro anual apurado na Fonte 250, vinculada ao Fundo Estadual da Saúde (Funsauúde).

Primeiramente, convém esclarecer que o protocolo em referência toma por base o art. 33 da Lei Estadual nº 18.409/2014, cujo teor é o seguinte:

Art. 33. As Unidades Orçamentárias da Administração Indireta, do Poder Executivo, compreendendo as Autarquias, Órgãos de Regime Especial, Empresas Públicas Dependentes e Fundos, deverão recolher ao Tesouro Geral do Estado, até trinta dias após o encerramento do Balanço Geral do Estado de 2014, 80% (oitenta por cento) dos respectivos Superávits Financeiros apurados em seus Balanços Patrimoniais do exercício de 2014, conforme disposto no art. 35 da Lei nº 18.178, de 2014.

Percebe-se, no caso, que o art. 33 da Lei Estadual nº 18.409/2014 refere-se apenas ao emprego de superávits apurados em 2014. O que não é de se estranhar, pois o

13/11/14



PROTOCOLO: 13.537.323-0

INTERESSADO: SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE (SESA)

ASSUNTO: FUNSAÚDE. LEI ESTADUAL Nº 18.409/2014. TRANSFERÊNCIA DE SUPERÁVIT AO CAIXA GERAL. SUPERVENIÊNCIA DA EC Nº 93/2016.

diploma legal é a lei orçamentária estadual de 2015, com vigência restrita ao exercício financeiro. De todo modo, o problema posto no expediente se mantém, haja vista que previsões semelhantes encontram-se também nos projetos de lei de diretrizes orçamentárias (art. 26) e de lei orçamentária anual (art. 14) para o exercício de 2017. Vejamos:

PLDO 2017. Art. 26. O Poder Executivo poderá utilizar os recursos de Superávit Financeiro apurados nos balanços das autarquias, fundações, fundos e empresas estatais dependentes para atender programas prioritários de Governo.

PLOA 2017. Art. 14. Autoriza o Poder Executivo a utilizar os recursos de Superávit Financeiro apurados nos balanços das autarquias, fundações, fundos e empresas estatais dependentes para atender programas prioritários de Governo.

Note-se que os dispositivos destacados têm alcance mais amplo que o art. 33 da Lei Estadual nº 18.409/2014, pois buscam desvincular a totalidade dos superávits financeiros apurados nos balanços de autarquias, fundações, fundos e empresas estatais dependentes.

Feitos esses esclarecimentos prévios, passemos ao exame da controvérsia em si. Inicialmente, examinaremos brevemente as categorias de vinculação de receitas no âmbito da saúde. Após, investigaremos o alcance da Emenda Constitucional nº 93/2016. Em um terceiro momento, verificaremos eventuais antinomias entre o referido comando constitucional e o disposto na legislação orçamentária estadual para o exercício de 2017, no que diz respeito à transferência de superávits financeiros ao caixa geral do Tesouro. Por fim, apresentaremos uma síntese conclusiva das ponderações registradas neste parecer.

I. Esclarecimentos prévios sobre as categorias de vinculação de receitas no âmbito da saúde

Antes de mais nada, convém esclarecer que a área da saúde é atendida por duas categorias de vinculações orçamentárias, que não se confundem entre si. No âmbito



PROTOCOLO: 13.537.323-0

INTERESSADO: SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE (SESA)

ASSUNTO: FUNSAÚDE. LEI ESTADUAL Nº 18.409/2014. TRANSFERÊNCIA DE SUPERÁVIT AO CAIXA GERAL. SUPERVENIÊNCIA DA EC Nº 93/2016.

da saúde, existem as vinculações propriamente ditas, estabelecidas por meio de fontes próprias e vinculadas de recursos, e as vinculações impróprias, também conhecidas como gastos constitucionais obrigatórios.

As vinculações propriamente ditas referem-se a dispêndios efetuados mediante receitas que não podem ser aplicadas senão naqueles objetos estipulados em seus regimes jurídicos, tal como no caso de contribuições sociais. Em geral, é a própria natureza jurídica da receita que induz a vinculação, que se consubstancia em um elo normativo entre origem e destino, geralmente instrumentalizado, no sistema orçamentário, por meio da criação de "fontes" específicas. A título meramente exemplificativo, a fonte "124" diz respeito a multas e taxas de saúde pública (Funsaúde).

Já no caso das vinculações impróprias (ou gastos constitucionais obrigatórios), o que se tem é um comando constitucional para afetação anual de um certo percentual de recursos originalmente livres, basicamente constituídos por impostos, a uma determinada área socialmente relevante. No caso, não se estabelece um elo normativo entre origem e destino, ou seja, não há criação de fonte própria de receita no sistema legal orçamentário. É a própria fonte "100", constituída por recursos do tesouro ordinários e não vinculados, que será onerada pelo percentual de gasto obrigatório a cada ano.

A distinção entre essas duas espécies de vinculação ultrapassa o âmbito meramente conceitual, gerando consequências práticas extremamente relevantes, especialmente quanto ao período de apuração e aplicação dos recursos em um e outro caso.

No caso da vinculação imprópria, tem-se a obrigatoriedade anual do gasto, tomando-se por base de cálculo a receita de impostos do exercício financeiro corrente. Vejamos os seguintes dispositivos da Constituição da República:

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

(...)

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos



PROTOCOLO: 13.537.323-0

INTERESSADO: SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE (SESA)

ASSUNTO: FUNSAÚDE. LEI ESTADUAL Nº 18.409/2014. TRANSFERÊNCIA DE SUPERÁVIT AO CAIXA GERAL. SUPERVENIÊNCIA DA EC Nº 93/2016.

*mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre:
(Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)*

(...)

*II - no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios;
(Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)*

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

A ideia subjacente às normas constitucionais destacadas é que, necessariamente a cada ano, a saúde e a educação contem com um mínimo de recursos para a continuidade de seus serviços e ações.

A anualidade dos gastos obrigatórios é reforçada pelo art. 25 da Lei Complementar nº 141/2012, que alude até mesmo a sanções para gestores que procedam à aplicação extemporânea de recursos:

Art. 25. Eventual diferença que implique o não atendimento, em determinado exercício, dos recursos mínimos previstos nesta Lei Complementar deverá, observado o disposto no inciso II do parágrafo único do art. 160 da Constituição Federal, ser acrescida ao montante mínimo do exercício subsequente ao da apuração da diferença, sem prejuízo do montante mínimo do exercício de referência e das sanções cabíveis.

Parágrafo único. Compete ao Tribunal de Contas, no âmbito de suas atribuições, verificar a aplicação dos recursos mínimos em ações e serviços públicos de saúde de cada ente da Federação sob sua jurisdição, sem prejuízo do disposto no art. 39 e observadas as normas estatuídas nesta Lei Complementar.

Já no caso das vinculações propriamente ditas, a aplicação dos recursos atravessa as fronteiras do exercício financeiro, mantendo-se para além desse período anual. É o que assegura o art. 8º, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal:

6



PROTOCOLO: 13.537.323-0

INTERESSADO: SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE (SESA)

ASSUNTO: FUNSAÚDE. LEI ESTADUAL Nº 18.409/2014. TRANSFERÊNCIA DE SUPERÁVIT AO CAIXA GERAL. SUPERVENIÊNCIA DA EC Nº 93/2016.

Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

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.

Disso decorrem consequências práticas interessantes, como ressalta André Castro Carvalho¹:

“Como exemplo para elucidar a diferença, pode-se cogitar uma hipotética vinculação de 10% sobre a receita de um tributo incidente sobre combustível e destinada a um fundo de fomento à infraestrutura: nesse caso, não há obrigatoriedade do gasto anual desses recursos. O ente federativo pode, por exemplo, decidir acumular o montante de verbas no fundo para daqui a dois anos construir uma rodovia transnacional, ou, então, modernizar todos os aeroportos do País. Mas, para tanto, pode ser que precise auferir mais recursos que ultrapassem o exercício financeiro.”

Assim, em relação às vinculações propriamente ditas, regidas pelo art. 8º, p. u., da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Poder Público pode acumular poupança, de modo a viabilizar investimentos vultosos, desde que relacionados ao objeto de sua vinculação. O mesmo não se pode dizer das vinculações impróprias, que se referem a gastos necessariamente efetuados em base anual, sob as penas da Lei.

II. Alcance da Emenda Constitucional nº 93/2016 na área da saúde

¹ CARVALHO, André Castro. *Vinculação de receitas públicas e princípio da não afetação: usos e mitigações*. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito Econômico e Financeiro) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010. doi:10.11606/D.2.2010.tde-24022011-091027. Acesso em: 2017-01-16.



PROTOCOLO: 13.537.323-0

INTERESSADO: SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE (SESA)

ASSUNTO: FUNSAÚDE. LEI ESTADUAL Nº 18.409/2014. TRANSFERÊNCIA DE SUPERÁVIT AO CAIXA GERAL. SUPERVENIÊNCIA DA EC Nº 93/2016.

A Emenda Constitucional nº 93/2016 prorroga a desvinculação de receitas da União e a institui no âmbito de Estados e Municípios, consoante os novos artigos 76-A e 76-B do ADCT, respectivamente. Vale destacar o teor art. 76-A do ADCT, que trata especificamente dos Estados:

Art. 76-A. São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) das receitas dos Estados e do Distrito Federal relativas a impostos, taxas e multas, já instituídos ou que vierem a ser criados até a referida data, seus adicionais e respectivos acréscimos legais, e outras receitas correntes.

Parágrafo único. Excetua-se da desvinculação de que trata o caput:
I - recursos destinados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde e à manutenção e desenvolvimento do ensino de que tratam, respectivamente, os incisos II e III do § 2º do art. 198 e o art. 212 da Constituição Federal;

II - receitas que pertencem aos Municípios decorrentes de transferências previstas na Constituição Federal;

III - receitas de contribuições previdenciárias e de assistência à saúde dos servidores;

IV - demais transferências obrigatórias e voluntárias entre entes da Federação com destinação especificada em lei;

V - fundos instituídos pelo Poder Judiciário, pelos Tribunais de Contas, pelo Ministério Público, pelas Defensorias Públicas e pelas Procuradorias-Gerais dos Estados e do Distrito Federal.

Registre-se ainda que a desvinculação de receitas já foi objeto de regulamentação própria em âmbito estadual, como testemunha o Decreto nº 5.158, de 27 de setembro de 2016, que praticamente reitera a previsão constitucional e estipula datas para recolhimento de recursos ao Tesouro.

No caso específico da saúde, o novo art. 76-A do ADCT, inserido pela Emenda Constitucional nº 93/2016, não distingue as espécies de vinculação, preservando as seguintes categorias de recursos: (a) o percentual da receita de impostos destinado anual e obrigatoriamente ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde, conforme os incisos II e III do § 2º do art. 198 da Constituição Federal, isto é (art. 76-A, p.u., inc. I); (b) as receitas que pertencem aos Municípios decorrentes de transferências previstas na Constituição Federal (art. 76-A, p.u., inc. II); (c) a receita de contribuições de assistência à



PROTOCOLO: 13.537.323-0

INTERESSADO: SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE (SESA)

ASSUNTO: FUNSAÚDE. LEI ESTADUAL Nº 18.409/2014. TRANSFERÊNCIA DE SUPERÁVIT AO CAIXA GERAL. SUPERVENIÊNCIA DA EC Nº 93/2016.

saúde dos servidores (art. 76-A, p.u., inc. III), item aparentemente não aplicável ao Estado do Paraná, diante da regulamentação do Sistema de Assistência à Saúde do Servidor (SAS) e, por fim, (d) as receitas oriundas de transferências da União, obrigatórias ou voluntárias, com destinação especificada em lei (art. 76-A, p.u., inc. IV).

O presente caderno administrativo trata de transferência, ao Tesouro, de receitas da fonte "250", que discrimina "recursos diretamente arrecadados". Não há no expediente elementos documentais que elucidem a natureza das receitas apuradas na referida fonte ao longo do exercício, mas podemos desde já afirmar que tais recursos podem sofrer os efeitos da EC nº 93/2016, desde que possuam natureza de "receitas correntes" e não se enquadrem em qualquer uma das quatro categorias discriminadas acima, a despeito de integrarem o Funsáude. A desvinculação é operada de pleno direito, ante o teor imperativo do art. 76-A do ADCT e deve beneficiar os gastos correntes, dada a própria natureza jurídica das receitas desvinculadas, também correntes. A desvinculação há de se dar antes do encerramento de cada exercício, à medida que as receitas sejam recolhidas.

II. Desvinculação de receitas do Estado e transferência de superávit ao Tesouro: duas técnicas que não se confundem

Conforme adiantado ao final do item anterior, a desvinculação de receitas do Estado, viabilizada pela EC nº 93/2016, e a transferência de superávit financeiro ao Tesouro, tal como operada pelo Estado do Paraná com base em leis orçamentárias, são técnicas semelhantes, mas que não se confundem.

Existem algumas diferenças claras. A desvinculação de receitas possui fundamento constitucional e apanha receitas orçamentárias correntes, recolhidas ao longo do exercício, em prol de gastos também correntes. Já a transferência de superávit financeiro operada no Estado do Paraná tem fundamento meramente legal, abrange somente as eventuais "sobras" financeiras de receitas apuradas ao final do exercício e pode dar ensejo a despesas correntes e de capital, quando da abertura dos correspondentes

91



PROTOCOLO: 13.537.323-0

INTERESSADO: SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE (SESA)

ASSUNTO: FUNSAÚDE. LEI ESTADUAL Nº 18.409/2014. TRANSFERÊNCIA DE SUPERÁVIT AO CAIXA GERAL. SUPERVENIÊNCIA DA EC Nº 93/2016.

créditos orçamentários suplementares e especiais², dada a inexistência de amarras legais à categoria econômica do gasto a ser realizado³, salvo no que diz respeito à “regra de ouro” (art. 167, III, da CRFB 884; art. 44 da LRF5).

Em ambos os casos, trata-se alegadamente de favorecer a eficiência na gestão dos recursos financeiros, de modo a não constranger o administrador público a poucas opções de gastos.

Do ponto de vista estritamente financeiro, vale recordar que o Brasil ainda acolhe o dito princípio da unidade de caixa (ou tesouraria), estampado no art. 56 da Lei 4.320/1964, cujo teor é o seguinte:

Art. 56. O recolhimento de tôdas as receitas far-se-á em estrita observância ao princípio de unidade de tesouraria, vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais.

Disso não resulta uma espécie de “salvo conduto” para que o Tesouro se aproprie, sem base jurídica adequada, de superávits apurados em fontes específicas afetadas a fundos, órgãos ou entidades.

No caso da vinculação imprópria, correspondente ao conceito de “gasto obrigatório”, a hipótese de geração de superávit não é recomendável, uma vez que, como visto, a aplicação dos recursos deve ser anual. Além disso, a vinculação imprópria no âmbito da saúde possui respaldo constitucional.

² Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

³ O tratamento dado ao superávit financeiro é diverso daquele conferido ao superávit do orçamento corrente, nos termos do art. 11 da Lei 4.320/1964. Passando ao largo de prática contábil em sentido diverso, a Lei 4.320/1964 dispõe que o superávit do orçamento corrente não dá ensejo à abertura de créditos adicionais no orçamento subsequente, servindo apenas à cobertura de eventual déficit de capital do orçamento em vigor. Nessa linha, cf. MACHADO JR., J. Teixeira e REIS, Heraldo da Costa. *A Lei 4.320 Comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal*. 32ª ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2008, p. 39.

⁴ CRFB 88, art. 167. São vedados: (...) III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta;

⁵ LRF, art. 44. É vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.



PROTOCOLO: 13.537.323-0

INTERESSADO: SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE (SESA)

ASSUNTO: FUNSAÚDE. LEI ESTADUAL Nº 18.409/2014. TRANSFERÊNCIA DE SUPERÁVIT AO CAIXA GERAL. SUPERVENIÊNCIA DA EC Nº 93/2016.

Quanto à vinculação própria, que admite geração de superávits, o art. 8º, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal é expresso no sentido de que “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”.

Assim, por evidente, o afastamento da regra constante do art. 8º, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal requer a edição de lei apta a desfazer a vinculação dos recursos. Isso, claro, quando a vinculação possua esteio meramente legal, não constitucional. A vinculação de base constitucional, por evidente, cederá apenas ao mecanismo da DRE, que também possui fundamento na Constituição.

No presente caso, contudo, a transferência de superávit ao “caixa geral” dá-se conforme disposições normativas constantes de leis orçamentárias (LOA e LDO, especificamente), diplomas contingentes e temporários, que não se revelam aptos ao atingimento do escopo almejado, porquanto destituídos da perenidade normativa necessária à fixação de direitos e deveres ou à estipulação de regimes jurídicos estáveis. A LOA, em especial, serve precipuamente à estimativa da receita e à fixação da despesa para um único exercício, consoante o princípio constitucional da exclusividade, cujas exceções são apenas aquelas expressas no art. 165, § 8º, da Constituição de 1988, que não prevê o uso da lei de meios para o propósito desejado pela Administração fazendária. Em doutrina, vale conferir a lição de Weder de Oliveira⁶:

“... todo processo de alocação de recursos, durante todo o processo de desenvolvimento e apreciação do projeto de lei orçamentária considera rigorosamente a vinculação, daí a necessidade de criação das fontes de recursos.

Para cada dotação é indicada a respectiva fonte de recursos e deve haver compatibilidade entre a fonte e a finalidade da dotação, de acordo com o que prescrevem as leis vinculadoras.”

“... no Brasil, a lei orçamentária, cujo conteúdo é regrado na Constituição, não pode promover desvinculações nas aberturas de créditos suplementares, não pode autorizar o uso de receitas vinculadas em finalidades diversas daquela autorizada em lei

⁶ OLIVEIRA, Weder de. *Curso de Responsabilidade Fiscal*, vol. I. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 737/738.



PROTOCOLO: 13.537.323-0

INTERESSADO: SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE (SESA)

ASSUNTO: FUNSAÚDE. LEI ESTADUAL Nº 18.409/2014. TRANSFERÊNCIA DE SUPERÁVIT AO CAIXA GERAL. SUPERVENIÊNCIA DA EC Nº 93/2016.

permanente, e, ainda mais relevante, nem mesmo pode autorizar alocações de recursos vinculados que não sejam nas finalidades definidas na lei vinculadora."

Como se não bastasse, as leis orçamentárias, porque "genéricas", cedem lugar à especialidade das normas legais que fixam as vinculações, como já decidiu o TCU, no bojo do parecer prévio às contas de governo do exercício de 2015, ao tratar dos efeitos da Medida Provisória 704/2015:

"Assim, considerando-se que a MP 704/2015 trata de matéria relativa a desvinculação de receita, abrangendo todos os recursos de superávit financeiro vinculados por normas infraconstitucionais, não resta dúvida de que se trata de uma normal geral.

Quanto às leis especiais, estas regulam apenas determinado número de situações, sujeitando alguns casos a um tratamento diferente e específico, como é o caso das vinculações de receitas que são amplamente discutidas para, posteriormente, estabelecerem destinações de recursos para concretização de objetivos específicos. Explicando melhor, as normas de vinculação de recursos são concebidas levando em consideração as especificidades de cada caso, caracterizando-se por criar regras especiais de acordo com o tipo de recurso.

Portanto, mesmo com a edição da Medida Provisória 704/2015, o governo federal não poderia ter utilizado os recursos vinculados. Isso porque, com a sucessão de leis no tempo, surge o conflito entre normas e, por serem normas especiais anteriores, as leis que estabelecem as vinculações prevalecem sobre a norma geral posterior, no caso, a MP 704/2015.

Assim sendo, apesar de ambas as normas coexistirem, a medida provisória sobre desvinculação de receitas não possui eficácia jurídica, o que impossibilita a utilização de tais recursos para fins diversos daqueles definidos em leis específicas."

Para as vinculações a fundos, há uma proteção adicional: o art. 73 da Lei 4.320/1964 impõe que o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço seja transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo, salvo determinação em contrário da lei que o instituiu. Ou seja, não basta a edição de uma lei especial. Impõe-se que a própria lei referente a cada fundo disponha expressamente sobre a possibilidade de transferência de eventuais saldos positivos do fundo ao caixa geral.



PROTOCOLO: 13.537.323-0

INTERESSADO: SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE (SESA)

ASSUNTO: FUNSAÚDE. LEI ESTADUAL Nº 18.409/2014. TRANSFERÊNCIA DE SUPERÁVIT AO CAIXA GERAL. SUPERVENIÊNCIA DA EC Nº 93/2016.

No Estado do Paraná, o diploma legal que dispõe sobre o Fundo Estadual de Saúde (FUNSAÚDE) é a Lei Complementar nº 152/2012, em consonância com o regime jurídico do Sistema Único de Saúde (SUS), composto por uma miríade de normas constitucionais e legais, gerais ou específicas, a exemplo dos artigos 196 a 200 da Constituição de 1988, da Lei Complementar nº 141/2012, da Lei Federal nº 8.080/1990 e da própria Constituição do Estado do Paraná, que em seu art. 172 assinala o seguinte:

Art. 172. O Estado manterá o Fundo Estadual de Saúde, a ser criado na forma da lei, financiado com recursos dos orçamentos da seguridade social, da União, do Estado e dos Municípios, além de outras fontes.

§ 1º. O volume dos recursos a esse fim destinados pelo Estado e Municípios será definido em suas respectivas leis orçamentárias.

§ 2º. É vedada a destinação de recursos públicos para auxílio ou subvenções a instituições privadas com fins lucrativos.

Pois bem. O art. 6º, inc. X, da Lei Complementar nº 152/2012 é expresso ao incluir entre as receitas do FUNSAÚDE os saldos do exercício anterior apurados em seu respectivo balanço. O art. 10, por sua vez, delinea com maior precisão o alcance do dispositivo:

Art. 10. Eventuais saldos positivos, apurados em balanço patrimonial do FUNSAÚDE, deverão ser transferidos para o exercício financeiro subsequente, quando:

I - tratar-se de saldo de transferência regular e automática do Fundo Nacional de Saúde;

II - tratar-se de saldo de recursos oriundos de receitas de prestação de serviços pela rede própria de serviços de saúde da SESA, que deverá ser mantido na mesma programação orçamentária;

III - tratar-se de saldo de recursos oriundos de transferências voluntárias do governo federal para a SESA.

Assim, a julgar pelo teor da Lei Complementar nº 152/2012, os comandos normativos genéricos presentes em leis orçamentárias ou materiais são ineficazes para o propósito de transferir superávits financeiros do FUNSAÚDE ao caixa geral do Tesouro. Note-se: embora a LOA (ou a LDO) não se preste a desvincular receitas de fundos, a



PROTOCOLO: 13.537.323-0

INTERESSADO: SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE (SESA)

ASSUNTO: FUNSAÚDE. LEI ESTADUAL Nº 18.409/2014. TRANSFERÊNCIA DE SUPERÁVIT AO CAIXA GERAL. SUPERVENIÊNCIA DA EC Nº 93/2016.

fundamentação do presente parecer dá-se com base na especialidade da Lei Complementar nº 152/2012 (que não é omissa quanto ao destino do superávit), não no reconhecimento da inconstitucionalidade da LOA e de outros eventuais diplomas “genéricos” em sentido semelhante. De todo modo, o Estado pode lançar mão da Emenda Constitucional nº 93/2016 ao longo do exercício para desvincular recursos do mencionado Fundo, respeitadas as restrições presentes no art. 76-A, parágrafo único, do ADCT.

Caso também deseje operar transferência de superávits financeiros, deverá o Estado editar lei que altere o disposto na Lei Complementar nº 152/2012, respeitadas as vinculações constitucionais, as transferências obrigatórias e voluntárias oriundas da União ou destinadas a Municípios e consórcios públicos, bem como empréstimos públicos com finalidades específicas, conforme as previsões normativas correspondentes e ajustes negociais eventualmente pactuados.

Em acréscimo, convém esclarecer, não há óbice a que o NJA/SEFA reveja o posicionamento expresso às fls. 56/62, seja porque o próprio Núcleo solicitou à PGE manifestação mais aprofundada sobre o tema, seja porque o Acórdão de Parecer Prévio sobre as Contas do Governo Federal do exercício de 2015 foi publicado somente após a finalização da Inf. nº 205/2016 – NJA/PGE/SEFA. Em tal Acórdão, como já destacado, o TCU viria a registrar a ineficácia da desvinculação de recursos de fundos públicos por meio de medida provisória.

Já que se trata de mero saldo financeiro, e não de receita nova⁷, o superávit financeiro não deve integrar a base de cálculo do percentual previsto no art. 76-A do ADCT e, ao contrário dos recursos desvinculados via DRE, pode também dar ensejo a gastos de capital, conforme o caso, respeitada a dita “regra de ouro” (art. 167, III, da CRFB 88; art. 44 da LRF), como já dito.

3. Conclusão:

⁷ A afirmação foi colhida da atual edição do Manual de Contabilidade aplicada ao Setor Público, p. 53/54, que possui natureza de norma geral financeira, consoante o art. 50, § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal. O formato eletrônico do Manual pode ser obtido em <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/456785/MCASP+7%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o+Vers%C3%A3o+Final.pdf/6e874adb-44d7-490c-8967-b0acd3923f6d>> (acesso em 11/01/2017)



PROTOCOLO: 13.537.323-0

INTERESSADO: SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE (SESA)

ASSUNTO: FUNSAÚDE. LEI ESTADUAL Nº 18.409/2014. TRANSFERÊNCIA DE SUPERÁVIT AO CAIXA GERAL. SUPERVENIÊNCIA DA EC Nº 93/2016.

Ante o exposto, sem prejuízo das ponderações registradas na fundamentação deste Parecer, conclui-se o seguinte:

- i) A Emenda Constitucional nº 93/2016, regulamentada pelo Decreto Estadual nº 5.158/2016, possui eficácia direta e imediata e alcança os recursos do FUNSAÚDE que não estejam protegidos pelo parágrafo único do art. 76 do ADCT (e.g. as que asseguram gastos obrigatórios e as transferências interfederativas);
- ii) A desvinculação de receitas operada pela Emenda Constitucional nº 93/2016 deve dar ensejo apenas à realização de gastos correntes, dada a natureza das receitas desvinculadas, também correntes;
- iii) Os comandos normativos genéricos presentes em leis orçamentárias ou materiais são ineficazes para o propósito de transferir superávits financeiros do FUNSAÚDE ao caixa geral do Tesouro, tendo em vista o teor da Lei Complementar nº 152/2012, diploma legal específico, nos termos do art. 73 da Lei 4.320/1964;
- iv) Independentemente da assertiva consignada no item "iii", recomenda-se a revogação expressa de todos os dispositivos legais que, de forma genérica, busquem desfazer vinculações legais prévias e específicas, uma vez que este parecer não conclui pela inconstitucionalidade ou invalidade desses enunciados;
- v) A transferência de superávit financeiro, se viabilizada por alteração da Lei Complementar nº 152/2012, deverá respeitar as vinculações constitucionais próprias ou impróprias, bem como as transferências obrigatórias e voluntárias oriundas da União ou destinadas a Municípios e consórcios públicos, além de empréstimos públicos com finalidades específicas, conforme as previsões normativas correspondentes e ajustes negociais eventualmente pactuados;
- vi) Por se tratar de mero saldo financeiro, e não de receita nova, o volume de superávits não deverá integrar a base de cálculo do



98

PROTOCOLO: 13.537.323-0

INTERESSADO: SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE (SESA)

ASSUNTO: FUNSAÚDE. LEI ESTADUAL Nº 18.409/2014. TRANSFERÊNCIA DE SUPERÁVIT AO CAIXA GERAL. SUPERVENIÊNCIA DA EC Nº 93/2016.

percentual previsto no art. 76-A do ADCT;

vii) Sem prejuízo das considerações anteriores, os créditos adicionais a serem abertos com recursos de superávits financeiros poderão dar ensejo a despesas correntes ou de capital, conforme o caso, respeitada a dita "regra de ouro" (art. 167, III, da CRFB 88; art. 44 da LRF).

Por fim, o presente parecer deve ser submetido ao crivo do Procurador-Geral do Estado, tendo em vista o impacto das ponderações aqui expostas para a Administração Pública estadual, nos termos do art. 37, inc. V, do Regulamento da Procuradoria-Geral do Estado (Anexo que acompanha o Decreto Estadual nº 2.137/2015).

É o parecer.

Curitiba, 11 de janeiro de 2017.

Diogo Luiz Cordeiro Rodrigues
Procurador do Estado do Paraná
Procuradoria Consultiva
Coordenador do GPT-5

Eduardo Moreira Lima Rodrigues de Castro
Procurador do Estado do Paraná
Procurador-Chefe do NJA/SEFA

André Luiz Kurtz
Procurador do Estado do Paraná
Procuradoria Regional de Cascavel

Thiago Simões Pessoa
Procurador do Estado do Paraná
Procuradoria de Execuções, Precatórios e Cálculos



PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO DO PARANÁ
GABINETE DO PROCURADOR-GERAL



PROTOCOLO Nº 13.537.323-0
DESPACHO Nº 40/2017-CGAB/PGE

Encaminhe-se o presente expediente administrativo, sob nº 13.537.323-0, para a Coordenadoria do Contencioso – CCON.

Curitiba, 03 de fevereiro de 2017.


Lilian Didoné Calomeno
Procuradora do Estado
Chefe de Gabinete



Protocolo: 13.537.323-0

Assunto: Recolhimento do superavit financeiro do exercício de 2014 - FUNSAUDE

Interessado: FUNSAUDE - SESA

Despacho nº 020/2017 – CCON/PGE

I – De acordo com os termos do parecer subscrito pelos Procuradores Diogo Luiz Cordeiro Rodrigues, Eduardo Moreira Lima Rodrigues de Castro, André Luiz Kurtz e Thiago Simões Pessoa, integrantes do GPT5 – Orçamento e finanças (instituído e designado pelas Resoluções nº 146 e 147/2016), apresentado em 16 (dezesesseis) laudas.

II – Em atenção ao disposto no art. 5º, inc. XV, da Lei Complementar nº 20/1985, alterada pela Lei Complementar nº 40/1987, submeta-se à apreciação do Sr. Procurador-Geral do Estado, na forma do art. 20, inc. IX, do Regulamento da Procuradoria-Geral do Estado do Paraná, constante do anexo do Decreto nº 2.137/2015.

III - Ressalta-se, por oportuno, que, uma vez aprovado, o Parecer deverá ser encaminhado, preferencialmente por meio virtual, à Coordenadoria de Estudos Jurídicos – CEJ e à Coordenadoria de Gestão Estratégica e TI – CGTI, para catalogação e divulgação, bem como à Procuradoria Consultiva – PRC e ao Núcleo Jurídico da Administração na Secretaria de Estado da Fazenda – NJA/SEFA, para ciência.

Curitiba, 7 de fevereiro de 2017



Guilherme Soares
Procurador-Chefe

Coordenadoria do Consultivo – CCON

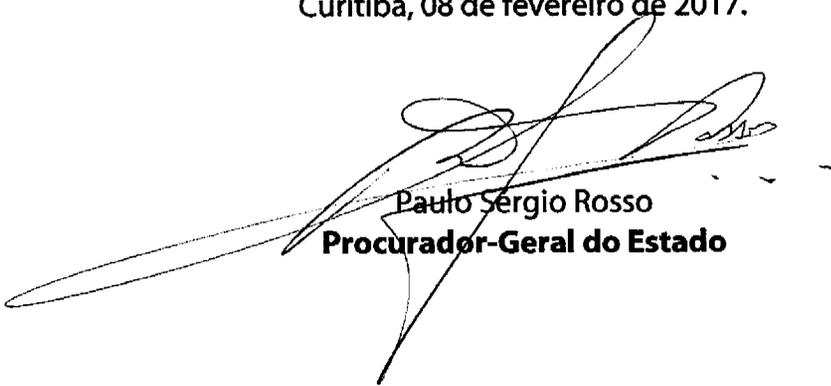


ESTADO DO PARANÁ
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
Gabinete do Procurador-Geral

Protocolo nº 13.537.323-0
Despacho nº 34/2017 - PGE

- I. Aprovo o Parecer nº 02/2017-PGE, da lavra dos Procuradores do Estado, Diogo Luiz Cordeiro Rodrigues, Eduardo Moreira Lima Rodrigues de Castro, André Luiz Kurtz e Thiago Simões Pessoa, em 16 (dezesseis) laudas, por mim chanceladas;
- II. Encaminhe-se cópia virtual à Coordenadoria de Estudos Jurídicos - CEJ e à Coordenadoria de Gestão Estratégica e TI - CGTI, para catalogação e divulgação;
- III. Restitua-se ao Núcleo Jurídico da Administração junto à Secretaria de Estado da Fazenda - NJA/SEFA.

Curitiba, 08 de fevereiro de 2017.



Paulo Sérgio Rosso
Procurador-Geral do Estado