



ESTADO DE GOIÁS
PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO
GABINETE

PROCESSO: 201814304009684

INTERESSADO: SECRETARIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO E DE AGRICULTURA, PECUÁRIA E IRRIG

ASSUNTO: MEMORANDO

DESPACHO Nº 189/2019 - GAB

FINANCEIRO. FUNDO ESPECIAL. APROPRIAÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS PELO TESOIRO ESTADUAL. 1 - É INCONSTITUCIONAL E ILEGAL A TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS FINANCEIROS DOS FUNDOS ESPECIAIS PARA A CONTA CENTRALIZADORA DO TESOIRO ESTADUAL. OFENSA AO ART. 71 DA LEI Nº 4.320/64; ART. 8º, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL; ART. 24, INCISO I E § 1º C/C ART. 165, § 9º, INCISO II, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. 2 - A TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS DOS FUNDOS ESPECIAIS PARA CUMPRIR COMPROMISSOS ALHEIOS CONFIRMA A PRÁTICA DE CONDUTA PREVISTA COMO CRIME DE RESPONSABILIDADE PELOS ART. 2º E 4º, INCISO VI C/C ART. 10, Nº 2, ART. 11, Nº 1 E ART. 74, TODOS DA LEI Nº 1.079, DE 10 DE ABRIL DE 1950, SEM PREJUÍZO DA TIPIFICAÇÃO DA CONDUTA DE “EMPREGO IRREGULAR DE VERBAS OU RENDAS PÚBLICAS”, PREVISTA NO ART. 315 DO CÓDIGO PENAL. 3 – É DE BOM ALVITRE A IMEDIATA REVOGAÇÃO DA LEI ESTADUAL Nº 20.195/18, DIANTE DA SUA MANIFESTA INCOMPATIBILIDADE COM O SISTEMA NORMATIVO VIGENTE QUE ORIENTA AS FINANÇAS PÚBLICAS.

1 – O Núcleo de Operações dos Fundos da extinta Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Científico e Tecnológico e de Agricultura, Pecuária e Irrigação provocou a Advocacia Setorial sobre os efeitos da Lei Estadual nº 20.195, de 06 de julho de 2018, sobre as receitas dos Fundos FOMENTAR, FUNCTEC, FUNMINERAL, FUNPRODUZIR E FUNBAN, com as consequentes repercussões sobre as despesas contratadas no exercício de 2018.

2 – A mencionada Lei Estadual nº 20.195/18 teve o propósito de permitir que as receitas destinadas aos mais diversos fundos especiais instituídos no âmbito do Poder Executivo estadual fossem canalizadas para o Tesouro Estadual.

3 – A Procuradoria-Geral do Estado, em caso semelhante, tratado no bojo do processo nº 201800003015144, proferiu o **Despacho nº 1111/2018 SEI GAB** que, *mutatis mutandis* – excluída a peculiaridade do Fundo de Manutenção e Reparelhamento da Procuradora-Geral do Estado de Goiás – FUNPROGE (Lei Estadual nº 10.067, de 30 de julho de 1986), que é qualificado por uma proteção constitucional disposta no art. 76-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional nº 93, de 8 de setembro de 2016; e pelo art. 39 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Estadual, introduzido pela Emenda Constitucional nº 50, de 11 de dezembro de 2014 –, aplica-se a todos os fundos especiais, razão pela qual fazemos remissão, *verbis*:

"DESPACHO Nº

1111/2018SEI-GAB

FINANCEIRO. FUNDO ESPECIAL. FUNPROGE. APROPRIAÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS. 1 - É inconstitucional e ilegal a transferência de recursos financeiros do Fundo de Manutenção e Reparelhamento da Procuradoria-Geral do Estado (FUNPROGE) para a conta centralizadora do Tesouro Estadual. Ofensa ao art. 15, inciso VIII, da Lei nº 19.191/2015; art. 71 da Lei nº 4.320/64; art. 8º, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal; arts. 24, inciso I, e § 1º; e 165, § 9º, inciso II, da Constituição Federal. 2 - A transferência de recursos do FUNPROGE para cumprir compromissos alheios ao fundo, confirma a prática de conduta prevista como crime de responsabilidade pelos arts. 2º e 4º, inciso VI; combinado com os arts. 10, nº 2; 11, nº 1; e 74 da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, sem prejuízo da tipificação da conduta de “emprego irregular de verbas ou rendas públicas”, prevista no art. 315 do Código Penal.

1 – A Gerência de Finanças, Planejamento, Suprimentos, Licitações e Pessoas da Procuradoria-Geral do Estado comunicou ao Procurador-Geral do Estado acerca da movimentação financeira da conta do Fundo de Manutenção e Reparelhamento da Procuradora-Geral do Estado de Goiás – FUNPROGE (Lei nº Lei nº 10.067, de 30 de julho de 1986) efetuada pela Secretaria de Estado da Fazenda, com a subtração da quantia de R\$ 19.224.501,47 (dezenove milhões, duzentos e vinte e quatro mil, quinhentos e um reais e quarenta e sete centavos) (Evento 4724000).

2 – Os recursos financeiros que abastecem o FUNPROGE têm origem nos emolumentos dos serviços notariais e de registro, ex vi do art. 15, inciso VIII, da Lei Estadual nº 19.191, de 29 de dezembro de 2015.

3 – Pelas informações colhidas perante a SEFAZ-GO a apropriação financeira se deu em cumprimento ao art. 37 da Lei Estadual nº 20.195, de 06 de julho de 2018.

4 – A mencionada lei foi editada com o propósito de desenhar o ambiente legislativo necessário para que o Tesouro Estadual se apropriasse dos recursos financeiros vinculados aos diversos fundos especiais criados no âmbito da Administração Pública, entre os quais os do FUNPROGE.

5 – Os arts. 1º a 35 da Lei nº 20.195/18 cuidou de alterar as leis estaduais que criaram os mais variados fundos especiais, de maneira a fazer incluir nas leis que indicam, de maneira uniforme, dispositivos com a seguinte redação: “As receitas ordinárias classificadas como Fonte 100 serão registradas contabilmente no Tesouro Estadual”.

6 – Quanto ao FUNPROGE, o art. 28 da Lei nº 20.195/18 impôs alteração na Lei nº 10.067, de 30 de julho de 1986, que criou o fundo, para lhe acrescentar um § 3º ao art. 1º, com a seguinte redação: “§ 3º As receitas ordinárias classificadas como Fonte 100 serão registradas contabilmente no Tesouro Estadual.”(NR)

7 – Em seguida, para viabilizar o intento, o art. 37 da Lei nº 20.195/18 determinou que o saldo financeiro da Fonte 100 fosse revertido ao Tesouro Estadual.

8 – O modelo engendrado não tem suporte legal, mormente em relação ao FUNPROGE, consoante restará demonstrado.

9 - Calha dizer que em outras oportunidades os recursos do FUNPROGE foram objeto da cobiça do Tesouro Estadual. Num destes momentos, invocando o Decreto Estadual nº 6.578, de 26 de dezembro de 2006, a SEFAZ se apropriou de recursos financeiros do FUNPROGE num importe de R\$ 1.300.000,00 (hum milhão e trezentos mil reais), tendo sido objeto de ação do mandado de segurança nº 15416-5/101(200701540588), do qual resultou decisão judicial contendo comando para obrigar a Administração Pública recompor os recursos do FUNPROGE, sob o seguinte entendimento:

“Os recursos provenientes de fundo especial, que se destinam a promover o aparelhamento e a manutenção de Órgão do Poder Executivo, por serem legalmente vinculados, não podem ser desviados para outros fins, razão pela qual devem ser restituídos os valores indevidamente apropriados.” (MS 15416-5/101(200701540588), TJGO, 1ª Câmara Cível, rel. des. Vítor Barboza Lenza, j. 27-11-2007).

10 – Nada obstante, a SEFAZ insistiu na prática, e, fazendo uso da Lei Complementar Estadual nº 122, de 23 de dezembro de 2015, atentou, mais uma vez, contra o FUNPROGE, sacando-lhe os recursos financeiros, oportunidade em que o Procurador-Geral do Estado, utilizando-se dos argumentos postos no Despacho AG 4940/2016 (Processo nº 201600003000945), recomendou ao Governador do Estado e à Secretária de Estado da Fazenda a restauração do saldo bancário do fundo especial.

11 – Agora, mais uma vez, vemos a recalitrância da SEFAZ em se apropriar de recursos financeiros do FUNPROGE.

12 – As alterações legislativas pretendidas pelos arts. 28 e 37 da Lei nº 20.195/2018 não encontram abrigo no sistema jurídico brasileiro.

13 – Pelo art. 24, inciso I, e § 1º, da Constituição Federal., a União é competente para legislar sobre normas gerais em direito financeiro, por sinal exaurida pela edição da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, recepcionada com status de lei complementar, na forma exigida pelo art. 165, § 9º, inciso II, da Constituição Federal. A lei complementar de caráter financeiro, tem extrema importância, e, na lição de José Afonso da Silva (2007, p. 689¹), tem como propósito,

“(..) estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da Administração direta e indireta, **bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos. É uma lei normativa permanente, com característica de lei sobre as leis do sistema, já que todas, que são de caráter temporário, nela deverão se fundamentar.** Vigoram, como visto, a Lei 4.320/1964, recebida pela Constituição, e a Lei Complementar 101/2000. (grifamos).

14 – A Lei 4.320/64 cuidou de tratar dos fundos especiais, não deixando espaço para que outras esferas de poder possam legislar sobre o tema, dispondo que:

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.

15 – A principal característica do fundo especial se identifica pela especialização de suas receitas para satisfazer uma finalidade específica definido pela lei, tendo por consequência uma exceção ao princípio da unidade de tesouraria previsto no art. 56 da Lei nº 4.320/64²³.

16 – No modelo goiano da Lei nº 20.195/18, criou-se espécies de fundos em que se retirou a sua principal característica (a especialização), na medida em que determinou que os recursos dos fundos fossem apropriados pela conta única do Tesouro, impondo aos fundos o princípio a unidade de tesouraria, contrariando o art. 71 da Lei nº 4.320/64.

17 - Ademais disto, o art. 8º, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 4-5-2000), em reforço, confirma 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” (grifamos).

18 – No tocante ao FUNPROGE, a Lei nº 20.195/18 tem uma ousadia que nem o art. 76-A do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal, introduzido pela Emenda Constitucional nº 93, de 8 de setembro de 2016; nem o art. 39 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Estadual, introduzido pela Emenda Constitucional nº 50, de 11 de dezembro de 2014, tiveram.

19 – Pela leitura dos retromencionados dispositivos se verifica que, ao disporem sobre desvinculação de receitas da União e do Estado de Goiás, os legisladores constituintes federal e estadual, ao excepcionaram os fundos instituídos pela Procuradoria-Geral do Estado (ADCT/CF, art. 76-A, parágrafo único, inciso V; ADCT/CE, art. 39, § 3º, inciso VI), deram uma proteção maior ao FUNPROGE.

20 – Não fosse por isto, verifica-se que o art. 15, inciso VIII, da Lei nº 19.191/2015, que impõe a destinação de 2% (dois por cento) do acréscimo aos emolumentos como receita do FUNPROGE, permanece intacto e está sendo descumprido pelo gestor público.

21 – A conclusão a que se chega é que a norma que se extrai do art. 37 da Lei nº 20.195/18, que instituiu o sistema de tesouraria única para o FUNPROGE não se compatibiliza com o art. 71 da Lei nº 4.320/64; nem com o art. 8º, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal; nem com os arts. 24, inciso I, e § 1º; e 165, § 9º, inciso II, da Constituição Federal. Além disto, o ato de subtrair recursos do FUNPROGE e transferir para a conta centralizadora do Tesouro Estadual agride a norma do art. 15, inciso VIII, da Lei nº 19.191/2015.

22 – Disto decorre que o gestor público, quando promoveu a execução da Lei Estadual nº 20.195/18, transferindo recursos do FUNPROGE para cumprir compromissos alheios ao fundo, confirma a prática de conduta prevista como crime de responsabilidade pelos arts. 2º e 4º, inciso VI; combinado com os arts. 10, nº 2; 11, nº 1; e 74 da Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, sem prejuízo da tipificação da conduta de “emprego irregular de verbas ou rendas públicas”, prevista no art. 315 do Código Penal⁴.

23 – A situação em comento merece imediata correção, para devolver os recursos do FUNPROGE transferidos indevidamente para a conta centralizadora do Tesouro Estadual.

*24 – Pelo art. 118, § 2º, da Constituição Estadual, “Os Procuradores do Estado oficialarão nos atos e procedimentos administrativos do Poder Executivo e promoverão a defesa dos interesse legítimos deste, **incluído os de natureza financeiro-orçamentário (...)**”. Mediante a leitura da Lei Complementar nº 58, de 4 de julho de 2006, especialmente o art. 5º, inciso XI, extrai-se que compete ao Procurador-Geral do Estado “sugerir ao Governador do Estado e aos dirigentes de órgãos e entidades da administração direta e indireta providências de ordem jurídica, reclamadas pelo interesse público”. A prerrogativa constitucional de oficial nos atos e procedimentos de natureza financeiro-orçamentário, somado ao dever de sugerir ao gestor público a atuação juridicamente adequada, anima o Procurador-Geral do*

Estado a orientar o Secretário de Estado de Fazenda a ressarcir o FUNPROGE da quantia transferida indevidamente para a conta centralizadora do Tesouro Estadual.

4 – Pelas razões contidas no texto supratranscrito bem se vê que as disposições da Lei Estadual nº 20.195/2018 não se compatibilizam com o sistema de Direito Financeiro. Pelo art. 24, inciso I e § 1º, da Constituição Federal, a União é competente para legislar sobre **normas gerais** em direito financeiro, tendo exercitado a sua competência, plenamente, com a edição da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, recepcionada com *status* de lei complementar, na forma exigida pelo art. 165, § 9º, inciso II, da Constituição Federal. Sendo assim, tendo em conta que a Lei nº 4.320/64 cuidou do tema inerente aos fundos especiais, afetando-os com a especialidade de excepcioná-los do **princípio da unidade de tesouraria**, jamais poderia a legislação estadual dispor diferentemente sobre o tema.

5 – Quanto às preocupações postas no expediente inaugural, indagando sobre a forma da execução orçamentária das despesas assumidas pelos fundos na perspectiva de haver o correspondente suporte financeiro, parece-nos que restaram prejudicadas pelo fim do exercício financeiro de 2018, remanescendo a imediata necessidade de se restabelecer a legalidade das finanças públicas para os exercícios de 2019 e seguintes, com a imediata revogação da Lei Estadual nº 20.195/2018.

6 – Destarte, **aprovo** os termos do **Parecer ADSET nº 856/2018 SEI** (5253586), com a **ressalva de seus itens 15 e 16**, ao tempo em que **acresco** as conclusões postas no **Despacho nº 1111/2018SEI-GAB**, sugerindo, ainda, **a imediata revogação da Lei Estadual nº 20.195/2018, diante da sua manifesta incompatibilidade com o sistema normativo vigente que orienta as finanças públicas.**

7 – Dê-se notícia deste pronunciamento, em caráter de orientação geral, aos integrantes da Procuradoria Administrativa, das Advocacias Setoriais e das Gerências Jurídicas da Administração indireta (Autarquias e Fundações), bem como dê-se ciência ao Chefe do CEJUR, para os fins do art. 6º, § 2º, da Portaria nº 127/2018-PGE.

8 – **Oficie-se** ao Gabinete do Governador do Estado, remetendo-lhe cópia deste despacho.

9 – Após, volvam-se os autos à extinta **Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Científico e Tecnológico e de Agricultura, Pecuária e Irrigação, via Advocacia Setorial**, uma vez que, presume-se, ainda não houve tempo hábil para criar as novas estruturas no SEI, notadamente a Secretaria de Indústria, Comércio e Serviços.

Juliana Pereira Diniz Prudente

Procuradora-Geral do Estado

2007.

2O “fundo especial” é considerado exceção ao princípio da unidade de tesouraria, previsto no art. 56 da Lei n. 4.320/64, segundo o qual o recolhimento de todas as receitas das entidades governamentais será centralizado em uma só caixa, formando um todo e vedando a utilização de caixa especial para cada espécie de receita e, conseqüentemente, a sua vinculação a uma despesa. (RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes, Curso de Direito Financeiro, São Paulo: Saraiva, 2012, p. 209).

3 Do ponto de vista legal, os fundos são: a) Exceção ao Princípio da Especificação e b) Exceção ao Princípio da Unidade da Tesouraria.

(...)

Quanto ao princípio da unidade de tesouraria, viu-se que todas as receitas são levadas ao tesouro e após são utilizadas no orçamento. A União não dispõe de milhares de contas bancárias, pois, pelo princípio analisado, deve alocar todos os recursos em uma única conta, o que facilita a gerência dos mesmos. Com o fundo, tem-se uma individualização prévia da receita, que nem chega a ser levada ao caixa geral para a sua utilização. (LEITE, Harrison, Manual de Direito Financeiro, 2. ed., Salvador: Editora JusPodivm, 2013, p. 186).

4Emprego irregular de verbas ou rendas públicas

Art. 315 - Dar às verbas ou rendas públicas aplicação diversa da estabelecida em lei:

Pena - detenção, de um a três meses, ou multa.

GABINETE DA PROCURADORA-GERAL DO ESTADO , ao(s) 11 dia(s) do mês de fevereiro de 2019.



Documento assinado eletronicamente por **JULIANA PEREIRA DINIZ PRUDENTE**, Procurador (a)-Geral do Estado, em 13/02/2019, às 13:39, conforme art. 2º, § 2º, III, "b", da Lei 17.039/2010 e art. 3ºB, I, do Decreto nº 8.808/2016.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site http://sei.go.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=1 informando o código verificador 5793679 e o código CRC 68158F51.

GABINETE
PRACA DR. PEDRO LUDOVICO TEIXEIRA 03 - Bairro SETOR CENTRAL - CEP 74003-010
- GOIANIA - GO - S/C



Referência:
Processo nº 201814304009684

SEI 5793679