

**PROTOCOLO Nº:** 715610/21  
**ORIGEM:** TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ  
**INTERESSADO:** JOSE LAURINDO DE SOUZA NETTO, MARIANA DA COSTA  
TURRA BRANDÃO  
**ASSUNTO:** CONSULTA  
**PARECER:** 115/22

*Consulta. Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. Emenda Constitucional nº 109/2021. Rendimentos das aplicações financeiras dos recursos recebidos a título de duodécimos. Lei Estadual nº 12.216/1998. Receita patrimonial do FUNREJUS. Valores não abrangidos pelo disposto no art. 168, §2º, da Constituição. Parecer ministerial pelo conhecimento e oferecimento de resposta.*

Trata-se de consulta formulada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, por meio de seu Presidente, Desembargador José Laurindo de Souza Neto, por meio da qual indaga (peça 3):

Com a edição da Emenda Constitucional nº 109/2021 é possível a transferência ao Fundo de Reequipamento do Poder Judiciário - FUNREJUS dos valores auferidos pelo Poder Judiciário a título de remuneração de aplicações financeiras duodecimais?

Foi juntada manifestação da Coordenação de Execução Orçamentária, Financeira e Contábil do TJ/PR (peça 4), em que foi ventilado o seguinte raciocínio para o enfrentamento do tema:

É importante registrar que, apesar dos recursos temporariamente alocados em aplicações financeiras terem origem nos repasses duodecimais, as receitas de rendimentos financeiros auferidas pelo Poder Judiciário ocorrem em função dos esforços do Gestor na administração de suas disponibilidades, seja em busca de maiores prazos junto aos fornecedores, de melhores remunerações sobre sua base monetária disponível, ou outras medidas alinhadas à melhoria da arrecadação.

Dito isso, percebe-se que os recursos monetários em aplicações bancárias podem até ser originados de repasses duodecimais, porém as respectivas receitas de remuneração das aplicações financeiras são frutos da ação do gestor de cada Poder ou Órgão Público.

A Diretoria do Departamento Econômico e Financeiro do TJ/PR (peça 5), a seu turno, e amparada na Nota Técnica nº 34054/2021, do Ministério da Economia, ponderou:

Há de se ressaltar que está a se tratar de rendimentos financeiros decorrentes do duodécimo, este agora expressamente proibido de ser transferido a qualquer fundo, e que deve ser restituído ao caixa único do Tesouro Estadual ao final de cada exercício financeiro, ou deduzido das primeiras parcelas do exercício seguinte, tal como previsto na novel EC 109/2021. Portanto, e s.m.j., se o valor principal tem tal regramento constitucional, entende-se que o mesmo deveria ocorrer com o acessório, no caso, os rendimentos das aplicações financeiras sobre os duodécimos percebidos.

A Diretoria, no entanto, reconhece que “persiste vigente o citado art. 3º, e seus incs. II e XVII, da lei de criação do FUNREJUS, que dispõe em sentido contrário, ou seja, autoriza o repasse de excedentes ao fundo, tanto sobre o principal, quanto as aplicações financeiras”.

O Relator, Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, ao conhecer a Consulta, determinou a remessa dos autos à Escola de Gestão Pública para verificação da existência de precedente nesta Corte a respeito do objeto da consulta (Despacho nº 1064/21, peça 7).

A Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, então, apresentou a Informação nº 6/22 (peça 8), em que mencionou a existência de decisões que não abordam de maneira direta a matéria questionada.

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização, ao analisar a matéria constante dos autos, aduziu que “não foram identificados impactos imediatos em sistemas ou em fiscalizações realizadas pelas Coordenadorias vinculadas a esta Coordenadoria-Geral de Fiscalização” (Despacho nº 106/22, peça 10).

A Coordenadoria de Gestão Estadual, por meio da Instrução nº 183/22 (peça 11), apontou, inicialmente, que a Nota Técnica nº 34.054/2021, do Ministério da Economia, apresenta orientações a respeito da operacionalização contábil dos comandos veiculados pela Emenda Constitucional nº 109/2021. Pontua que, de acordo com tal documento, “a classificação da fonte de recursos dos valores repassados deve ser mantida pelos órgãos que recebem duodécimos” e que “no que diz respeito aos rendimentos de aplicação financeira desses recursos, estes permanecem com a mesma vinculação de recursos do duodécimo”.

A CGE colaciona, também, normativa do Tribunal de Contas do Espírito Santo, segundo a qual o saldo financeiro corresponderia ao superávit financeiro. Este entendimento estaria alinhado às lições do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), de acordo com o qual superávit financeiro seria “a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro”. De acordo com a unidade técnica, o art. 105 da Lei nº 4.320/1964, ao conceituar ativo e passivo financeiro, reforçaria a compreensão de que o saldo financeiro seria equivalente ao superávit financeiro.

Nesse sentido, destaca a CGE que o superávit financeiro “que é apurado no Balanço Patrimonial pode ser composto por outros recursos e não apenas por aqueles oriundos dos repasses duodecimais”, de modo que “os rendimentos das aplicações financeiras dos recursos duodecimais são alcançados pela vedação contida no artigo 168, §1º, da Constituição Federal, de cunho fiscalista, e não podem ser transferidos para o fundo em razão da origem da receita, pois se inexistissem repasses evidentemente não haveria rendimentos, situação que fortalece o princípio da unidade de tesouraria s.m.j. objetivo da Emenda Constitucional 109/21”.

Por outro lado, inexistiria, sob a ótica da CGE, esforço arrecadatário na remuneração financeira dos recursos recebidos a título de duodécimo: os rendimentos atestariam apenas a eficiência da administração, dever consignado no art. 37 da Constituição. Em suma, a respeito da questão suscitada pelo consultante, conclui que “o excesso de caixa TJPR oriundo desta aplicação deve retornar à conta única do Tesouro, para o fim de, através de contemporâneo ato de planejamento, ser reavaliado e oportunamente direcionado ao órgão, obedecendo-se as regras do exercício financeiro, bem esclarecidas pelo novel artigo 168 da Constituição Federal, inclusive quanto à dedução das primeiras parcelas duodecimais”.

Em arremate, pontua a unidade que, “com a edição da EC 109/2021 não é possível a mencionada transferência ao FUNREJUS, dada a incompatibilidade material do artigo 3º, II e XVII, da Lei Estadual nº 12.216/1998 diante do atual artigo 168 da Constituição Federal, situação que se estende às aplicações financeiras, eis que rendimentos oriundos desses recursos mantem a mesma vinculação duodecimal”.

É o relatório.

Preliminarmente, verifica-se que os requisitos de admissibilidade, previstos no art. 311 do Regimento Interno da Corte, foram satisfeitos por esta consulta: (i) o consultante é autoridade legítima; (ii) a dúvida foi formulada mediante

quesito objetivo e em tese; (iii) o questionamento versa sobre matéria inserida no âmbito de competência interpretativa do Tribunal de Contas; (iv) a petição inicial foi instruída com parecer jurídico emitido pela assessoria técnica do consulente.

Nota-se que o entendimento sustentado pela CGE se ampara, resumidamente, nos seguintes argumentos: (i) a Nota Técnica nº 34.054/2021, do Ministério da Economia, indicaria que os rendimentos financeiros permaneceriam com a mesma natureza dos duodécimos; (ii) inexistiria esforço arrecadatário na remuneração dos recursos duodecimais depositados em aplicações financeiras; (iii) o superávit financeiro a ser apurado no Balanço Patrimonial poderia ser composto por outros recursos, e não apenas por aqueles oriundos dos repasses duodecimais (art. 105 da Lei nº 4.320/1964).

O Ministério Público de Contas, no entanto, e com a devida vênia à bem lançada instrução, diverge do opinativo da CGE. Registre-se, ademais, que o entendimento ministerial se alinha à tese sustentada pela Diretoria de Finanças desta Corte no processo nº 693847/21 (peça 3 dos respectivos autos digitais).

De maneira sintética, os argumentos que amparam a linha interpretativa ora sustentada são os seguintes: **1)** a Nota Técnica nº 34.054/2021, do Ministério da Economia traduz interpretação do texto constitucional à luz da legislação federal e do contexto contábil da União, em que vigora, efetivamente, o princípio da unidade de tesouraria; **2)** a referida Nota Técnica reconhece a possibilidade de transferência de recursos próprios dos fundos, nos termos da legislação local; **3)** o art. 168, §2º, da Constituição, faz menção apenas a saldo financeiro dos valores duodecimais, não abrangendo de maneira explícita os rendimentos decorrentes de sua aplicação financeira; **4)** o silêncio constitucional deve ser compreendido à luz da legislação local, que prevê de maneira inequívoca que aqueles rendimentos constituem receita do FUNREJUS (art. 3º, XVII, da Lei Estadual nº 12.216/1998); **5)** o art. 168, §2º, da Constituição, não equiparou os conceitos de “saldo financeiro” a “superávit financeiro”; **6)** a interpretação sistemática da matéria afasta a possibilidade de inclusão dos rendimentos no conceito de superávit financeiro (art. 105 da Lei nº 4.320/1964) do Poder Judiciário, tendo em vista que tais valores constituem receita própria do FUNREJUS; **7)** deve ser reconhecida a presunção de constitucionalidade *forte* do art. 3º, XVII, da Lei Estadual nº 12.216/1998; **8)** o Tribunal de Contas não possui competência para a apreciação, em abstrato, da constitucionalidade do art. 3º, XVII, da Lei Estadual nº 12.216/1998, nem para a realização de controle incidental que acarrete a inativação absoluta do dispositivo.

Cada um deles será desenvolvido na sequência.

1. O questionamento proposto diz respeito à compreensão do art. 168, §2º, da Constituição, inserido recentemente pela Emenda Constitucional nº 109/2021, e que possui a seguinte redação:

Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.

§ 1º É vedada a transferência a fundos de recursos financeiros oriundos de repasses duodecimais.

§ 2º O saldo financeiro decorrente dos recursos entregues na forma do caput deste artigo deve ser restituído ao caixa único do Tesouro do ente federativo, ou terá seu valor deduzido das primeiras parcelas duodecimais do exercício seguinte.

O cerne do debate reside na interpretação do conceito de "saldo financeiro" previsto no dispositivo. Em suma, trata-se de concluir se tal expressão abarcaria os rendimentos dos recursos duodecimais recebidos pelo consulente, como sustentado pela CGE, ou se a sua extensão estaria limitada às sobras financeiras dos valores recebidos, considerando a cifra nominal transferida ao órgão a título de duodécimo.

Importante frisar, de antemão, que inexiste definição legislativa expressa a respeito de tal conceito, de modo que se faz necessária a realização de leitura sistemática do ordenamento jurídico para que possa ser adequadamente compreendido. Em razão disso, parece-nos equivocada adotar, de maneira automática, a interpretação veiculada na Nota Técnica nº 34.054/2021, do Ministério da Economia, sobre a matéria.

Isso porque inexiste simetria entre a União e o Estado do Paraná em relação à unidade de tesouraria. De fato, na esfera federal existe conta única que acolhe todas as disponibilidades financeiras da União, abarcando inclusive recursos de fundos, autarquias e fundações. Igualmente, as disponibilidades dos órgãos federais autônomos – Poder Judiciário, Poder Legislativo, Ministério Público e Tribunal de Contas – são mantidos na conta única.

No cenário paranaense a realidade é diversa. A Lei Estadual nº 17.579/13, que institui o Sistema de Gestão Integrada dos Recursos Financeiros (SIGEFI), deflagrou a organização institucional da unidade de tesouraria no Estado do Paraná. No entanto, a adesão à conta única apenas foi aplicada à administração direta e indireta do Poder Executivo, mantendo-se contas apartadas para os demais

órgãos autônomos estaduais, como é o caso do Poder Judiciário, Poder Legislativo, Ministério Público e Tribunal de Contas.

Essa previsão inclusive consta do art. 6º da Lei Estadual nº 17.579/13, segundo o qual “O Poder Legislativo, o Poder Judiciário, o Ministério Público Estadual e o Tribunal de Contas do Estado poderão aderir ao SIGERFI PARANÁ mediante ajuste a ser celebrado com o Poder Executivo”. Até o momento, no entanto, não houve a adesão por tais órgãos, de sorte que a gestão das disponibilidades financeiras permanece descentralizada.

No contexto de efetiva existência de conta única, parece natural a conclusão da Nota Técnica nº 34.054/2021, segundo a qual “no que diz respeito aos rendimentos de aplicação financeira desses recursos, estes permanecem com a mesma vinculação de recursos do duodécimo”. Ora, havendo a centralização das disponibilidades financeiras, e inexistindo legislação federal que preveja destinação diversa para os recursos, a devolução dos valores duodecimais não utilizados alcança, certamente, o rendimento de sua aplicação financeira. Vale frisar, nesse passo, que a existência de conta centralizadora representa condição *sine qua non* para as conclusões alcançadas pelo documento.

2. Portanto, a orientação apresentada naquela Nota Técnica deve ser avaliada com parcimônia, sobretudo para que o comando do art. 168, §2º, da Constituição, seja compatibilizado com a legislação local – cuja elaboração, inclusive, reflete exercício da autonomia política e administrativa conferida aos Estados Membros, um dos pilares de nossa democracia constitucional. Frise-se, pois, que o documento traduz interpretação do texto constitucional à luz da legislação federal, de sorte que seria temerária sua transposição mecânica para os diversos contextos estaduais sem a devida e necessária mediação da normativa de cada ente federado.

Aliás, a própria Nota Técnica, prudentemente, realça a necessidade de observação da legislação local, como se extrai do seguinte excerto:

Nesse sentido, o § 1º veda a transferência a fundos de recursos oriundos dos duodécimos, ou seja, as sobras de recursos repassados como duodécimos não poderão ser destinadas aos fundos criados por esses Poderes. Dessa forma, **para a composição desses fundos, somente poderão ser destinados recursos próprios arrecadados pelos órgãos, de acordo com legislações específicas.**  
(sem destaque no original)

3. Ora, a Lei Estadual nº 12.216/1998, que criou o FUNREJUS, prevê de maneira expressa, em seu art. 3º, que constituem receitas do fundo:

Art. 3º. Constituem-se receitas do Fundo de Reequipamento do Poder Judiciário:  
(...)

II - saldo financeiro resultante da execução orçamentária do Poder Judiciário, disponível ao final de cada exercício, deduzido o valor inscrito em restos a pagar;

(...)

XVII - o produto da remuneração das aplicações financeiras do Poder Judiciário;

Evidentemente, o art. 3º, II, da referida Lei, ostenta verdadeira *inconstitucionalidade material chapada*,<sup>1</sup> pois seu comando colide frontalmente com a norma extraída da dicção literal imediata do art. 168, §1º, da Constituição. Diferentemente, não se constata contrariedade constitucional expressa, inequívoca, em relação ao inciso XVII do artigo 3º.

Pelo contrário, ao adotar tão-somente a expressão *saldo financeiro*, o legislador constituinte reformador parece ter optado por vedar a capitalização dos fundos com as sobras dos recursos duodecimais, estas apuradas mediante balanço patrimonial que segregará os valores transferidos pelo órgão repassador dos rendimentos obtidos em razão da iniciativa e esforço do órgão recebedor. Como não foram mencionados os *rendimentos* decorrentes da aplicação financeira dos valores do duodécimo, é razoável concluir que a reforma constitucional não pretendeu alcançá-los, mantendo a matéria sob a égide das legislações locais.

4. Aliás, considerando o vulto e importância dos recursos advindos dos rendimentos de tais aplicações financeiras, se houvesse real intenção de incluí-los na vedação, a Emenda o teria feito de maneira expressa e objetiva, da mesma forma como fez em relação às sobras dos duodécimos. Como não o fez, tem-se uma situação de verdadeiro *silêncio eloquente*, em que o Congresso Nacional deixa de constitucionalizar determinada matéria para mantê-la sob a órbita da autonomia política e administrativa dos Estados, em prestígio ao equilíbrio e harmonia que orientam o pacto federativo.

Essa linha hermenêutica permite harmonizar o texto constitucional com a legislação infraconstitucional. É o que se nota, por exemplo, do disposto no art. 8º, parágrafo único da LRF, segundo o qual “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”.

---

<sup>1</sup> De acordo com Leonardo Mundim, “a contrariedade entre a norma impugnada e a Constituição, portanto, precisa ser direta e prontamente aferível, sem necessidade de socorro a elucubrações cerebrinas ou consulta a outras normas infraconstitucionais. O STF já chamou essa condição de ‘inconstitucionalidade chapada’.” MUNDIM, Leonardo. A jurisprudência do STF e a defesa de normas em ação direta de inconstitucionalidade. In: *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, vol. 49, n. 195, jul./set. 2012, p. 225.



Como os recursos do art. 3º, XVII, da Lei Estadual nº 12.216/1998 são vinculados às finalidades do FUNREJUS,<sup>2</sup> eles deverão permanecer depositados em conta do fundo, independentemente do exercício em que ocorrer a arrecadação. Vê-se, pois, que as receitas próprias dos fundos recebem proteção legal específica, o que não foi objeto de disciplina expressa pela Emenda Constitucional nº 109/2021. Por isso, as disposições legais de tal ordem devem ser referendadas pelo órgão de controle, sob pena de se subverter o sistema normativo à míngua de autorização expressa do texto constitucional.

Nessa linha, o Ministério Público de Contas entende que **os recursos advindos da remuneração das aplicações financeiras dos duodécimos do Poder Judiciário constituem receita patrimonial própria do Fundo de Reequipamento do Poder Judiciário** e, portanto, não são abrangidos pelo conceito de saldo financeiro previsto no art. 168, §2º, da Constituição.

Por se tratar de recurso patrimonial próprio do FUNREJUS, o *Parquet* entende ser indiferente para o deslinde da questão o debate proposto pela CGE sobre o “esforço arrecadatório”, conceito que sequer é previsto na legislação. Sendo receita patrimonial própria prevista em lei, caso ela exista deverá ser transferida ao fundo, independentemente do mérito arrecadatório do órgão.

De qualquer modo, a despeito de constituir renda passiva, a remuneração das aplicações financeiras depende, invariavelmente, da análise e da iniciativa do gestor, cujas decisões poderão impactar decisivamente sobre a rentabilidade dos recursos. Assim, a manutenção dos valores em boas aplicações financeiras não representa mero cumprimento do princípio da eficiência administrativa, como alega o instrutivo técnico – até porque, efetivamente, toda decisão do administrador público deverá estar plenamente justificada sob o prisma da eficiência, princípio multifacetário que não se resume ao sentido econômico.

O esforço arrecadatório, portanto, parece evidente na medida em que a lei qualifica determinados recursos como receita patrimonial do fundo e o gestor promove as ações necessárias à sua efetiva arrecadação. É de se ressaltar, nesse passo, que o monitoramento, o estudo e a adequada alocação dos recursos não são dados preexistentes e automáticos, demandando, pois, intervenção incisiva

---

<sup>2</sup> De acordo com a Lei Estadual nº 12.216/1998, são finalidades do fundo: Art. 2º. O Fundo de Reequipamento do Poder Judiciário tem por finalidade suprir o Poder Judiciário Estadual com os recursos financeiros necessários para fazer frente às despesas com: I - aquisição, construção, ampliação e reforma dos edifícios forenses e outros imóveis destinados ao Poder Judiciário; II - aquisição de equipamentos e material permanente; III - implementação dos serviços de informática da Justiça Estadual; IV - despesas correntes, exceto com pessoal e encargos sociais.



do responsável pela administração dos recursos, que poderá redundar em maiores ou menores rendimentos.

5. Cabe também analisar o argumento sustentado pela instrução sobre o fato de que o superávit financeiro a ser apurado no Balanço Patrimonial poderia ser composto por outros recursos, e não apenas por aqueles oriundos dos repasses duodecimais, nos termos do art. 105 da Lei nº 4.320/1964:

Art. 105. O Balanço Patrimonial demonstrará:

I - O Ativo Financeiro;

II - O Ativo Permanente;

III - O Passivo Financeiro;

IV - O Passivo Permanente;

V - O Saldo Patrimonial;

VI - As Contas de Compensação.

§ 1º O Ativo Financeiro compreenderá os créditos e valores realizáveis independentemente de autorização orçamentária e os valores numerários.

§ 2º O Ativo Permanente compreenderá os bens, créditos e valores, cuja mobilização ou alienação dependa de autorização legislativa.

§ 3º O Passivo Financeiro compreenderá as dívidas fundadas e outras pagamento independa de autorização orçamentária.

§ 4º O Passivo Permanente compreenderá as dívidas fundadas e outras que dependam de autorização legislativa para amortização ou resgate.

§ 5º Nas contas de compensação serão registrados os bens, valores, obrigações e situações não compreendidas nos parágrafos anteriores e que, mediata ou indiretamente, possam vir a afetar o patrimônio.

Nesse aspecto, entende-se que está correta a interpretação proposta pela Diretoria de Finanças no expediente 693847/21. Veja-se que o conceito legal de superávit financeiro é excessivamente abrangente, o que destoa da opção constitucional de adotar conceito mais restritivo, qual seja, saldo financeiro. Como bem destacado pela DF:

Observa-se que o superávit financeiro é apurado pelo Balanço Patrimonial e engloba todo o Ativo Financeiro que pode ser composto por outros recursos além dos provenientes de duodécimos. Portanto, é um conceito mais abrangente que o contido na Nota Técnica Nº 34.054/2021 (STN) que determina para fins de devolução do duodécimo o saldo financeiro como sendo a sobra dos recursos recebidos e não utilizados provenientes das transferências financeiras duodecimais. Esse fato repercute na linha de que os estoques de superávit financeiro formados no passado não são passíveis de devolução, sendo objeto de devolução apenas as sobras financeiras que se formam posteriormente e dentro da ideia de não comprometimento dos recursos recebidos sob a forma de duodécimos.

Nessa linha, entende-se que inexistente respaldo constitucional ou legal que autorize a equiparação imediata entre superávit financeiro e saldo financeiro para os fins do art. 168, §2º, da Constituição.

6. De qualquer modo, e com o devido respeito ao substancial estudo da unidade técnica, na visão do *Parquet*, a conclusão alcançada pela CGE neste ponto não se mostra correta, ainda que se adote a premissa de que “saldo financeiro” corresponda a “superávit financeiro”. Isso porque o raciocínio traçado pela unidade apenas se sustentaria se fosse desconsiderado o comando do art. 3º, XVII, da Lei Estadual nº 12.216/1998 – o que apenas é possível ao se tachar o dispositivo de inconstitucional, como o fez a unidade.

Com efeito, o art. 105, §1º, acima transcrito, indica um conceito amplo de Ativo Financeiro, que pode abarcar não apenas os recursos transferidos a título de duodécimo, como também “valores realizáveis independentemente de autorização orçamentária e os valores numerários”. Todavia, inexistente impedimento legal para que sejam segregados do superávit financeiro os rendimentos decorrentes das aplicações financeiras dos valores duodecimais. Pelo contrário, a legislação local os separa de maneira expressa ao determinar que a remuneração das aplicações constituirá receita patrimonial do FUNREJUS.

Nesse passo, a apuração do superávit financeiro dos valores transferidos ao Poder Judiciário a título de duodécimos deverá ser apartada dos respectivos rendimentos, eis que por expressa previsão legal constituem receita daquele fundo. Tais valores constituem, em verdade, ativo do próprio FUNREJUS, e não do Tribunal de Justiça.

Para fins operacionais, a própria Nota Técnica nº 34.054/2021 dispõe que o controle contábil dos duodécimos deverá ser feito mediante registros de natureza patrimonial e de controle, tanto no repassador como no recebedor.<sup>3</sup> Considerando a segregação imposta pela Lei Estadual nº 12.216/1998 em seu art. 3º, XVII, tal controle deverá ser operacionalizado a partir dos valores nominais dos duodécimos transferidos ao TJ/PR.

Ademais, é forçoso convir que o Balanço Patrimonial não se destina a classificar a natureza e a titularidade da receita, mas tão-somente a verificar a existência de recursos e dívidas do órgão ou ente público, vale dizer, trata-se de

---

<sup>3</sup> De acordo com a Nota Técnica: “Os repasses de duodécimos são em essência transferência financeira, já que os valores são consignados na Lei Orçamentária Anual. Sendo assim, não há registros de natureza orçamentária. Entretanto, os registros de natureza patrimonial e de controle devem ocorrer tanto no órgão repassador dos recursos quanto nos órgãos recebedores”.

documento que permite a visualização de determinada situação patrimonial. Assim, a Variação Patrimonial Aumentativa eventualmente verificada em razão dos rendimentos das aplicações financeiras deverá ser transferida ao FUNREJUS, por se tratar de seu recurso patrimonial, conforme disciplina legal.

A própria Lei Estadual nº 12.216/1998, aliás, dispõe expressamente em seu art. 8º que “o Fundo de Reequipamento do Poder Judiciário será dotado de personalidade jurídica e escrituração contábil própria, sendo seu Presidente o ordenador das despesas e o seu representante legal”. Desse modo, não se vislumbra qualquer óbice legal para a segregação dos valores duodecimais dos rendimentos decorrentes de sua aplicação financeira.

Essa também parece ser a interpretação da Diretoria de Finanças desta Casa, como se extrai da seguinte passagem (peça 3 do processo nº 693847/21):

Ademais, a receita financeira obtida pela aplicação dos recursos representa um novo ingresso de receita orçamentária na entidade. Tal ingresso aumenta o patrimônio pelo reconhecimento de uma Variação Patrimonial Aumentativa (VPA), que é desvinculado do recurso principal aplicado. O reconhecimento desse novo ingresso é apartado da transferência financeira proveniente da distribuição dos recursos de duodécimo para os órgãos. Esse fato diferencia o recurso principal aplicado do recurso ingressado mediante o rendimento financeiro que o remunera pela sua aplicação e dessa forma não acompanha o principal. Essa sistemática de desvinculação de reconhecimento contábil entre receita financeira e transferência de duodécimo enseja que a devolução das sobras de duodécimos ocorra somente sobre o recurso recebido sob a forma de duodécimo e não das receitas apartadas pelo seu rendimento financeiro.

7. Por fim, é importante registrar que em caso de dúvida a respeito da compatibilidade do art. 3º, XVII, da Lei Estadual nº 12.216/1998, com a Constituição – como ventilado pela instrução técnica –, os mecanismos de controle de constitucionalidade poderiam ser acionados para que se equacionassem os eventuais conflitos no ordenamento jurídico, de modo a garantir sua integridade.

Contudo, não se pode perder de vista o princípio da **presunção de constitucionalidade das leis**,<sup>4</sup> segundo o qual deve ser reconhecida a validade e

---

<sup>4</sup> “A presunção de constitucionalidade calibra a deferência judicial aos atos dos Poderes Executivo e Legislativo, sendo necessária para o adequado funcionamento da separação de poderes e das instituições em geral. O segundo aspecto está relacionado ao controle de constitucionalidade: a presunção de constitucionalidade é fundamentada numa apreciação realista dos limites do poder judicial. Com efeito, utilizando-se a presunção de constitucionalidade como uma regra de decisão de segunda ordem, o Supremo pode apresentar suas dúvidas sobre a constitucionalidade de um ato sem anulá-lo. Embora o Poder Judiciário tenha a última palavra provisória em questões

eficácia da legislação vigente até que o órgão constitucionalmente competente (*in casu*, Supremo Tribunal Federal ou Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, a depender do parâmetro de controle) venha a pronunciar sua inconstitucionalidade. Enquanto isso não ocorre, porém, deve ser prestada deferência ao órgão legislativo que a produziu, inclusive como mecanismo indispensável à segregação e equilíbrio entre os Poderes, bem como à segurança jurídica.

Por não se tratar de inconstitucionalidade chapada, eventual declaração de inconstitucionalidade estará sujeita a maior ônus argumentativo, demandando fundamentação robusta de ordem constitucional, capaz de afastar a presunção de constitucionalidade. A doutrina e jurisprudência do STF inclusive têm admitido a existência de variados níveis de intensidade desta presunção.

Na hipótese do art. 3º, XVII, da Lei Estadual nº 12.216/1998, parece existir uma *presunção de constitucionalidade forte*, pois o dispositivo não agride “valores constitucionais fundamentais, cabendo ao tribunal constitucional julgar a demanda para confirmar ou não a presunção de constitucionalidade inicial. Aqui, o controle deve ser menos intenso e com maior necessidade de argumentação”.<sup>5</sup>

Nesse passo, não bastaria, na ótica ministerial, a invocação de razões de natureza legal (como a Lei nº 4.320/1964) nem, muito menos, de natureza infralegal (como a Nota Técnica Nota Técnica nº 34.054/2021) para conferir interpretação ampliativa do conceito “saldo financeiro” previsto no art. 168, §2º, da Constituição. Exatamente o oposto: inexistindo inconstitucionalidade flagrante, a legislação infraconstitucional contribuirá para a compreensão sistemática da matéria.

8. Não é demais destacar, por outro lado, que o Tribunal de Contas não teria competência para a realização de controle abstrato de constitucionalidade da Lei Estadual nº 12.216/1998. Em primeiro lugar, porque a atribuição das Cortes de Contas, nessa matéria, restringe-se à apreciação incidental ou concreta da suposta inconstitucionalidade: inviável, pois, sua ativação em sede de Consulta, que

---

constitucionais, as considerações de determinados assuntos pelos outros Poderes merecem atenção antes da tomada de providência judicial tendente a invalidar a lei ou o ato normativo. (...) A principal função da presunção de constitucionalidade é de estabelecer um grau de certeza exigido para a sua eventual superação, daí derivando a alocação do ônus argumentativo e a intensidade de controle judicial”. ARIGONY, Alexandre Foch. *A presunção de constitucionalidade das leis regulatórias e econômicas na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*. Dissertação (mestrado em Direito) - Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2019, p. 29-32.

<sup>5</sup> ARIGONY, Alexandre Foch. *A presunção de constitucionalidade das leis regulatórias e econômicas na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal*. Dissertação (mestrado em Direito) - Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2019, p. 31.

tem por escopo a realização de interpretação *abstrata* de normas afetas ao controle externo.<sup>6</sup>

Em segundo lugar, porque o Supremo Tribunal Federal tem adotado entendimento restritivo a respeito da atribuição dos Tribunais de Contas em matéria de controle de constitucionalidade. De acordo com recente decisão, o STF consignou a interpretação de que as Cortes de Contas não possuem competência para promover a inabilitação de norma, por possível inconstitucionalidade, de maneira *erga omnes* e vinculante, tendo em vista a natureza administrativa do órgão de controle. É o que se nota da seguinte ementa:

Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. **IMPOSSIBILIDADE DE EXERCÍCIO DE CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE COM EFEITOS ERGA OMNES E VINCULANTES PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO.** DECISÃO DE AFASTAMENTO GENÉRICO E DEFINITIVO DA EFICÁCIA DE DISPOSITIVOS LEGAIS SOBRE PAGAMENTO DE “BÔNUS DE EFICIÊNCIA E PRODUTIVIDADE NA ATIVIDADE TRIBUTÁRIA E ADUANEIRA” A INATIVOS E PENSIONISTAS, INSTITUÍDO PELA LEI 13.464/2017. MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO PROCEDENTE. ORDEM CONCEDIDA. 1. **O Tribunal de Contas da União, órgão sem função jurisdicional, não pode declarar a inconstitucionalidade de lei federal com efeitos erga omnes e vinculantes no âmbito de toda a Administração Pública Federal.** 2. Decisão do TCU que acarretou o total afastamento da eficácia dos §§ 2º e 3º dos artigos 7º e 17 da Medida Provisória 765/2016, convertida na Lei 13.464/2017, no âmbito da Administração Pública Federal. 3. Impossibilidade de o controle difuso exercido administrativamente pelo Tribunal de Contas trazer consigo a transcendência dos efeitos, de maneira a afastar incidentalmente a aplicação de uma lei federal, não só para o caso concreto, mas para toda a Administração Pública Federal, extrapolando os efeitos concretos e interpartes e tornando-os erga omnes e vinculantes. 4. **CONCESSÃO DA ORDEM NO MANDADO DE SEGURANÇA COLETIVO** para afastar a determinação contida no item 9.2 do Acórdão 2.000/2017 do Tribunal de Contas da União, proferido no Processo TC 0216.009/2017-1, e determinar que as aposentadorias e pensões dos servidores substituídos sejam analisadas em conformidade com os dispositivos legais vigentes nos §§ 2º e 3º do art. 7º da Lei nº 13.464/2017 e inciso XXIII do § 1º do art. 4º da Lei nº 10.887/2004.  
(MS 35410, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 13/04/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-086 DIVULG 05-05-2021 PUBLIC 06-05-2021) (sem destaque no original)

No caso em apreço, ainda que adotado o iter processual legalmente estabelecido pela Lei Orgânica desta Corte, qual seja, o incidente de inconstitucionalidade (art. 78 e seguintes da Lei Complementar nº 113/2005), eventual reconhecimento da contaminação do art. 3º, XVII, da Lei Estadual nº

<sup>6</sup> De acordo com o art. 38, V, da Lei Complementar nº 113/2005, a Consulta deverá “ser formulada “em tese”.

12.216/1998 teria por consequência o seu afastamento genérico e definitivo do ordenamento jurídico, posto que teria alcance sobre toda a administração pública estadual, o que, *mutatis mutandis*, afronta o entendimento do Supremo Tribunal Federal.

Isso posto, o Ministério Público de Contas opina pelo conhecimento da consulta, e, no mérito, pelo oferecimento da seguinte resposta: *os rendimentos da aplicação financeira dos recursos duodecimais do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná não são abrangidos pelo conceito de 'saldo financeiro' previsto no art. 168, §2º, da Constituição, inserido pela Emenda Constitucional nº 109/2021, sendo lícita, portanto, sua arrecadação como receita patrimonial pelo Fundo de Reequipamento do Poder Judiciário – FUNREJUS, nos termos do art. 3º, XVII, da Lei Estadual nº 12.216/1998.*

Curitiba, 28 de junho de 2022.

Assinatura Digital

**VALÉRIA BORBA**  
Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas