



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete da Procuradoria-Geral

Protocolo nº: 268306/15

Origem: ESTADO DO PARANÁ

Interessado: CARLOS ALBERTO RICHÁ, ESTADO DO PARANÁ, ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ, ADEMAR LUIZ TRAIANO

Assunto: Prestação de Contas do Governador do Estado

Parecer nº: 13681/15

EMENTA: Prestação de contas anual. Estado do Paraná. Exercício de 2014. Apontamentos pertinentes à gestão orçamentária, financeira, patrimonial, previdenciária e fiscal. Preliminar. Relatoria. Mérito: parecer prévio pela irregularidade das contas, com aposição de ressalvas e determinações. Multa da Lei nº 10.028/2000.

1. Versam estes autos digitais sobre a prestação de contas anual da Chefia do Poder Executivo do Estado do Paraná, de responsabilidade do Governador Carlos Alberto Richa, atinentes ao exercício de 2014.
2. O expediente foi formalizado junto ao Tribunal de Contas mediante encaminhamento da Presidência da Assembleia Legislativa Estadual (peça nº 68), em ofício que consigna o cumprimento à Instrução Normativa nº 91/13 da Corte, a qual, por sua vez, estabelece a documentação mínima para o exame técnico – encartada nos documentos integrantes das peças digitais nºs 3 a 65 dos autos.
3. Mediante o Despacho nº 926/15 (peça nº 69), o Conselheiro Durval Amaral, Relator do processo, impôs-lhe o trâmite regimental, determinando a apreciação dos documentos pela Diretoria de Contas Estaduais.
4. Em seu exame inicial, abrangendo os pontos formalmente indicados no regulamento que disciplina o escopo de análise destas contas, a referida unidade instrutiva destacou os principais fatos pertinentes à gestão quanto aos resultados orçamentários, financeiros, patrimoniais e fiscais, elucidando, ainda, as ressalvas, determinações e recomendações proferidas com referência às contas de 2011 a 2013 que careceriam de implementação (Instrução nº 70/15, peça nº 72). Ao fim, sugeriu oportunizar o contraditório ao Poder Executivo, a fim de que fossem esclarecidas as impropriedades lá registradas.
5. Acolhendo a ponderação, determinou o Relator a citação do gestor das contas (Despacho nº 1100/15, peça nº 74), o qual apresentou suas razões de defesa em



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete da Procuradoria-Geral

conformidade com as manifestações dos órgãos do Estado, constantes das peças nºs 95 a 101 e 108.

6. Retornando à avaliação da DCE, aquela unidade técnica considerou os argumentos suscitados pelo Estado do Paraná, concluindo pela regularidade das contas, com a aposição de 14 ressalvas e sem prejuízo da emissão de 5 determinações e 9 recomendações (Instrução nº 312/15, peça nº 109).

7. Ato contínuo, atendendo à tramitação regimental, a Diretoria Jurídica da Corte lavrou opinativo em que subscreveu as conclusões da DCE (Parecer nº 690/15, peça nº 110).

É, em síntese, o relatório.

8. De proa, cumpre referir que as conclusões alcançadas pelo segmento técnico do Tribunal parecem não condizer com as informações lançadas em sua análise inicial e, afinal, ratificadas com a sobrevinda de supostas “justificativas” dos órgãos do Estado, eis que os dados indicam, a toda evidência, a prática reiterada de artifícios visando à camuflagem de uma situação de absoluto descontrole das finanças estaduais – como se demonstrará adiante. Ao revés, muito embora tenha indicado que determinados apontamentos não haviam sido saneados, a instrução insistiu em sancionar-lhes, no máximo, com ressalvas, deixando de aprofundar as consequências dos fatos irregulares que verificou ou mesmo de minudenciar os fundamentos de tais impropriedades.

9. Essa circunstância expõe, numa primeira face, a fragilidade dos opinativos técnicos¹ proferidos nos autos e, de outro lado, baliza esta intervenção ministerial, na exata medida em que as contradições inerentes à instrução obstaculizam o pleno dimensionamento da situação das contas públicas².

I. PRELIMINARMENTE: DA EXCEÇÃO DE SUSPEIÇÃO

10. Antes do enfrentamento do mérito, este Órgão Ministerial reputa necessário, *por dever do ofício*, suscitar exceção de suspeição, conforme a disciplina do art. 417-B do Regimento Interno do Tribunal de Contas, inclusive para que não parem dúvidas acerca da validade e eficácia da decisão a ser proferida por este Tribunal. Assim, longe de se polemizar a condução processual, busca-se o enfrentamento de tópico que necessariamente é imposto quando em jogo o exame de contas de altas autoridades públicas, impingindo a respectiva tranquilidade a todos os demais julgadores.

¹ Caberia indagar a pertinência de intervenção da Diretoria Jurídica da Corte nos expedientes de contas anuais (*ex. vi.* do que ocorre no âmbito municipal), visto que, ao menos no presente caso, cingiu-se a endossar o posicionamento técnico do segmento especializado (o qual, por sinal, conta com Analistas Jurídicos em seus quadros). Sua atuação, de igual modo, voltou-se mais à própria defesa da gestão examinada do que, propriamente, às possíveis decorrências legais em face dos fatos constatados, franqueando-se, como instrução que é, opções interpretativas ao corpo de julgadores.

² Não é demais frisar, por isso mesmo, que, ressentindo-se o *Parquet* de quadros com formação específica nas áreas relacionadas à competência do Tribunal de Contas, sua atuação ampara-se nas análises, informações e dados prestados pelos segmentos técnicos da Corte (exemplificativamente, acaso não apontada a evolução de gastos com publicidade e propaganda numa determinada gestão, dificilmente poder-se-á abordar o tópico, ainda que relevante).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete da Procuradoria-Geral

11. Com efeito, a doutrina classifica a inexistência de suspeição como pressuposto processual de validade. Trata-se de exigência objetiva para a regularidade da tramitação, porquanto o exame meritório por um juiz equidistante das partes conforma desdobramento inerente às garantias constitucionais do devido processo legal e do juiz natural (art. 5º, incisos LIII e LIV, da CRFB).

12. Nesse sentido, o Código de Processo Civil disciplina, em seus artigos 134 e 135, as hipóteses que, comprometendo a necessária imparcialidade do juiz, qualificam seu impedimento ou suspeição para o julgamento. Ao passo que as primeiras se verificam objetivamente, as segundas, em geral, ligam-se a fatos subjetivos.

13. Para que se possa ilustrar a dimensão dos fatos que ensejam a suspeição do julgador, calha a transcrição das lições de Cândido Dinamarco³:

A lei joga discricionariamente com situações que incluem relacionamentos do juiz com a própria parte, com seu cônjuge ou parente, ou com o advogado. Mas a aparente rigidez dessas tipificações fica superada pela ideia *mater* da suspeição, que é o estado anímico de perda da serenidade e equidistância – seja porque ao juiz é aconselhado que se dê por suspeito por motivo de foro íntimo, seja porque as alegações de suspeição fundam-se mais na própria perda de serenidade que no enquadramento típico em hipóteses legais. Nos casos de impedimento a tipificação é mais rígida e sempre rigorosamente objetiva, não comportando ampliação alguma.

14. Na esteira do quanto sustenta o ilustre processualista, deve-se advogar que, a par das situações objetivamente qualificadas na legislação, a existência de aproximação entre o magistrado e a parte que possa comprometer o dever de imparcialidade constitui-se, invariavelmente, em motivo de suspeição – *ex vi* do art. 135, parágrafo único, da Lei Processual Civil.

15. Expostos esses fundamentos, é fato notório que o Relator deste expediente ocupou⁴, no período de 02/02/2011 a 22/05/2012 (portanto, na primeira gestão do atual Governador do Estado, que se encerrou justamente no exercício de 2014), a função de Secretário-Chefe da Casa Civil. Nos termos da Lei Estadual nº 8.485/1987, trata-se da Pasta incumbida da “*assistência direta e imediata ao Governador do Estado na sua representação civil e política*”, razão pela qual seu Chefe há de desempenhar as relevantes funções destacadas no art. 44, inciso II, da referida Lei⁵.

³ *Instituições de Direito Processual Civil*. v. 2. São Paulo: Malheiros, 2005, p. 225-226.

⁴ O exceto foi nomeado ao cargo de Secretário de Estado pelo Decreto nº 404/2011, e exonerado pelo Decreto nº 4647/2012, de 22 de maio de 2012, em virtude de sua eleição pela ALEP, no dia anterior (21 de maio), ao cargo de Conselheiro do TCE/PR.

⁵ São elas: “a) promover a administração geral da Casa Civil, do Palácio e das residências oficiais do Governo; b) promover a assistência direta e imediata ao Governador, no desempenho de suas atividades; c) despachar diretamente com o Governador do Estado, delegar atribuições, distribuir o trabalho, superintender sua execução e controlar os resultados; d) exercer ação disciplinar, ordenar despesas, requisitar pessoal, serviços e meios administrativos; e) responsabilizar-se pela fiel observância e cumprimento eficaz das disposições legais e normativas da administração pública estadual aplicáveis à Casa Civil; f) promover a recepção de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete da Procuradoria-Geral

16. Esse fato evidencia, com efeito, a estreita relação de confiança que une o Governador e o Conselheiro Relator, o qual teria sido designado por aquele para ocupar a mais relevante função de assessoramento e representação do próprio mandatário.

17. Ainda que se possa argumentar quanto ao fato de que as contas referem-se apenas ao exercício passado, quando o atual Conselheiro não mais ocupava a Chefia da Casa Civil, não se pode creditar o argumento de que tal aproximação e relação de confiança mútua se tenha esvaído. Com efeito, parece-nos indene de dúvidas que, almejando desde o início da gestão o pleno sucesso do mandato do Governador (e não se pode esperar outra coisa do Chefe da Casa Civil), esse fato por si só influencia a condução processual correspondente.

18. Assim sendo, considerando tratar-se de pressuposto de validade o contido no art. 139, inciso XI, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005 (LOTIC/PR), propugna-se, em preliminar, pela apreciação desta exceção, nos termos regimentais, com o fito de que, seja qual for o encaminhamento adotado pelo Plenário, saia robustecido o pronunciamento desta Corte.

II. APONTAMENTOS QUANTO À ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DO ESTADO

19. Atendo-nos aos pontos relevantes destacados pela DCE em sua instrução preliminar, denota-se que o título atinente à estrutura administrativa do Estado comporta, ao menos, duas impropriedades relevantes.

20. A primeira delas tem relação com a **criação de sociedades subsidiárias e controladas da Companhia Paranaense de Energia (COPEL)**, as quais sequer estariam cadastradas no Tribunal de Contas e, portanto, a despeito do dever constitucional de prestação de contas, não estariam se submetendo ao controle externo.

21. Tal fato foi objeto de diligência, porém tanto a Secretaria de Estado da Fazenda quanto a COPEL imputaram a responsabilidade aos dirigentes das novas entidades. A análise técnica, por sua vez, considerando que a 2ª Inspeção de Controle Externo já promovera a deflagração de tomada de contas, cujo processamento foi diferido pelo Presidente da Corte de modo a oportunizar a espontânea apresentação dos dados por tais empresas, reputou saneada a questão.

22. Em nosso sentir, sem prejuízo das providências que já estão sendo engendradas no âmbito desta Corte com vistas à regularização dos dados cadastrais e, de consequência, à inserção de tais sociedades nas rotinas de fiscalização do controle externo, o fato reclama, ainda, a aposição de ressalva neste expediente, conforme o art. 16, inciso II, da LOTIC/PR, seja porque o fato irregular se insere no âmbito da administração global do Estado, seja porque o óbice à regular fiscalização dos recursos públicos nesta Corte impede a verificação dos eventuais impactos da criação de tais sociedades controladas nesta prestação de contas (inclusive quanto à eventual caracterização da relação de dependência a que se refere o art. 2º, inciso III, da Lei Complementar nº 101/2000, Lei de

peças e autoridades que se dirijam ao Governador; g) transmitir ordens e determinações do Governador; h) representar o Governador, quando designado; i) superintender as tarefas e atividades relativas ao processo legislativo de interesse do Governo; j) exercer as atribuições do artigo 46, no que couber; l) desempenhar outras tarefas compatíveis com a posição e as determinadas pelo Governador”.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete da Procuradoria-Geral

Responsabilidade Fiscal). Subsiste, ademais, a necessidade de determinação para que o Estado promova a regularização, sob pena de processamento de tomada de contas.

23. De outro lado, quanto ao **quadro de pessoal do Estado**, nada obstante os dados sejam indicativos de um “enxugamento” da máquina pública, denota-se, na contramão dessa tendência, o **incremento quantitativo e percentual das contratações excepcionais**, designadas por Contratos de Regime Especial.

24. Conforme reiteradamente tem apontado o *Parquet* de Contas, o emprego dessa modalidade admissional escora-se no art. 37, inciso IX, da Constituição da República e segue regulamentado, no âmbito estadual, pela Lei Complementar nº 108/2005. Trata-se de vínculos precários, para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, conforme as hipóteses fáticas detalhadas na norma infraconstitucional.

25. Seguramente, num panorama de diminuição do quadro, o crescimento de tais contratações é prova indiciária da substituição de cargos efetivos por prestadores temporários, ou seja, solução paliativa para necessidades permanentes de pessoal, o que não condiz com os preceitos de profissionalização e eficiência no serviço público. Cuida-se, por isso mesmo, de falha de planejamento na execução das políticas de pessoal da administração estadual, no claro intento de veicular-se a propaganda de corte nos recursos públicos, porém em prejuízo da continuidade do serviço.

26. Dessa sorte, também esse apontamento deve motivar a ressalva às contas sob análise, sem prejuízo da urgente determinação para que o Estado promova estudos destinados a dimensionar as necessidades permanentes de seu quadro, preenchendo os cargos na medida de suas possibilidades.

III. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

27. Avançando sobre os aspectos pertinentes à gestão orçamentária durante o exercício de 2014, verifica-se que o primeiro apontamento da unidade instrutiva tem relação com a **falta de indicadores confiáveis para a avaliação dos resultados de programas**, bem como **divergências nos índices de execução de metas físicas**. Os fatos foram objeto de diligência, na qual se relataram dificuldades atinentes ao sistema informatizado correlato.

28. A impropriedade denota a insuficiência dos instrumentos de planejamento e controle das políticas públicas e programas executados pelo Estado, evidenciando que a destinação dos recursos em confronto com o atendimento dos objetivos propostos não é prioridade da estrutura administrativa. Conforme ressaltou a unidade técnica, as falhas apontadas fulminam a avaliação da execução financeira e, por consequência, a confiabilidade e a utilidade do Demonstrativo de Execução Física e Financeira do Orçamento.

29. Não é demais ressaltar que, a despeito de seu caráter programático e não-vinculante, as peças orçamentárias guardam fundamento no texto constitucional e na LRF, que demandam o desenvolvimento de adequados instrumentos de gestão para a consecução dos fins do Estado. Mais que simples rotina, o acompanhamento da execução física do orçamento é imprescindível à caracterização das necessidades públicas e ao seu dimensionamento, sem o que não se pode objetivar o atendimento do interesse público.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete da Procuradoria-Geral

30. Cabe, pois, a aposição de ressalva, em vista da falha formal nos controles, bem como a vigorosa determinação de que os equívocos sejam reparados urgentemente pelos setores técnicos da estrutura estatal.

31. De igual forma, constatou a unidade técnica da Corte que não há controles adequados das **alterações orçamentárias**, destacando-se que os créditos adicionais representaram 30,46% do orçamento inicial, ao passo que os cancelamentos corresponderam a 26,42%.

32. Diversamente do que se dava em exercícios anteriores, deixou o segmento técnico de apontar a irregularidade existente no próprio instrumento orçamentário, para questionar o fato de não se ter indicado em quais incisos estariam enquadradas as modificações. Realizada diligência, a Secretaria da Fazenda apresentou justificativas parciais, e, embora não pudesse precisar a informação que reputava ausente, a DCE manifestou-se pela regularização do ponto, considerando apenas que o total da diferença das alterações foi da ordem de 4%.

33. Ousamos divergir da unidade instrutiva, porque, a uma, persiste na Lei do Orçamento Anual de 2014 a **concessão de créditos adicionais ilimitados**⁶, em franca violação ao prescrito no art. 167, inciso VII, da Constituição da República – que veda não apenas sua utilização, mas também sua concessão. E, a duas, porque o enquadramento das alterações no percentual máximo em tese disciplinado pelos incisos da Lei (o que se demonstrou inexistir) não abranda o descontrole em si das modificações promovidas.

34. Dessa sorte, a violação do preceito constitucional atrai a irregularidade das contas, conforme o art. 16, inciso III, alínea *b*, da LOTC/PR, sem prejuízo da aposição de ressalva em face da falha formal nos controles das alterações orçamentárias, e a proposição de determinação para que o Governo do Estado se abstenha de encaminhar, na proposta legislativa da lei orçamentária anual, dispositivo que contemple a concessão ilimitada de créditos adicionais.

35. Ainda, na avaliação dos instrumentos de planejamento, verifica-se que a DCE aponta a **inexistência de informações relevantes no Anexo de Riscos Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias**, uma vez que se ressenete da quantificação de exposição a riscos, bem como de providências a serem tomadas em caso da ocorrência de passivos contingentes.

36. Formalmente, verifica-se que a LDO do exercício (Lei nº 17.631/2013) contemplou o anexo; entretanto, seu texto materialmente não abrange as exigências do art. 4º, § 3º, da LRF, na medida em que inexistente qualquer planejamento acerca dos riscos e das providências necessárias à sua superação.

⁶ São estes os dispositivos da LOA (Lei nº 17.886/2013):

“Art. 14º. Fica o Poder Executivo autorizado no que lhe cabe a:

I - abrir créditos suplementares para atender despesas com Pessoal e Encargos Sociais, com o pagamento da Dívida Pública, com as Transferências Constitucionais aos Municípios, com Sentenças Judiciais e PASEP, utilizando como recurso as formas previstas no § 1º do art. 43 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964; (...)”

“Art. 15º. Fica o Poder Executivo autorizado a abrir os créditos adicionais necessários à implantação do Fundo Estadual de Cultura, se for alterado o art. 230 da Constituição Estadual.”



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete da Procuradoria-Geral

37. A falha, uma vez mais, é de natureza grave, pois já constitui indício do descontrole na gestão dos recursos públicos. Não se trata de mera exigência formal, a ser suprida com o preenchimento de modelo formatado pela Secretaria do Tesouro Nacional; ao contrário, é imperativo da própria administração orçamentária que o Estado anteveja as dificuldades que poderão impactar na higidez de suas contas, de modo a precaver-se das consequências danosas que poderão suceder.

38. Nesse contexto, a linha argumentativa utilizada na defesa do gestor das contas não é procedente. Não basta ao administrador público afirmar que considerou os riscos quando da elaboração do orçamento (circunstância, aliás, questionável, em face dos resultados fiscais obtidos, conforme se detalhará adiante); deve, conforme o preceito legal que restou transgredido, demonstrar a consideração desses fatos e seu impacto nas contas públicas.

39. Desse modo, pela violação ao dispositivo do art. 4^a, § 3^o, da LRF, é também imperativo o juízo de irregularidade sobre as contas.

40. De outra banda, constou da instrução a ocorrência de **falha contábil no balanço orçamentário do exercício**, que deixou de contemplar os valores atinentes às interferências financeiras para o Regime Próprio de Previdência e aos repasses efetuados ao Poder Judiciário para quitação de precatórios. Nesse aspecto, o resultado orçamentário apresentado pelo Estado do Paraná seria superavitário em R\$ 854 milhões; contudo, efetuados os ajustes identificados pela DCE, resultaria um déficit orçamentário de R\$ 508 milhões.

41. O impacto do resultado deficitário, por sua vez, há de ser mitigado em face da existência de resultado financeiro superavitário de fontes não vinculadas do exercício anterior, no importe de R\$ 564 milhões, de sorte que, a teor do art. 43, § 2^o, da Lei nº 4.320/1964, haveria possibilidade de suplementação no exercício de 2014 com lastro nos recursos financeiros poupados.

42. Em que pese o resultado orçamentário, portanto, não engendre qualquer impropriedade na análise das contas (visto que *o déficit pôde ser absorvido pelo superávit financeiro*), resta a necessidade de aposição de ressalva em face das falhas contábeis apresentadas quando da consolidação do balanço orçamentário que integrou a prestação de contas, bem assim do Demonstrativo de Execução de Restos a Pagar, haja vista tratar-se de irregularidade formal que tencionou retratar realidade incompatível com a situação das finanças públicas.

43. Da mesma forma, valem as assertivas quanto ao **saldo da conta de Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos**. O montante apurado inicialmente pelo setor técnico do Tribunal de Contas alcançava a cifra de R\$ 122 milhões, valor que, conforme a defesa apresentada pelo gestor das contas, deveria ser diminuído de R\$ 117 milhões destinados à amortização da dívida. Não obstante tenha havido a recomposição da diferença (cerca de R\$ 5 milhões), a documentação acostada indica que tal fato ocorreu somente em agosto de 2015, permanecendo a falha contábil de não se registrar a operação tempestivamente – razão bastante à aposição de ressalva.

44. Por outro giro, no que se refere à **ausência de consolidação dos dados pertinentes à execução orçamentária dos serviços sociais autônomos**, cabe registrar



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete da Procuradoria-Geral

que, apesar da indicação acerca da consideração das despesas com pessoal, a negligência nos ajustes necessários torna imprestável o Relatório de Gestão Fiscal, além de consistir em descumprimento objetivo de determinação proferida no Acórdão de Parecer Prévio nº 314/14. A permanência da situação irregular compromete a confiabilidade dos dados inscritos nesse importante instrumento da LRF e prejudica a determinação da Receita Corrente Líquida, de forma que subsiste a ressalva no ponto e a necessidade de renovar-se a determinação para seu imediato saneamento, sob pena do juízo subsequente pela irregularidade das contas (art. 16, § 3º da LOTC/PR).

45. No ponto específico à **renúncia de receita**, arguiu a DCE a inexistência de estudos do impacto financeiro-orçamentário relativos a tais medidas, fato já ressaltado em exercícios anteriores e que desafia o art. 14 da LRF⁷. Em resposta, o Estado aduziu que considera os reflexos de tais instrumentos na execução orçamentária, porquanto suas projeções da receita já comportariam os valores renunciados.

46. Aquiescendo com o entendimento da unidade técnica, a linha argumentativa da defesa, bem como os respectivos demonstrativos apresentados não se prestam a cumprir a determinação legal. Conforme se articulará em momento oportuno, num cenário de franco descumprimento de metas fiscais, qualquer gestão responsável se prezaria a rever as receitas a que renunciou – providência preliminar até mesmo ao aumento da carga tributária para os demais setores da população. Vivencia-se no Estado do Paraná, não obstante, uma realidade em que os segmentos técnicos do Governo desconhecem e desprezam o real impacto de tais medidas sobre a execução orçamentária, consequência que seguramente seria evitada caso fossem, afinal, realizados os estudos e elaborados os Demonstrativos de Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita.

47. Isto porque, ao violar o comando explícito da LRF, o Estado do Paraná afastou-se do princípio estruturante de hígidez das contas públicas – justamente, a busca pelo equilíbrio intergeracional – e, assim agindo, comprometeu todo o ciclo orçamentário com previsões irreais que camuflam uma execução irresponsável, razão pela qual, também por este aspecto, cabe o juízo de irregularidade das contas. Recomenda-se, adicionalmente, no âmbito da fiscalização operacional que lhe defere o art. 70 da Constituição da República, que esse Tribunal de Contas determine a realização de auditoria – seja pela Inspeção responsável pelas rotinas da Secretaria de Estado da Fazenda, seja mediante comissão

⁷ Este é o dispositivo referenciado: “Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. § 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado. § 2º Se o ato de concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso. § 3º O disposto neste artigo não se aplica: I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º; II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.”



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete da Procuradoria-Geral

especificamente designada – com vistas a apurar os critérios utilizados na concessão de benefícios e renúncias fiscais, bem como a quantificar o real impacto desses mecanismos de renúncia sobre o orçamento do Estado, de modo a avaliar o próprio mérito dos instrumentos cujo impacto o Estado se recusa a detalhar.

48. A impropriedade subsequente de que cuidou a instrução técnica versa sobre o **estorno de empenhos**, de cujo total (R\$ 4,9 bilhões) o montante de R\$ 806 milhões conformam verdadeiro **cancelamento de despesas já liquidadas** (isto é, pendentes apenas de pagamento). Após a manifestação do Estado, a DCE manteve seu posicionamento quanto ao fato de ser indevida a manobra, justamente porque *“não ficou demonstrado o respectivo reempenhamento destas despesas no mesmo exercício, bem ainda há evidências que, mesmo em pequeno montante, teria havido cancelamentos indevidos, até porque no próprio contraditório apresentado se aventa que os casos de estornos por incorreções, representariam cerca de 83%”* (Instrução nº 312/15, p. 32).

49. Em outros termos, verifica-se que o descontrole na execução orçamentária descentralizada do Estado vem a comprometer até mesmo direitos de terceiros com os quais o ente contraiu obrigações, tudo de forma a conferir “roupagem” estranha às contas públicas, que não condiz com a realidade de sua situação orçamentário-financeira.

50. Ante o quadro de renitência em reparar esta situação, além da aposição de ressalva, justificada no fato de que a violação compromete a confiabilidade dos registros orçamentários e de sua execução, é salutar a expedição de determinação e da inserção, nas rotinas de fiscalização das seis Inspetorias de Controle Externo, de acompanhamento dos estornos de empenho realizados nos grupos financeiros setoriais.

51. Finalmente, a propósito da **ausência de repasses orçamentários aos fundos especiais legalmente instituídos**, as diligências solicitadas pela DCE não lograram obter a existência de controles no âmbito da Secretaria da Fazenda quanto aos recursos afetados às fontes vinculadas.

52. Com efeito, a Constituição disciplina que a instituição de fundos, de qualquer natureza, deve se dar por meio de lei específica (art. 167, inciso IX), o que se processa em compasso com as disposições dos art. 71 a 74 da Lei nº 4.320/1964. Tal diploma legal, recepcionado pela ordem constitucional vigente como lei complementar⁸, conceitua os fundos especiais como o *“produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços”*.

⁸ Em conformidade com o art. 165, § 9º, inciso II, da Constituição. Neste aspecto, desde logo cumpre se posicionar de forma contrária à proposição da unidade técnica de inconstitucionalidade da Lei Estadual nº 18.375/2014. Com efeito, a exigência constitucional de normatização da matéria por meio de lei complementar vê-se resolvida mediante a recepção da já citada Lei nº 4.320/1964, cujos art. 71 a 74 se prestam a disciplinar “condições para a instituição e o funcionamento dos fundos”. Por sua vez, o art. 73 desse diploma admite exceção à regra geral de permanência do saldo financeiro não utilizado no mesmo fundo – o que deve se dar conforme a respectiva lei de instituição. No caso, a Lei nº 18.375/2014 não tentou disciplinar o art. 165, § 9º, do texto constitucional (até porque descabe ao legislador estadual estabelecer *normas gerais* de direito financeiro, *ex vi* do art. 24, § 2º, da Constituição), mas diferir a vigência das próprias leis de instituição dos fundos de que tratou. Assim, reputa-se plenamente possível a alteração legal, pois, do contrário, a edição de norma para a criação de um fundo obstaria a revisão futura das necessidades da sociedade quanto à afetação de recursos públicos.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete da Procuradoria-Geral

53. Por certo, a definição de quais áreas são consideradas prioritárias na alocação de recursos públicos incumbe ao povo, que efetua tais escolhas por intermédio de seus representantes no âmbito legislativo. A fixação de que certos recursos serão destinados a determinadas finalidades, pois, não cabe ao Poder Executivo, ao qual não resta opção senão a execução do comando legal.

54. A despeito da lógica elementar que norteia a matéria, vê-se que ano após ano o Executivo Estadual se vale de subterfúgios para minar as escolhas legislativas, esvaziando as receitas que são legalmente destinadas aos fundos especiais, além da recente opção por tomar-lhe os recursos resultantes de eventual *superávit* financeiro. Nesse contexto, aliás, releva notar que a prática operacional de descontrole das subcontas, a pretexto da otimização decorrente do caixa único, oculta uma faceta perniciosa: **ao deixar de repassar aos respectivos fundos os recursos que lhes cabem, o Tesouro é inflado com receitas que não lhe são próprias** (mas já guardam destinação legal), recaindo sobre os gestores dos fundos a responsabilidade por não terem “adivinhado” a parcela que lhes competiria administrar no exercício financeiro.

55. Tal manobra, evidentemente ilícita, transmuta os nobres objetivos eleitos pelo Legislativo quando da instituição de fundos em verdadeira “*esmola*”, ao se atribuir ao Executivo o arbítrio de deliberar quando efetuará os repasses, além da prerrogativa de avocar para si os resultados superavitários fabricados.

56. Nessa linha de raciocínio, se é possível admitir a conformidade da Lei nº 18.375/2014 à ordem legal, **não** se pode ter idêntica conclusão quanto ao **art. 35 da LDO do exercício de 2014**, que possibilitou semelhante operação. Veja-se que, nesse caso, a peça orçamentária não intentou modificar a lei de instituição de cada fundo especial estadual, mas disciplinou **rotina orçamentária contrária ao que expressamente preceitua o art. 8º, parágrafo único, da LRF** – circunstância que, uma vez mais, demonstra a insistente tentativa de maquiagem as contas públicas, transferindo-se recursos afetados a determinadas finalidades para o Tesouro.

57. Em razão desses apontamentos, caracterizado que está o desatendimento às leis de instituição dos fundos, ao art. 8º, parágrafo único, da LRF, e à própria Lei nº 17.579/2013, que instituiu o Sistema de Gestão Integrado dos Recursos Financeiros do Estado do Paraná (SIGERFI) e a obrigatoriedade do controle em subcontas, alternativa não resta que o juízo de irregularidade das contas.

III. GESTÃO FINANCEIRA

58. De pronto, quanto à gestão financeira do Estado do Paraná, ressalta-se que merecem ressalvas as constatações quanto a equívocos contábeis nos registros pertinentes à elaboração do **balanço financeiro**, à **diferença entre os saldos** final de 2013 e inicial de 2014 (por violação ao princípio contábil da oportunidade), à inclusão de **valor apurado em duplicidade** no Demonstrativo de Disponibilidade Financeira, à **ausência de controles eficientes** das contas das disponibilidades por fontes de recursos associadas às obrigações financeiras por fonte de recurso, às **inconsistências na Demonstração dos Fluxos de Caixa** – todas falhas de caráter eminentemente formal.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete da Procuradoria-Geral

59. Por outro giro, no que atine à **disponibilidade financeira**, evidencia-se da análise técnica uma situação de **crescente endividamento do Estado do Paraná** e de postergação de suas obrigações, o que indubitavelmente não conflui para qualquer juízo de regularidade das contas. Sob esse pressuposto, a unidade instrutiva do Tribunal de Contas é clara ao afirmar que “*houve decréscimo de 90,47% em relação ao exercício de 2013 na suficiência de disponibilidade financeira antes da inscrição de Restos a Pagar não Processados*” e de que “*este decréscimo se acentuou em mais 41,95% após a inscrição em Restos a Pagar Não Processados*”.

60. A gravidade da situação está ilustrada no Gráfico 17 da Instrução nº 70/15-DCE, ao identificar que, nos dois primeiros anos do mandato, a disponibilidade financeira do Estado apresentava valores positivos, os quais se mantinham ainda que considerada a inscrição de restos a pagar não processados. Tal situação, no entanto, inverteu-se em absoluto em 2013, quando, a despeito de uma disponibilidade de caixa líquida superior a R\$ 3,75 bilhões, ao se deduzirem os valores pertinentes a restos a pagar não processados a insuficiência seria superior a R\$ 500 milhões.

61. Em 2014, denota-se que a suficiência financeira era, inicialmente, da ordem de R\$ 327 milhões; porém, a inscrição de restos a pagar não processados no montante de R\$ 1,3 bilhão conduziu à insuficiência de disponibilidade no montante de R\$ 1 bilhão. **E, ainda, considerando o apontamento técnico quanto ao estorno de empenhos liquidados - na ordem de R\$ 805 milhões - denota-se que a insuficiência seria ainda mais agravada.**

62. Em termos práticos, tais dados permitem inferir que ***o Estado não dispõe de caixa para saldar suas obrigações de curto prazo***. Sua gestão apartou-se de forma inarredável dos mais comezinhos princípios da responsabilidade fiscal, propiciando a **rolagem da dívida flutuante** e imprimindo um panorama de deterioração das condições de hígidez financeira do Estado.

63. Conforme pudemos salientar no exame das contas do exercício anterior, a **inscrição de restos a pagar não processados está condicionada ao montante das disponibilidades de caixa**, conforme expressamente consigna a LRF no seu art. 55, inciso III, alínea *b*, item 3 – na seção pertinente ao conteúdo do Relatório de Gestão Fiscal. Também, na mesma ocasião, aduzimos que é conduta tipificada como **crime contra as finanças públicas** deixar de “*promover o cancelamento do montante de restos a pagar inscrito em valor superior ao permitido em lei*”, a teor da inequívoca dicção do art. 359-F do Código Penal.

64. Novamente, o apontamento encontra lugar na apreciação das contas do exercício de 2014. A despeito de a metodologia empregada pelo Tribunal de Contas para aferir o cumprimento da vedação do art. 42 da LRF impingir a informação de que não se contraiu despesa sem a correspondente disponibilidade financeira nos últimos dois quadrimestres do mandato, persiste o panorama geral de **insuficiência de caixa para que o Estado do Paraná possa vir a quitar suas dívidas de curto prazo**.

65. Desse modo, ante a preclara violação ao conteúdo normativo da LRF, é inafastável o opinativo quanto à **irregularidade** das contas nesse ponto, bem como a expedição de **determinação** para que o Estado do Paraná promova o **cancelamento dos restos a pagar não processados** que, não representando efetivos compromissos assumidos,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete da Procuradoria-Geral

superem o montante da disponibilidade financeira líquida, sob pena de amoldar-se a omissão à conduta tipificada na legislação penal.

IV. GESTÃO PATRIMONIAL

66. Conforme os apontamentos técnicos que demandaram diligências, entende-se que as falhas formais sob o prisma contábil, referentes a dados inscritos no **ativo não circulante** do Estado, à contabilização dos valores pertinentes a repasses para pagamento de **precatórios**, às **divergências de valores**, à **não contabilização das apropriações e baixas de amortização da dívida e de juros e encargos**, à ausência de regularização das baixas nos **registros do Passivo da Dívida Fundada com Precatórios** pagos em 2013 e **alteração do saldo patrimonial**, comportam a oposição de ressalvas, coerente com o tratamento uniformizado neste opinativo.

67. Quanto aos aspectos materiais identificados pela instrução, o primeiro tópico relevante guarda relação com a execução da **dívida ativa**, destacando-se a baixa efetividade de arrecadação e recuperação dos créditos inscritos, o aumento das baixas por prescrição (20,44% do total) e falhas nos demonstrativos pertinentes.

68. Por se tratar de ponto sensível do ativo patrimonial, cuja **provisão de perdas** alcança a impressionante cifra de **R\$ 17,9 bilhões** (em face do total de R\$ 18,8 bilhões), bem assim em face da necessidade de aprimoramento das medidas administrativas tendentes à recuperação do crédito, e porque o Tribunal de Contas já pontuou, em exercícios pretéritos, o alto índice de baixas por prescrição, é de se acompanhar a proposição de ressalva do item, bem como da expedição de determinação tendente a solucionar, em definitivo, os problemas relacionados à execução da dívida ativa.

69. No extremo oposto, ao ponderar os problemas listados na instrução quanto aos **precatórios**, destacam-se como pontos negativos a **falta de empenhamento dos valores repassados** para seu pagamento e a **ausência do próprio repasse dos recursos nos meses de outubro a dezembro**. Quanto a esta última irregularidade, segundo se apurou em sede de contraditório, o Estado veio a sanear o apontamento, efetuando, embora no exercício de 2015, o repasse para pagamento dos valores devidos.

70. A rigor, o inadimplemento do repasse violaria a opção metodológica de pagamento eleita no Decreto nº 6.335/2010 e comprometeria a diminuição do passivo, o que traduz mais um indicativo de que, estando as contas públicas em más condições, optou o Governo por postergar (*ainda mais*) as dívidas decorrentes de condenações judiciais, cuja tramitação já segue todo um rito extremamente burocrático que acaba por penalizar, no mais das vezes, o particular. A despeito disso, considerando o pagamento, ainda que extemporâneo, da obrigação, o apontamento pode se converter em ressalva, sobretudo porque a providência foi adotada anteriormente à apreciação definitiva da Corte de Contas.

71. De igual sorte, merecem ser ressalvados os demais aspectos suscitados pela unidade técnica quanto à ausência de empenhamento dos valores repassados, bem como quanto à **ausência de contabilização de juros** e às **divergências** incorridas quanto



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete da Procuradoria-Geral

aos valores baixados. Trata-se de obrigação que, embora seja imputada ao Estado do Paraná, demanda **esforços conjuntos dos Poderes Executivo e Judiciário**, na medida em que cada qual efetua seus próprios controles para definir a operacionalização dos pagamentos. Por essa razão, sem prejuízo da ressalva, recomenda-se que sejam instadas as Inspetorias com atribuições de fiscalização perante a Secretaria da Fazenda e o Tribunal de Justiça para que insiram nas suas rotinas a verificação dos procedimentos atinentes à devida contabilização das operações relacionadas com o pagamento de precatórios, de modo a propiciar a unificação das informações prestadas.

V. GESTÃO PREVIDENCIÁRIA

72. Dentre os aspectos suscitados pela unidade técnica como relevantes à gestão previdenciária, constam a **falta de repasse da insuficiência de caixa líquida dos Fundos Financeiro e Militar em 31/12/2014**, a **divergência entre os valores** devidos da contribuição patronal do servidor ativo e da contribuição patronal adicional com o constante dos restos a pagar, as **falhas na contabilização dos valores recebidos** dos Poderes e devidos ao Fundo de Previdência, bem como a **diferença do valor** constante no Demonstrativo dos Valores Repassados aos Fundos Previdenciários em face do Balanço Patrimonial do Fundo de Previdência.

73. Todos os itens acima pontuados conformam causas de ressalva, por consistirem em falhas formais que não alteram materialmente a situação do sistema previdenciário. Seria o caso de se objetar a ausência de regular repasse da insuficiência de caixa dos fundos de repartição simples, por violação ao art. 40, *caput* da Constituição da República, se o Estado não o tivesse feito; entretanto, sendo o caso apenas de atraso no pagamento, persiste o apontamento como ressalva.

VI. LIMITES CONSTITUCIONAIS – SAÚDE E CIÊNCIA E TECNOLOGIA

74. No que se refere ao índice de aplicação em **ações e serviços públicos de saúde (ASPS)**, consigne-se de antemão a frontal discordância deste Órgão Ministerial com os critérios de cálculo encampados pela DCE no tocante à inclusão, para fins de contabilização do mínimo legal, dos gastos relativos à **gestão da saúde dos servidores e seus dependentes** e à **gestão do Hospital da Polícia Militar**.

75. A inclusão de tais valores afronta de modo expresso o disposto no art. 4º, inciso III, da Lei Complementar nº 141/2012, segundo o qual é vedado considerar, para os fins de apuração das despesas mínimas em saúde, os gastos destinados à *“assistência à saúde que não atenda ao princípio de acesso universal”*.

76. O dispositivo em questão visa a assegurar que apenas integrarão o montante mínimo de despesas com saúde as ações e serviços que tiverem por objetivo o atendimento da população de maneira geral, coibindo-se a inclusão dos recursos voltados ao custeio de políticas segmentárias, que atendam apenas parcelas da sociedade.

77. Os serviços de atenção à saúde dos servidores públicos e seus dependentes (na esfera do Sistema de Assistência à Saúde – SAS) e os de atenção à saúde dos policiais militares e seus dependentes (na esfera do Hospital da Polícia Militar),



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete da Procuradoria-Geral

embora impregnados de alta relevância social e política, não constituem política de acesso universal, eis que voltados ao **atendimento de segmento específico da população paranaense**: os servidores públicos estaduais (dentre os quais os próprios policiais militares) e seus dependentes.

78. Dessa forma, exsurge cristalina a conclusão de que os serviços prestados no âmbito do SAS e do HPM não integram política pública de acesso universal, o que impede a contabilização dos recursos neles despendidos para fins de apuração dos mínimos preconizados pela Lei Complementar nº 141/2012.

79. Excluídas as parcelas relacionadas a esses grupos de ações e serviços, verifica-se que as despesas em saúde do Estado do Paraná no exercício de 2014 alcançaram **11,98% da receita líquida de impostos**, ligeiramente abaixo do índice de 12% exigido pelo art. 6º da Lei Complementar nº 141/2012.

80. Além de descumprido o mínimo legal, permaneceu **carente de cumprimento o preceito do art. 25 da Lei Complementar nº 141/2012**, que exige o acréscimo ao exercício subsequente da diferença constatada em exercício com aplicação deficitária em saúde.

81. No **exercício de 2013**, o montante de recursos aplicado pelo Estado do Paraná ficou abaixo do mínimo em cerca de **R\$ 163 milhões**, conforme cálculo da DCE – a diferença constatada deveria ser aplicada no exercício em análise, conforme determina o dispositivo mencionado. Contudo, no exercício de 2014 o Estado do Paraná sequer aplicou o mínimo legal em saúde, a partir do cálculo acima empreendido, com a exclusão dos gastos com o SAS e o HPM da contabilidade das ASPS. Isso força a conclusão de que, somando-se as diferenças constatadas nos dois exercícios (2013 e 2014), chega-se ao **déficit acumulado de mais de R\$ 167 milhões, apenas em relação aos exercícios de 2013 e 2014**.

82. Em verdade, o **déficit real** do Estado do Paraná é gritantemente superior, haja vista que restam pendentes de compensação os déficits apurados por esse Tribunal quando da apreciação das contas de governo dos exercícios de 2011 e 2012. O Acórdão de Parecer Prévio nº 306/13 consignou a determinação de que o governo paranaense aplicasse em saúde um montante suplementar equivalente a **R\$ 596 milhões**, relativo ao déficit do exercício de 2011, além de **R\$ 533,5 milhões** referentes à insuficiência de aplicação do exercício de 2012.

83. Contabilizando-se então os déficits acumulados dos exercícios de 2011, 2012, 2013 e 2014, chega-se ao **valor total de R\$ 1,29 bilhão** que sangrou das ASPS para outras políticas governamentais nos quatro últimos exercícios financeiros, conduta que, além de caracterizar desatendimento ilegítimo ao ordenamento jurídico, ocasiona **dano social** com nefasta consequência para o funcionamento global do sistema de saúde público paranaense.

84. Cai por terra, assim, a conclusão esposada pelo setor técnico de que o Estado teria atingido o mínimo legal e, ainda, superado o déficit do exercício de 2013. O equívoco é patente, porquanto: (i) foram contabilizados como ASPS recursos aplicados em políticas segmentárias (SAS e HPM), na contramão do preconizado pelo art. 4º, inciso III, da Lei Complementar nº 141/2012; (ii) foram ignorados os déficits de aplicação constatados



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete da Procuradoria-Geral

pela própria Corte nos exercícios de 2011 e 2012, cuja suplementação encarta determinação proferida pelo Tribunal de Contas ao Governo do Estado.

85. Ademais, resta cristalina a inobservância reiterada das determinações proferidas ao Governo nessa matéria, com a constatação de que estão se mostrando absolutamente inócuas as ordens de suplementação de gastos em ASPS. Não só permanece o quadro deficitário ano após ano, como também se identifica um progressivo aumento do montante a ser complementado para que sejam aportados recursos mínimos à saúde pública. Tudo isso aponta a imprescindibilidade da ação imediata do Tribunal para coibir esse panorama, pois, ao que tudo indica, a postura governamental está integrada a estratégia política que louva a exorbitância alcançada para que, em algum momento futuro, a suplementação integral se torne inviável do ponto de vista fático.

86. As irregularidades apontadas – aplicação de recursos em saúde abaixo do mínimo legal no exercício de 2014 e ausência de recomposição do déficit apurado no exercício de 2013 – caracterizam afronta à norma legal (art. 6º e 25, da Lei Complementar nº 141/2012) que enseja a emissão de Parecer Prévio pela **irregularidade** das contas.

87. Também exige a emissão de Parecer Prévio pela **irregularidade** das contas o fato de que estão sendo reiteradamente descumpridas as ordens desta Corte para a suplementação dos gastos mínimos com saúde decorrentes dos déficits dos exercícios de 2011, 2012, 2013 e 2014, conforme previsão do art. 16, §3º, da LOTC/PR.

88. Além do opinativo pela irregularidade das contas, deve ser renovada a **determinação** de suplementação dos gastos com ASPS, para o exercício de 2015, no montante de **R\$ 1,29 bilhão**, correspondente à diferença constatada nos exercícios pretéritos para o atingimento do mínimo constitucional e legal.

89. Em outra instância, quanto ao descumprimento do índice constitucional de recursos destinados a **ciência e tecnologia**, observa-se que a linha argumentativa delineada pelo Estado do Paraná apenas volta-se a asseverar a inviabilidade de atingimento do percentual estabelecido.

90. Tal razão, sem dúvida alguma, não há de se impor, sob pena de se aceitar a incapacidade administrativa do Estado como razão para não se exigir vinculação de receita estipulada na própria Constituição Estadual.

91. A vinculação na Carta Política Paranaense trata da destinação de **2% da receita tributária ao fomento da pesquisa científica e tecnológica** (art. 205), encontrando guarida na autorização constante do art. 218, § 5º, do Texto Fundamental da República. Por se tratar de norma tendente ao incremento do direito fundamental à educação, seguramente o *princípio da vedação do retrocesso social* obstaria eventual modificação legislativa posterior destinada a extirpar tal vinculação orçamentária. Em outras palavras, **a inscrição na Constituição Estadual petrifica a cláusula de instituição do índice (art. 60, § 4º, IV, da Constituição da República), não se podendo acolher o seu desprezo.**

92. Nessa medida, não compete ao Governo priorizar, em detrimento da aplicação das receitas mínimas em ciência e tecnologia, outras áreas segundo sua conveniência, objetivando atender aos seus próprios programas de gestão. É imperativo constitucional a destinação primeira dos recursos vinculados, de sorte que, assim como nos



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete da Procuradoria-Geral

demais índices, trata-se de decisão política fundamental, que recai sobre o Estado, independentemente da orientação do Governo.

93. Nessa ordem de ideias, não prosperando os argumentos desenvolvidos pela SEFA, não apenas este fato há de ensejar o juízo de irregularidade das contas, mas também a determinação de recomposição dos valores que deixaram de ser aplicados nesta destinação durante o exercício, que remonta ao percentual de 0,17% da receita tributária do Estado, conforme a Instrução nº 70/15, na monta de **R\$ 28.379.705,23**.

94. Observa-se, de outro lado, que este Egrégio Tribunal exarou duas **determinações ao Governo do Estado do Paraná**, quando do exame das contas relativas ao exercício financeiro de 2011 (Acórdão de Parecer Prévio nº 290/12), concernentes ao cumprimento do índice constitucional de aplicação de recursos em Ciência e Tecnologia, quais sejam:

- *efetue a aplicação de 2% da receita tributária em despesas com ciência e tecnologia, passando a adotar-se como critério de aplicação o conceito de despesa liquidada e não mais de despesa empenhada;*
- ***recomponha até o final do exercício de 2012 os valores que deixou de investir em 2011 (R\$ 59 milhões).***

95. Verifica-se que, em que pese tenha determinado a recomposição de valores no montante de R\$ 59 milhões em Ciência e Tecnologia, com a fixação de prazo para a demonstração do atendimento desta determinação (assinalado no Despacho nº 1548/15-GCNB), findo em 12/08/2015, não houve qualquer manifestação do Estado do Paraná nesse sentido, conforme informação da Diretoria de Execuções (Despacho nº 819/15-DEX, ambos constantes dos autos digitais do expediente originário), razão pela qual **a determinação de recomposição dos valores relativos a 2011 deve ser repisada e engendra, ante a renitência no seu atendimento, também por esse motivo o juízo de irregularidade das contas.**

96. Isso considerado, este *Parquet* manifesta-se pela *irregularidade* quanto a esse apontamento, sendo imperioso consignar determinação para o fim de recomposição dos valores que deixaram de ser aplicados na destinação conferida pelo Constituição Estadual em Ciência em Tecnologia, no montante de R\$ 59 milhões referentes ao exercício de 2011, e R\$ 28,3 milhões referentes ao exercício de 2014, que somam R\$ 87,3 milhões.

VII. METAS FISCAIS

97. Se o desenvolvimento do presente trabalho já logrou, até o momento, identificar diversas situações que traduzem violações ao ordenamento jurídico, negligenciando os preceitos da responsabilidade fiscal, é justamente na análise do descumprimento das metas fiscais que se comprova o menoscabo da gestão com a situação econômica do Estado.

98. Desde logo, deve-se pontuar que houve, efetivamente, **inobservância das metas contempladas no Anexo de Metas Fiscais da LDO do exercício**, aprovada pela Lei nº 17.631/2013. Quanto ao **resultado primário**, ao passo que a meta era de superávit de aproximadamente R\$ 2,3 bilhões, o Estado obteve **déficit de R\$ 177,9 milhões**; quanto ao



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete da Procuradoria-Geral

resultado nominal, a meta era de condução da dívida consolidada líquida para R\$ 986 milhões, enquanto o endividamento chegou à cifra dos **R\$ 3 bilhões**.

99. Em termos gerais, pode-se afirmar, consoante indicam as conceituações presentes no Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional⁹, que o resultado primário serve à avaliação da política fiscal do Estado no sentido de se verificar sua capacidade para geração de superávits que serão direcionados à **redução do estoque total da dívida líquida**. Já o resultado nominal consiste na apuração da própria variação do endividamento líquido no exercício.

100. Os dados apresentados não deixam dúvidas quanto ao **fracasso da política fiscal ao longo do exercício de 2014**. Para que se possa dimensionar o impacto negativo dos dados atinentes às metas fiscais, basta observar que, enquanto a receita arrecadada teve um incremento de 4,56% em relação ao exercício anterior, o endividamento aumentou em 24,75%.

101. Deve-se salientar, nesse aspecto, que **a perspectiva de descumprimento das metas não era desconhecida do gestor das contas**. Conforme determina a LRF, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária, de publicação bimestral, deve conter demonstrativos relativos à evolução dos resultados nominal e primário (art. 53, inciso I). O objetivo da norma é justamente balizar as decisões políticas atinentes à realização da receita e à execução da despesa, razão pela qual, amparado nesse acompanhamento bimestral, **deverá o gestor promover os atos de contenção estabelecidos no art. 9º do mesmo diploma legal**:

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, **por ato próprio e nos montantes necessários**, nos trinta dias subseqüentes, **limitação de empenho e movimentação financeira**, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no *caput*, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, **o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre**, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

⁹ Disponíveis em versão eletrônica na página http://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt_PT/mdf.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete da Procuradoria-Geral

§ 5º No prazo de noventa dias após o encerramento de cada semestre, o Banco Central do Brasil apresentará, em reunião conjunta das comissões temáticas pertinentes do Congresso Nacional, avaliação do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial, evidenciando o impacto e o custo fiscal de suas operações e os resultados demonstrados nos balanços.

102. A inobservância do dever de limitação de empenhos e movimentação financeira, por sua vez, é sancionada pelo **art. 5º, inciso III, da Lei nº 10.028/2000**, que comina **multa** de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, mediante apuração do Tribunal de Contas.

103. Se a exposição direta e objetiva do descumprimento das metas fiscais, sem que tenha havido qualquer ato de contingenciamento de despesas, é suficiente à demonstração de irregularidade das contas (seja por afronta ao Anexo da LDO, seja pela violação direta dos predicados da LRF), **agrava-se o apontamento com a manobra escusa e inconstitucional de se dissimular o atendimento à meta mediante a sua alteração a posteriori, já findo o exercício e publicados os demonstrativos** – expediente que, pela similaridade com os apontamentos feitos pelo Tribunal de Contas da União no exame das contas presidenciais de 2014, poderia ser qualificado por verdadeira **“pedalada fiscal”**, para empregarmos terminologia que se consolidou no noticiário nacional¹⁰.

104. Desde logo, é importante pontuar que, diversamente do que consignou a DCE, a presunção de constitucionalidade sobre a Lei nº 18.468/2015 – publicada no fatídico dia 30 de abril de 2015, em meio à violenta repressão aos protestos no Centro Cívico –, não é absoluta, não se havendo de cogitar (seja pelo exame técnico carreado, seja pela própria deliberação do Tribunal de Contas em parecer prévio) sequer a consideração desse marco legislativo no cômputo das metas fiscais.

¹⁰ Conforme voto acolhido por unanimidade pelo TCU (em que a situação fática era bem menos atentatória do que a presente, pois perpetrada antes de findo o exercício): “Mais uma vez, não desconheço que a alteração da meta legislativa, por si só, não configura ato ilegítimo atentatório dos princípios das finanças públicas, desde que atendidas as condicionantes legais e normativas até a efetiva materialização da mudança. Diversa a situação em exame, marcada por uma gestão fiscal contrária ao princípio da transparência, ao terem sido ignorados dados do próprio Governo e a própria realidade fática daquele período, resultando em total reviravolta, no quinto bimestre de 2014, de uma situação construída para justificar um cenário de difícil previsibilidade, quando em verdade não era.

Diante disso, a alternativa única restante foi, como se viu, a submissão do PLN 36/2014 ao Congresso Nacional, que representou verdadeira guinada no planejamento fiscal, configurando-se apenas em instrumento formal para garantir a legalidade de uma situação fiscal insustentável, provocada pela inércia deliberada do governo em promover os ajustes que se mostraram necessários nos bimestres anteriores. Nesse caso, a omissão em editar o decreto de contingenciamento representa apenas o desfecho de um comportamento descasado com a realidade e com a boa governança fiscal.” E ainda: “Considerando que a aprovação do PLN 36/2014 foi consumada na forma da Lei 13.053/2014, a condicionante orçamentária imposta pelo Poder Executivo no Decreto 8.367/2014 surtiu o efeito almejado, com a alteração promovida na redação do caput do art. 3º da LDO 2014, que extinguiu o valor de referência de R\$ 67 bilhões como limite para dedução da meta de resultado primário da União. Contudo, tal mudança deu-se à custa da infringência, pelo governo, dos princípios constitucionais da legalidade e da moralidade, dos pressupostos do planejamento, da transparência e da gestão fiscal responsável, bem como do art. 118 da mesma LDO 2014.”



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete da Procuradoria-Geral

105. Segundo se extrai do contexto normativo do art. 165, § 2º, da Constituição Federal, a LDO é peça orçamentária que se destina exclusivamente a balizar o orçamento do “*exercício financeiro subsequente*”, razão pela qual sua alteração cerca de **cinco meses após o encerramento da vigência da respectiva LOA** é totalmente descabida e infundada, não tendo outro propósito senão o de **maquiar o cumprimento de metas que sabidamente não foram alcançadas**.

106. Apesar de se tratar de lei em sentido formal, a LDO apresenta claro conteúdo de programa governamental, expondo as principais prioridades nos gastos, assim como as medidas econômicas voltadas ao bem-estar social. Suas diretrizes programáticas estabelecem não apenas as prioridades na alocação de recursos públicos, mas também – como todo instrumento de planejamento que seja adequado aos seus propósitos – as medidas necessárias para recondução das finanças públicas em caso de frustração de algum dos pontos traçados originalmente pelo Executivo. Conforme leciona Werder de Oliveira:

A LDO só adquire sentido, só justifica sua razão de existir, segundo sua concepção original, em um sistema político em que o Poder Legislativo tenha interesse pelo processo orçamentário em seu nível mais elevado de instrumento vital de consecução de políticas públicas e cumprimento dos deveres e funções do ente federado e que, ao mesmo tempo, zele por suas prerrogativas constitucionais de independência perante o Poder Executivo. Para um Poder Legislativo manietado pelo Poder Executivo a LDO será um instrumento que assumirá as feições que o Poder Executivo desejar.¹¹

107. Assim é que a aprovação de modificação extemporânea na LDO, em que pese ser revestida, no aspecto formal, do processo legislativo, apresenta materialmente um ***viés eminentemente administrativo*** – visto que a sua própria deflagração demanda a iniciativa exclusiva do Executivo.

108. Veja-se que a tentativa de valer-se do subterfúgio iniciou-se em 04 de fevereiro deste ano, quando, mediante a Mensagem nº 02/2015, o Executivo propôs ao Legislativo o dispositivo legal ora impugnado, a despeito de sequer abordar na justificativa as razões da alteração.

109. Tendo em vista as conhecidas manifestações dos servidores públicos estaduais, o Governo forçou-se à retirada dessa Mensagem, tendo reiterado a providência mediante a Mensagem nº 10/2015, que tratou do Programa de Parcelamento Incentivado, Programa de Incentivo de Parcelamento de Débitos e Cessão de Direitos Creditórios. Mais uma vez, não obstante, a Mensagem silenciou quanto às justificativas para alteração superveniente das metas.

110. Sobreveio então a Lei nº 18.468/2015, cujo art. 42 autorizou a **redução da meta de superávit primário em R\$ 3,5 bilhões**, bem como a **ampliação da meta de endividamento em R\$ 150 milhões**. É dizer: **mesmo sem a posse de todas as informações necessárias para tanto, a Assembleia Legislativa autorizou o Poder**

¹¹ OLIVEIRA, Weder de. *Curso de Responsabilidade Fiscal: Direito, Orçamento, Finanças Públicas*. Volume I. Belo Horizonte: Fórum, 2013, p. 342.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete da Procuradoria-Geral

Executivo ao déficit primário, mesmo após já ter se esgotado a vigência do orçamento anual.

111. A preocupação do gestor das contas, por certo, liga-se à possibilidade de reprimenda por parte da Corte de Contas quanto ao descumprimento das metas fiscais. Entretanto, para além disso, é indicativa do descaso para com o equilíbrio das finanças públicas que permeia toda a sistemática da LRF.

112. Nesse contexto, apenas para retomar raciocínio iniciado quanto a outra irregularidade constatada – a ausência dos demonstrativos pertinentes ao impacto financeiro-orçamentário das medidas de *renúncia de receita* – cumpre salientar que o art. 14, inciso I, é explícito ao dispor que tais benefícios carecem da comprovação de que não afetarão as metas de resultados fiscais estabelecidas na LDO. Mais grave que a própria desconsideração da meta, pois, é a conduta irresponsável, à margem da legislação, de se promover atos de renúncia num panorama que não favorece o equilíbrio fiscal e contribui, de forma degradante, para o incremento do endividamento público em ano eleitoral.

113. Ao lado disso, é de tamanha gravidade o descumprimento de tais metas que a LRF qualifica por **“não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público”** todas as despesas que se processem num cenário econômico de sua violação (art. 15). E isso porque os art. 16 e 17 do mesmo texto destacam o aspecto estruturante do equilíbrio fiscal para a realização de toda e qualquer despesa pública.

114. Por essas razões, entende-se que a revisão das metas fiscais não se sustenta (imputando-se mesmo impossível ou inexistente – fática e juridicamente – a promoção ou alteração das regras do jogo após o fim da partida, como que para concluir que o que menos pontuou é o vencedor do torneio). Apartando-se de qualquer fundamento jurídico válido, **o encerramento do exercício financeiro agrava a situação ao se pretender imprimir feição de regularidade ao resultado que, em sua origem, era disforme à projeção inicial**. A consequência inarredável, logo, é o juízo de irregularidade sobre as contas, maculadas que estão pelo caráter estruturante das metas fiscais a todas as despesas do Estado, por franca violação à LRF e à LDO do exercício, sem prejuízo da determinação ao Estado de que reveja, na LDO para o exercício de 2016, as metas estabelecidas e defina especificamente os critérios para limitação de empenho e movimentação financeira (art. 9º da LRF), além da imputação da multa prevista no art. 5º, inciso III, da Lei nº 10.028/2000 pessoalmente ao Governador do Estado.

VIII. ÍNDICE DE GASTOS COM PESSOAL

115. Aponta a DCE, ainda, o atendimento das normas previstas na LRF quanto ao limite de gastos com pessoal pelos Poderes e órgãos do Estado do Paraná. Desse entendimento, contudo, não compartilha o *Parquet*.

116. Colhe-se da instrução, no capítulo atinente à gestão previdenciária, que o Estado do Paraná vem repassando aos Fundos Financeiro e Militar – ambos *fundos de repartição simples*, nos termos da reforma do regime de custeio do sistema previdenciário, promovida pela Lei nº 17.435/2012 – “aportes” mensais, decorrentes de suposto “encontro de contas” autorizado pela mesma legislação.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete da Procuradoria-Geral

117. De modo a sintetizar a controvérsia, importa o registro de que, previamente à edição dessa alteração legislativa, o Estado não havia saldado na integralidade as obrigações que a Lei nº 12.398/1998 havia lhe outorgado para atingir o equilíbrio atuarial do Fundo de Previdência. Tais valores, registrados na contabilidade do Parana Previdência como *Haveres Atuariais*, representavam um déficit de cerca de R\$ 7 bilhões no exercício de 2011, de sorte que o novo plano de custeio, equacionando *nova segregação de massas*, autorizou a revisão de tais valores (art. 28, § 2º), bem como a realização anual de “*encontro de contas para apurar contabilmente o compromisso estatal com o Fundo de Previdência*” (§ 3º do mesmo artigo).

118. A interpretação distorcida desses dispositivos legais foi, então, utilizada propositadamente pelo Estado para, lavrando Termo de Compromisso com o órgão previdenciário, estabelecer a obrigatoriedade de repasses mensais aos Fundos Financeiro e Militar.

119. Temos, portanto, o seguinte fluxo procedimental *sui generis*: a) a Lei nº 12.398/1998 impôs obrigações ao Estado em face do Fundo de Previdência, de sorte a garantir-lhe o equilíbrio atuarial; b) em virtude do convicto inadimplemento estatal e o crescimento do déficit atuarial, viu-se o Estado a rever a opção legislativa, de sorte que a Lei nº 17.435/2012 autorizou a baixa desses haveres; c) considerando que o equilíbrio financeiro do Fundo de Previdência poderia restar comprometido com o inadimplemento, a mesma lei revisora determinou o encontro de contas para saldar essas obrigações; d) paradoxalmente, o Estado do Paraná promoveu o ajuste de modo a transferir os recursos que deveriam ser destinados ao Fundo de Previdência aos demais Fundos (Financeiro e Militar).

120. Além do absurdo lógico da situação e patente ilegalidade, veja-se que a atuação estatal foi direcionada com o preclaro objetivo de camuflar outro ponto de descontrole nas contas públicas: a **extrapolação dos limites de despesas com pessoal**.

121. Como estabeleceu a Lei nº 17.435/2012, enquanto o Fundo de Previdência é financiado “*pela adoção gradual do regime financeiro de capitalização*”, os Fundos Financeiros e Militar se constituem “*pelo regime financeiro de repartição simples*”. Essa diferenciação, conforme ao art. 249 da Constituição, à Lei nº 9.717/1999 e às normativas do Ministério da Previdência Social, implica dizer que o primeiro objetiva a constituição de reservas, mediante o aporte de recursos e a exação de contribuições mensais, de forma que, ao fim de dado período, seja-lhe possível arcar com os benefícios estatuídos; já os segundos são constituídos tão-somente pelo repasse das contribuições (do segurado e patronal), devendo as respectivas insuficiências serem cobertas pelo próprio Tesouro (art. 23 da Lei nº 17.435/2012). Não há, portanto, “aportes” para estes Fundos.

122. Sendo assim, a formalização do famigerado Termo de Compromisso intentou apenas mascarar uma realidade: **o Estado antecipa-se à insuficiência dos fundos de repartição simples**, comprometendo-se ao repasse de quantia fixa mensal, **intentando excluir essas parcelas do cálculo de despesas com pessoal** (art. 18 da LRF). Ao fim e ao cabo, não restam dúvidas de que esses “aportes” feitos aos Fundos Financeiro e Militar terão por destino o pagamento de benefícios (isto é, suportar as insuficiências naturais desses fundos), e não constituir reservas para a quitação de benefícios futuros.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete da Procuradoria-Geral

123. Considerando os valores informados pela DCE como repassados a esse título ao Fundo Financeiro (no total de R\$ 2,1 bilhões) e ao Fundo Militar (R\$ 600 milhões), os quais invariavelmente foram destinados ao pagamento de despesas com pessoal (submetendo-se, pois, ao art. 18 da LRF), **a despesa total do Poder Executivo alcançaria o percentual de 56,58% da Receita Corrente Líquida**, enquanto a **despesa total do Estado seria de 65,01% da RCL**.

124. Assim, sem prejuízo da irregularidade das contas, por violação aos limites estabelecidos no art. 20 da LRF, é imperativa a adoção das condutas estabelecidas no art. 23, cujo preceito normativo destina-se à recondução da despesa com pessoal ao limite.

IX. CONSIDERAÇÕES FINAIS

125. Os derradeiros apontamentos da instrução fazem referência ao descumprimento de ressalvas, determinações e recomendações de exercícios anteriores. Considerando que a reiteração no descumprimento é causa de irregularidade das contas, *ex vi* do art. 16, § 3º da LOTC/PR e do art. 248, § 1º do RITC/PR, faz-se mister o acompanhamento acerca de sua implementação, a fim de que, persistindo o Estado nas faltas, seja proferido o juízo de irregularidade das contas.

126. Ademais, com vistas a operacionalizar internamente o acompanhamento de tais providências, roga-se que determine o Plenário o registro e o controle individualizado das decisões proferidas no âmbito das prestações de contas anuais do Executivo Estadual, na forma do art. 513 do RITC/PR, sem prejuízo da oportuna expedição de certidão de quitação das obrigações ou dos débitos imputados, em sendo o caso, conforme o art. 514 da norma regimental.

127. Em face de todo o exposto, conclui este Representante Ministerial pela **emissão de parecer prévio pela irregularidade das contas do Estado do Paraná**, atinentes ao exercício de 2014, de responsabilidade do Governador Carlos Alberto Richa, sem prejuízo da aposição das **ressalvas** e **determinações** indicadas no corpo deste parecer, bem como a **imputação da multa administrativa** prevista no art. 5º, inciso III, da Lei nº 10.028/2000, fixada no patamar de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente.

É o parecer.

Curitiba, 19 de outubro de 2015.

Assinatura Digital

MICHAEL RICHARD REINER

Procurador-Geral do Ministério Público de Contas