



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete do Procurador Michael Richard Reiner

**Protocolo nº: 311801/14**

**Origem: ESTADO DO PARANÁ**

**Interessado: CARLOS ALBERTO RICHA, ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ, VALDIR LUIZ ROSSONI**

**Assunto: Prestação de Contas do Governador do Estado**

**Parecer nº: 8428/14**

**EMENTA:** *Prestação de contas do Poder Executivo Estadual. Exercício de 2013. Observância dos princípios fundamentais de contabilidade aplicados à Administração Pública. Verificação dos parâmetros e limites definidos na Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal. Parecer Prévio pela irregularidade das contas, com oposição de ressalvas. Emissão de determinações.*

## 1 – RELATÓRIO

1. Trata-se da prestação de contas do PODER EXECUTIVO ESTADUAL, de responsabilidade do Exmo. Governador do Estado, Sr. Carlos Alberto Richa, referente ao exercício de 2013, encaminhada a este Tribunal de Contas pelo Presidente da Assembleia Legislativa para apreciação e emissão de *parecer prévio*, em consonância com a competência material ínsita no art. 75, I da Constituição do Estado do Paraná (peça nº 3).

2. Atendendo à regulamentação administrativa constante da Instrução Normativa nº 91/2013 desta Corte, que estabelece o conteúdo documental mínimo para instrução desta prestação de contas, os autos digitais foram assim formalizados:

- a) Demonstrativos da Lei nº 4.320/1964, referentes à Administração Direta, Indireta e Global (peças nºs 4 a 6);
- b) Relatório circunstanciado da gestão (peças nºs 7 a 9);
- c) Demonstrativo dos cálculos para atendimento dos limites constitucionais, da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (peça nº 10);
- d) Relatório dos contratos de gestão (peça nº 12);
- e) Demonstrativos dos gastos com divulgação e propaganda (peça nº 13);
- f) Demonstrativos da movimentação da dívida ativa (peças nºs 14 a 16) e de precatórios (peça nº 17);



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete do Procurador Michael Richard Reiner

---

- g) Quadros informativos da participação acionária do Estado em empresas públicas e sociedades de economia mista (peça n° 18);
- h) Organização do quadro de pessoal do Poder Executivo, segundo o vínculo funcional (peças n°s 19 e 20);
- i) Relação de empenhos estornados (peça n° 21);
- j) Demonstrativo de alienação de ativos (peça n° 22);
- k) Demonstrativos orçamentários e financeiros do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB (peça n° 24);
- l) Demonstrativo dos repasses aos fundos previdenciários estaduais (peça n° 25);
- m) Cópias das atas das audiências públicas quadrimestrais previstas na Lei Complementar n° 101/2000 (peça n° 26);
- n) Relatórios da Controladoria Geral do Estado, compreendendo o conteúdo mínimo solicitado pelo Tribunal de Contas (peças n°s 28 a 37);
- o) Relação das alterações orçamentárias efetivadas no exercício (peças n°s 38 a 56), bem como de restos a pagar (peças n°s 57 e 58);
- p) Demonstrativo da movimentação da dívida ativa (peça n° 59);
- q) Relatório das metas físicas executadas conforme o planejamento financeiro-orçamentário (peças n°s 60 a 62); e
- r) Certidão de regularidade profissional do contabilista responsável (peça n° 63).

3. Ainda, previamente à análise técnica, o Exmo. Secretário de Estado da Fazenda, Sr. Luiz Eduardo da Veiga Sebastiani, apresentou requerimento com vistas à inclusão de despesas que não haviam sido contabilizadas para aferição do índice constitucional de ações e serviços públicos de saúde (peça n° 66). Além disso, acostou-se ao caderno processual demonstrativo dos repasses mensais ao Tribunal de Justiça para pagamento de precatórios (peça n° 69).

4. Mediante o Despacho n° 281/14 (peça n° 71), a Diretoria de Contas Estaduais solicitou à Diretoria de Protocolo o apensamento dos expedientes autuados sob n°s 55293-3/13 e 73009-2/13, que tratam de alertas expedidos no exercício, para apreciação conjunta, consoante deliberado naqueles processos administrativos, o que foi providenciado.

5. Por meio da Instrução n° 49/14 (peça n° 73), a Diretoria de Contas Estaduais efetuou a análise preliminar das contas, em conformidade com os parâmetros que delinham o escopo definido na já citada Instrução Normativa n° 91/2013. Em minucioso exame, a unidade técnico-instrutiva consignou os principais fatos da gestão sob as perspectivas contábil, orçamentária, financeira, operacional e patrimonial, sintetizando, ao fim, os aspectos que reputou relevantes às conclusões do



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete do Procurador Michael Richard Reiner

---

parecer prévio a ser exarado por este Tribunal, e enumerando as questões carentes de esclarecimentos adicionais de parte da Chefia do Executivo Paranaense.

6. Corroborando tais diretrizes, a Diretoria Jurídica, mediante o Parecer nº 249/14 (peça nº 74), asseverou a necessidade de se oportunizar ao Governador do Estado o exercício do contraditório e da ampla defesa, possibilitando-se, afinal, o exame conclusivo sobre o mérito das contas. Diante disso, acolhido o entendimento pelo Relator (Despacho nº 1109/14, peça nº 75), cientificou-se o Governador quanto aos aspectos suscitados na instrução.

7. A resposta da Governadoria foi veiculada mediante manifestação do Exmo. Controlador Geral do Estado, Sr. Carlos Eduardo de Moura, que apresentou as informações prestadas pela Procuradoria-Geral do Estado e pelas Secretarias de Estado da Comunicação Social e da Fazenda, bem como pela Coordenadoria de Controle Interno (peças nºs 80 a 85).

8. Sobre os esclarecimentos encaminhados debruçou-se a DCE, cuja análise culminou no juízo de regularidade das contas, com a aposição de ressalvas e a emissão das determinações e recomendações detalhadas na Instrução nº 105/14 (peça nº 87). Tais conclusões foram integralmente ratificadas pela DIJUR, mediante o Parecer nº 297/14 (peça nº 89).

É o relato do essencial.

## **2 - CONSIDERAÇÕES INICIAIS E FATOS RELEVANTES À LUZ DOS APONTAMENTOS TÉCNICOS**

9. À guisa de prefácio, conforme já se elucidou na seção anterior, cumpre destacar que a competência material do Tribunal de Contas abrange, dentre outras incumbências, a apreciação das contas anuais do Governador do Estado para emissão de *parecer prévio*, que, levado ao conhecimento dos Deputados Estaduais, conduzirá o julgamento a ser realizado na Assembleia Legislativa (art. 54, XVI da Constituição Estadual).

10. Tal modelo de análise das contas, imposto pela Constituição da República (art. 71, I) e de reprodução obrigatória no âmbito estadual, em atenção ao *princípio da simetria* (art. 75), à medida que consagra o dever de prestar contas, enaltecendo o sistema de controle externo, denota a necessidade de avaliação da gestão do orçamento e das políticas públicas levadas a efeito pelo Poder Executivo. Não se trata, pois, do exame específico das despesas públicas a cargo dos ordenadores de despesa das entidades que integram as funções de Poder – cujo julgamento, a teor do inciso II da norma constitucional já invocada, é atribuição desta Corte – mas da apreciação da gestão estatal no seu contexto mais amplo.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete do Procurador Michael Richard Reiner

11. Diante desses pressupostos, releva notar que nossa manifestação será orientada precipuamente pelos apontamentos técnicos efetuados pela Diretoria de Contas Estaduais, cuja análise, por sua vez, restringe-se ao conteúdo documental exigido pela regulamentação administrativa deste Tribunal. E outra não poderia ser a metodologia de trabalho pretendida: dada a magnitude da gestão estadual, é salutar o estabelecimento de um corte paradigmático que permita, tanto quanto possível, a apreensão dos fatos importantes à formulação de um juízo técnico sobre as contas. Nesse sentido, o trabalho de seleção e manipulação dos dados contábeis, permitindo a extração das consequências jurídicas cabíveis, previamente realizado pela unidade instrutiva, deve consistir em referencial obrigatório da análise empreendida pela Corte.

12. Passando à análise das contas em si, verifica-se que o **Plano Plurianual** para os exercícios de 2012 a 2015 foi aprovado pela **Lei estadual nº 17.013/2011**, vindo a estabelecer diretrizes, objetivos e metas físicas e financeiras da Administração Pública, na forma de programas. As linhas de ação que conformam a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual são: (i) *programas finalísticos*, que articulam conjuntos de iniciativas para alcançar os resultados desejados segundo a agenda de governo; (ii) *programas de gestão, manutenção e serviços ao Estado*, os quais agregam as atividades de funcionamento da máquina pública e as iniciativas dos demais Poderes e Órgãos Constitucionais; e (iii) *obrigações especiais*, que contemplam despesas atinentes a proventos de inativos, pagamento de sentenças judiciais, precatórios e toda sorte de dívidas a longo prazo do Estado.

13. A avaliação da Controladoria Geral do Estado quanto ao cumprimento das metas definidas no Plano Plurianual indica percentual satisfatório de adimplemento dos indicadores referentes aos programas de governo<sup>1</sup>, opinião corroborada pela Diretoria de Contas Estaduais, ao demonstrar a realização orçamentária da ordem de 90% dos recursos destinados ao seu cumprimento (Tabela 31, à p. 66 da peça nº 73).

14. Por sua vez, a **Lei estadual nº 17.219/2012** definiu as **diretrizes orçamentárias** para elaboração e execução do orçamento no exercício de 2013, fixando metas, prioridades e critérios, além de prever as metas fiscais e os riscos fiscais aptos a afetar a higidez das contas (art. 66).

15. Ainda, cumpre referir que a **Lei do Orçamento Anual** do exercício de 2013 corresponde à **Lei estadual nº 17.398/2012**, a qual abrange o orçamento fiscal, o orçamento da Administração Indireta e o orçamento de investimentos relativos às empresas e sociedades de economia mista controladas pelo Estado.

16. Apresentados os instrumentos normativos que conformam a programação financeira do Estado para o exercício em análise, depreende-se da

<sup>1</sup> Segundo a manifestação da Pasta, “dos 59 indicadores apurados, 49 indicadores, ou seja, 83% atingiram um índice acima de 90% do previsto para o exercício de 2013, considerando-se, então, que do ponto de vista de atingimento das metas dos indicadores previstos no PPA 2012-2015, os programas e ações governamentais do Poder Executivo tiveram um bom desempenho durante o exercício de 2013, conforme critério estabelecido por esta Controladoria” (peça nº 29, p. 13).



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete do Procurador Michael Richard Reiner

instrução que a **análise inicial** da DCE apurou **resultado orçamentário superavitário** de R\$ 94,6 milhões. Entretanto, devido a *inconsistências* nos lançamentos dos balanços orçamentários que instruem a prestação de contas, foi o Estado do Paraná instado a justificar as divergências nos valores apurados, o que motivou a revisão dos cálculos por este Tribunal. Com as informações retificadas, apurou-se, pois, a ocorrência de **déficit orçamentário de R\$ 616,6 milhões**, resultado que, compensado com o **superávit financeiro do exercício anterior** (R\$ 869,2 milhões), redunda no **superávit final de R\$ 252,7 milhões**.

17. Na apuração do **resultado financeiro**, constatou a unidade técnica a ocorrência de **superávit de R\$ 2,7 bilhões**, em decorrência de acréscimo na arrecadação de receitas de 9,04%, acompanhado de aumento de 4,11% de despesas. Nada obstante, desde o primeiro exame se evidenciou **insuficiência de disponibilidade financeira de R\$ 679 milhões**, considerando a existência de **restos a pagar não processados** da ordem de **R\$ 1,7 bilhão**.

18. De outro lado, o **resultado patrimonial** também se mostrou **superavitário em R\$ 740 milhões**, em razão de o superávit na gestão orçamentária superar o déficit da gestão extraorçamentária. Assim, o **Ativo Real Líquido** do Estado sofreu incremento, alcançando a casa dos **R\$ 3,2 bilhões**.

19. Além desses apontamentos, compete salientar que o **índice de liquidez financeira** revela a efetiva capacidade de o Estado honrar suas obrigações de curto prazo, haja vista que, para cada R\$ 1,00 de dívidas, havia **R\$ 1,11** em 31 de dezembro de 2013 para saldá-las. A despeito do resultado positivo, cuida-se do pior índice apurado nos últimos quatro exercícios, denotando uma tendência ao seu decréscimo.

20. Relatados os fatos da gestão relacionados aos principais elementos de aferição contábil das contas – cujas consequências poderão ser vislumbradas adiante, quando do enfrentamento das proposições da unidade técnica – faz-se oportuno traçar algumas reflexões quanto a aspectos administrativos que, embora não ressaltados pela DCE, merecem tratamento pontual.

21. Nesse viés, desponta a necessidade de se registrar, conforme as informações apresentadas pela DCE, o aumento no total de agentes públicos a serviço do Estado do Paraná, representando uma **elevação de 3,55%** em relação ao **quadro de pessoal** no exercício anterior. Desse montante, verifica-se acréscimo expressivo dos **Contratos de Regime Especial (CRE)**, no percentual de **34,85%**.

22. A primeira ilação que se poderia cogitar da análise desses dados refere-se à possibilidade de extrapolação do índice total de despesas com pessoal, haja vista a notícia da expedição de atos administrativos de alerta nos três quadrimestres do exercício em foco. A rigor, a simples chegada ao percentual de 90% do limite estatuído no art. 20, II, “c” da Lei de Responsabilidade Fiscal motivaria, por si só, a emissão de alerta (art. 59, § 1º, II da mesma legislação), passando o ente a incidir nas vedações do art. 22, parágrafo único, tão-somente quando superado o limite prudencial de 95% do



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete do Procurador Michael Richard Reiner

volume máximo de gastos. E, dentre as medidas restritivas, por certo há de se impor a *vedação à criação de cargos* (inciso II).

23. Inobstante tais considerações, certo é que a apuração dos limites da LRF (dentre os quais, o do total de despesas com pessoal) demonstrou que o Estado esteve adstrito ao percentual máximo facultado pela norma de regência. Assim, a despeito do expressivo volume de gastos com folha de pagamento – que ensejou a atuação cautelar por parte desta Corte – e, também, do aumento do quantitativo no quadro de pessoal, **não** se verifica qualquer irregularidade diante desse fato.

24. Remanesce, no entanto, o **indicativo do uso indevido dos chamados Contratos de Regime Especial**, cuja previsão encontra amparo no art. 37, IX da Constituição da República e segue regulamentada, no âmbito estadual, pela Lei Complementar nº 108/2005. Tais vínculos intentam a contratação de pessoal para atender à *necessidade temporária de excepcional interesse público*, consistindo, por isso mesmo, em exceção à regra do provimento efetivo mediante concurso, especificada no inciso II do mesmo art. 37, citado. As circunstâncias fáticas que possibilitam essa prestação de serviços com *duração determinada*, portanto, traduzem-se nas hipóteses estatuídas no referido diploma legal.

23. Nessa perspectiva, pode-se inferir que o aumento desenfreado dessas contratações constitui forte indício do emprego excessivo da referida forma admissional para suprir **necessidades permanentes do serviço público**, questão reiteradamente pontuada por esta Corte nos exercícios anteriores, levando à expedição de determinação e recomendações, com vistas à adequação do quadro.

24. Ao lado disso, calha observar uma tendência de diminuição no emprego de cargos em comissão de parte do Poder Executivo Estadual, a indicar a preferência pelo provimento efetivo, que mais se coaduna com os predicados de profissionalização do serviço público. Apesar desses esforços, ainda carece de implementação medida específica determinada por este Tribunal de adequação da legislação estadual com vistas a definir os critérios de proporcionalidade previstos no art. 37, V da Constituição Federal.

25. Dessa sorte, seja porque se deduz, do acréscimo de contratações temporárias, postura administrativa não-condizente com as perspectivas de mais eficiência no serviço público (ao se buscar solução paliativa para necessidades permanentes de pessoal), seja porque ainda se ressentem a Administração de escorrido cumprimento da determinação veiculada no Acórdão nº 290/12-Pleno quanto à regulação dos cargos em comissão, entende-se necessária a aposição de **ressalva** quanto ao item. Ademais, é oportuna a enfática **determinação** ao Governo do Estado para que promova os estudos e medidas eficazes para sanar tais incompatibilidades – vale dizer, a realização de concursos públicos para provimento de cargos efetivos, bem como a deflagração do processo legislativo para regulamentação do dispositivo constitucional já referido.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete do Procurador Michael Richard Reiner

26. Noutra banda, insta salientar a evidente consolidação do **sistema de controle interno** do Executivo Estadual, que, passando por sucessivas remodelações, atualmente congrega as funções de controle, corregedoria e ouvidoria. O acompanhamento das rotinas de fiscalização em âmbito estadual, de monitoramento dos planos de ação para sanar os apontamentos consignados nas diversas prestações de contas do Governo do Estado, bem assim os comentários da unidade técnica denotam o preciso desenvolvimento da Controladoria Geral do Estado no sentido de aprimoramento dos controles empregados. Nessa toada, os relatórios apresentados nesta prestação de contas permitem observar a segregação de técnicas de avaliação e de controle, o fomento de práticas de difusão de informações, a instituição de indicadores objetivos de qualidade para aferição das metas da Administração e a atuação descentralizada de seus integrantes.

27. Sem embargo desse panorama geral, é desejável que o controle interno ganhe cada vez mais espaço na Administração Estadual, oficiando não apenas como intermediador das demandas criadas pelo controle externo, mas também engendrando sua própria atuação de verificação de conformidade da gestão. Para tanto, com vistas a possibilitar o pleno exercício do mister institucional da Controladoria Geral do Estado, é de se entender conveniente reapresentar **recomendação** proposta pelo Ministério Público nas contas do exercício anterior – sobre a qual não se pronunciou o então Relator – no sentido de que o Poder Executivo promova melhorias na estrutura física e de pessoal da Pasta de Controle Interno, especificamente mediante a **criação de quadro próprio**, instituindo-se a *carreira efetiva de auditor de controle interno*, a fim de permitir a continuidade dos trabalhos desenvolvidos naquele setor.

### 3 – DA GESTÃO PREVIDENCIÁRIA: AUSÊNCIA DE CONTRIBUIÇÃO DE INATIVOS E PENSIONISTAS

28. Segundo se depreende da análise técnica, a gestão previdenciária estadual mostra-se coerente com o novo plano de custeio instituído pela Lei nº 17.435/2012, a qual buscou suprimir o déficit atuarial do Fundo de Previdência, reestruturando o regime de segregação de massas (ante a criação do Fundo Militar), uniformizando a alíquota previdenciária (antes objeto de questionamento judicial), e, ainda, promovendo a baixa contábil das dívidas do Estado para com o seu Regime Próprio.

29. Com efeito, diversas são as referências que se colhe da instrução e das manifestações do Estado no sentido de que o exercício de 2013 foi o primeiro que transcorreu integralmente sob a vigência desse marco legislativo, motivando ajustes na contabilidade central e do ParanaPrevidência.

30. Tais circunstâncias, denotando melhora nas condições gerais de gestão do sistema previdenciário estadual, levaram o Relator das contas relativas ao exercício de 2012 a propor “a eliminação desse item nas pendências a serem cumpridas pelo Estado do Paraná” (Acórdão nº 306/13-Pleno).



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete do Procurador Michael Richard Reiner

31. Na contramão dessas conclusões, o Ministério Público reiteradamente tem apontado a **responsabilidade do Poder Executivo Estadual** ao deixar de contemplar, no anteprojeto que culminou na edição do novo plano de custeio do seu regime previdenciário, a incidência de contribuição previdenciária sobre a parcela excedente dos benefícios pagos a aposentados e pensionistas, conforme mandamento insito no art. 40, § 18 da Constituição da República:

§ 18. **Incidirá contribuição sobre os proventos de aposentadorias e pensões** concedidas pelo regime de que trata este artigo **que superem o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social** de que trata o art. 201, com **percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos** (grifamos).

32. Nesse contexto, os Membros do Colendo Plenário têm entendido que o foro adequado para que se suscite essa questão é o da prestação de contas do Governador do Estado, visto que é de sua **competência exclusiva a iniciativa legislativa para instituição da contribuição hoje inexistente**:

RECURSO DE REVISTA. APOSENTADORIA. TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA PARA APURAÇÃO DA RESPONSABILIDADE E DO DANO QUANTO À AUSÊNCIA DE MAJORAÇÃO DA ALÍQUOTA PREVIDENCIÁRIA. IMPOSSIBILIDADE. **INADEQUAÇÃO DA VIA ELEITA**. NÃO CONHECIMENTO. EXTINÇÃO SEM JULGAMENTO DO MÉRITO.

(TCE-PR, Tribunal Pleno, Recurso de Revista nº 840360/12, Acórdão nº 878/14, rel. Cons. Durval Amaral, DETC 26/03/2014)

33. Cabe, ainda, observar que, consoante o histórico apresentado pela própria DCE, constou do Acórdão nº 290/12 a determinação de que o novo plano de custeio a ser elaborado previsse “o desconto e o repasse da contribuição dos inativos e pensionistas, conforme preconiza a legislação que trata do assunto, desonerando a entidade patronal deste custo adicional, tendo em vista a decisão do Supremo Tribunal Federal quanto à constitucionalidade da exação, a partir da edição da Emenda Constitucional nº 41/2003”. Em sentido diametralmente oposto, porém, a Lei nº 17.435/2012 estabelece, em seu art. 18, § 1º, **custeio adicional** suportado pelo Estado, correspondente a 8,5% sobre o total de benefícios custeados pelo Fundo Previdenciário.

34. Diante desses fatos, por se evidenciar que o plano de custeio elaborado pelo Governo Estadual contraria o comando normativo do art. 40, § 18 da Constituição Federal, onerando indevidamente os cofres públicos, que arcam com custeio adicional do regime previdenciário ante a renúncia estatal em desempenhar a exação previdenciária, bem como em face do flagrante descumprimento de determinação expedida por este Tribunal de Contas, impõe-se a emissão de parecer prévio recomendando a **irregularidade das contas**, na forma do art. 16, III, “b” e § 3º da sua Lei Orgânica.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete do Procurador Michael Richard Reiner

## 4 – ANÁLISE DOS APONTAMENTOS FEITOS PELA UNIDADE TÉCNICA

35. Estabelecidos os contornos gerais a propósito das contas deste exercício, é imperativo o enfrentamento dos aspectos destacados pela Diretoria de Contas Estaduais que, em sua avaliação, implicariam restrições à regularidade plena do exercício, o que passamos a desenvolver.

### 4.1 – Alterações orçamentárias: concessão de créditos adicionais ilimitados

36. Em seu exame inicial, ponderou a DCE a impossibilidade de aferição da limitação dos créditos adicionais utilizados no exercício às previsões da LOA, em virtude de suposta sobreposição dos dispositivos legais que lastreariam tais alterações orçamentárias. Entretanto, consignou a abertura de créditos adicionais num total representativo de 34,63% do orçamento, ao passo que os cancelamentos corresponderam a 30,66%.

37. Submetida a questão ao contraditório, a Secretaria de Estado da Fazenda justificou as modificações orçamentárias em razão das alterações legislativas ocorridas no período (sobretudo, a promulgação da já referenciada Lei nº 17.435/2012), de modificações na estrutura administrativa do Estado, da não-realização de operações de crédito antes pretendidas, bem como no tentativa de remanejar recursos para aplicação em ações e serviços públicos de saúde.

38. Os argumentos apresentados pelo Estado foram acolhidos pelo segmento instrutivo, que reputou excepcionais as circunstâncias fáticas que engendraram as noticiadas modificações orçamentárias. Nada obstante essa conclusão, verifica-se que, não só os argumentos trazidos pela Pasta Fazendária em nada esclarecem o fundamento legal específico das diversas alterações, como também persiste a irregularidade essencial que dá azo a toda essa conjuntura: a indevida concessão de **créditos adicionais ilimitados**, com fulcro em dispositivo da Lei do Orçamento Anual<sup>2</sup>, em franca violação ao preceito normativo do art. 167, VII da Constituição Federal<sup>3</sup>.

39. A questão vem sendo objeto de constantes ressalvas, determinações e recomendações desta Corte, mas não é corrigida no processo legislativo. Tal situação, que comprova, no mínimo, a falta do devido planejamento pelos órgãos do Executivo Estadual, é comprometedora do *equilíbrio orçamentário*, consistindo em subterfúgio à atuação do Poder Executivo independentemente da prévia aprovação do Legislativo.

<sup>2</sup> Este é o dispositivo da Lei nº 17.398/2012:

Art. 13. 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; (...)

<sup>3</sup> Art. 167. São vedados: (...)

VII - a concessão ou utilização de créditos ilimitados; (...)



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete do Procurador Michael Richard Reiner

40. Conforme acentua o jurista Régis Fernandes de Oliveira quanto à vedação constitucional<sup>4</sup>,

(...) não se cuida de princípio. Antes, é pressuposto do orçamento. O equilíbrio deve haver em decorrência lógica da própria existência do orçamento. Se este significa um plano de ação mediante ponderação das receitas e despesas, óbvio está que deve haver equilíbrio entre gastos e receitas, sob pena de aniquilamento do próprio Estado, ou seu endividamento.

41. A manobra jurídica de que se vale o Estado para possibilitar a abertura de créditos adicionais ilimitados, além de padecer de vício de constitucionalidade, desprestigia o povo paranaense, cujos representantes, eleitos para compor a Assembleia Legislativa, deixam de ter controle sobre as finanças manejadas pelo Poder Executivo. Trata-se, no caso, de irregularidade que se inicia com a proposta da peça orçamentária, originária do próprio Executivo, e se perfaz com a aprovação legislativa que indevidamente confere àquele Poder prerrogativa vedada pela ordem constitucional.

42. Apesar de fundada na legislação, assim, essa prática há de se coibida por este Órgão de Controle Externo, não se podendo cogitar de sua convalidação, ante a frontal inobservância dos princípios constitucionais sobre finanças públicas. Tampouco é o caso de se satisfazer o apontamento com mera recomendação de observância de eventuais limites para o manejo de créditos adicionais, simplesmente porque as peças orçamentárias estaduais são propositalmente elaboradas de forma a negligenciar qualquer limitação.

43. Dessa sorte, além do juízo de **irregularidade** sobre as contas, com amparo na prescrição do art. 16, III, “b” da Lei Orgânica desta Corte, é imperativo que este Tribunal de Contas **determine** ao Poder Executivo a abstenção de elaborar projeto de lei orçamentária que preveja a concessão de créditos adicionais ilimitados. Sugere-se, de forma a corrigir o desvio, a fixação, na Lei Orçamentária Anual, de percentual do orçamento aprovado que limitará as eventuais suplementações, considerando-se a média histórica dos exercícios anteriores.

44. Ademais, cumpre **determinar** ao Governador do Estado a rigorosa observância às disposições do Título VI, Capítulo II da Constituição da República, bem como da legislação financeira (Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei nº 4.320/1964), **recomendando-se**, ainda, à Assembleia Legislativa, por sua Comissão de Constituição e Justiça, que proceda às adequações necessárias na eventual hipótese de envio de projeto legislativo que reproduza texto flagrantemente inconstitucional.

## **4.2 – Ausência de demonstrativos do impacto financeiro-orçamentário nos instrumentos de renúncia de receita**

45. Como segundo apontamento da unidade técnica, verifica-se a ausência de apresentação dos **Demonstrativos de Estimativa e Compensação da Renúncia**

<sup>4</sup>Curso de Direito Financeiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010, p. 363.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete do Procurador Michael Richard Reiner

**de Receita**, conforme modelo estabelecido pela Portaria nº 637/2012 da Secretaria do Tesouro Nacional, fato que implicaria inobservância ao preceito do art. 14 da LRF. A SEFA, por sua vez, alegou que os procedimentos administrativos dos respectivos atos de renúncia de receita são instruídos com a estimativa do impacto financeiro-orçamentário, e, também, que busca equacionar solução informatizada para facilitar o acesso a tais estudos.

46. A restrição, bem se vê, não está relacionada à existência, ou não, da estimativa do impacto financeiro-orçamentário (exigida pela legislação), mas à forma de sua estruturação e, igualmente importante, apresentação a este Tribunal de Contas, propiciando o exercício do controle externo.

47. Sendo assim, o *Parquet* não se opõe ao juízo de **ressalva** exarado pela unidade administrativa, eis que se cuida de *irregularidade meramente formal*, propugnando pela **determinação** de adequação dos demonstrativos em tela às orientações da STN.

### **4.3 – Estorno de empenhos liquidados**

48. Outra situação constatada na instrução técnica diz respeito à verificação de estorno de empenhos que totalizam cerca de R\$ 1,2 bilhão. Desse total, apurou-se que **R\$ 742,2 milhões** correspondem a **empenhos já liquidados**, isto é, nos quais já teria se implementado a condição ao pagamento dos credores, identificando-se que R\$ 676,8 milhões corresponderiam a estornos de empenhamento de valores da folha de pagamento e R\$ 48,7 milhões, a estornos para alteração de fonte. Remanesceriam, portanto, justificativas quanto aos empenhos da ordem de R\$ 16,7 milhões, já liquidados e também estornados.

49. A SEFA apresentou resposta pontual à relação de empenhos estornados questionados pela unidade instrutiva, que, reexaminando o tema, concluiu pelo parcial acolhimento das razões, restando, todavia, o total de **R\$ 11 milhões de estornos irregulares**.

50. Essa prática, já adotada pelo Estado no exercício anterior, mostra-se apartada do ordenamento jurídico na medida em que, alcançada a fase da liquidação na realização das despesas orçamentárias, compete ao Poder Público tão-somente honrar o pagamento. Segundo a expressa dicção da Lei nº 4.320/1964, a *liquidação “consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito”* (art. 63), de sorte que o posterior estorno do empenho afronta os mais basilares princípios da vinculação contratual e ofende a boa-fé daquele que se obrigou em face da Administração.

51. Por essa razão, acertado o posicionamento técnico em opor **ressalva** às contas, **determinando-se** ao Estado do Paraná a urgente regularização de suas rotinas administrativas de execução da despesa, com vistas a evitar o estorno de empenhos já liquidados, honrando as obrigações contraídas no momento próprio.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete do Procurador Michael Richard Reiner

## 4.4 – Inconsistências no Balanço Orçamentário

52. Neste ponto, evidencia-se que divergências apresentadas nos balancetes de verificação impactaram na apuração do resultado orçamentário, motivando, após o esclarecimento prestado pela SEFA, a revisão dos cálculos formulados pela DCE. Em suma, constatou-se desequilíbrio em unidades orçamentárias em razão de registros manuais das operações contábeis, sem o respectivo lançamento no sistema, bem como erro na apuração do valor de transferências.

53. Revestindo-se o erro de caráter meramente formal, já se tendo operado a retificação e a adequada apuração do resultado no exercício, há de se consignar **ressalva** também neste aspecto.

## 4.5 – Despesas com divulgação e propaganda

54. Os apontamentos relacionados neste tópico referem-se ao baixo percentual de emissão dos Pedidos de Autorização para Divulgação e Veiculação (PADV) na execução de despesas com publicidade legal e institucional. A manifestação do Órgão Fazendário, por sua vez, demonstrou que o percentual de despesas que seguiram o trâmite adequado corresponderia a 80,70%, justificando as situações que teriam motivado a falha administrativa.

55. Embora, conforme a DCE, não seja possível aferir a comprovação das assertivas exaradas pelo Estado, impõe-se a **ressalva** neste aspecto unicamente porque se denota fragilidade nos controles internos relacionados com os gastos de publicidade e divulgação, apesar da existência de regulamentação expressa que estipule um procedimento tendente a extirpar tais impropriedades.

## 4.6 – Fundos especiais

56. A propósito dos apontamentos relativos aos **fundos especiais** do Estado, indica a Diretoria de Contas Estaduais a **falta de repasse** da integralidade dos recursos vinculados pelo Tesouro Geral, a inobservância da Lei nº 17.579/2013, que estabelece o Sistema de Gestão Integrado dos Recursos Financeiros do Estado do Paraná (SIGERFI), impondo a separação dos recursos vinculados em subcontas, bem assim a **inoperância** de sete fundos, que não apresentaram movimentação orçamentário-financeira.

57. Tais irregularidades são reiteradas a cada exercício financeiro, motivando a expedição de constantes determinações por parte deste Tribunal, sem que se tenha atingido o resultado desejado. Nesse contexto, insta salientar que a ausência de repasses das receitas vinculadas pela Fazenda Estadual aos fundos especiais contraria os conteúdos normativos dos art. 71 a 74 da Lei nº 4.320/1964<sup>5</sup>,

---

<sup>5</sup>Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que por lei se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação. Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a turnos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete do Procurador Michael Richard Reiner

---

circunstância que é indicativa do emprego de recursos em desvio de finalidade. Refira-se, nesse contexto normativo, o dispositivo do artigo 8º, parágrafo único da Lei de Responsabilidade Fiscal, a ilustrar a impossibilidade de utilização dos recursos em finalidade diversa a que forem vinculados<sup>6</sup>.

58. A par disso, consoante o art. 72 da Lei Geral de Finanças Públicas, é imperativo incrementar dotações orçamentárias específicas a cada fundo especial instituído no Estado, de forma a operacionalizar suas atividades para a consecução das suas específicas finalidades. Se, como assevera a DCE, sob a perspectiva da execução financeiro-orçamentária é coerente a prática de repasse do recurso apenas quando da execução da despesa, numa perspectiva estritamente legal, eventual apropriação de valores excedentes da execução orçamentária dos fundos é vedada pela ordem jurídica, consistindo em expressa violação à lei que vinculou tais recursos a determinada finalidade.

59. Nesse sentido, é de se ver que o dispositivo do art. 36 da LDO do exercício de 2013, repetindo comando normativo largamente empregado na administração financeira do Estado, defere ao Poder Executivo a possibilidade de utilização de recursos dos fundos especiais em outras ações, reputadas prioritárias ao Governo, desde que constatada a ocorrência de superávit financeiro nas fontes vinculadas<sup>7</sup>. Tal previsão, todavia, além de ilegal, deixa transparecer falha mais grave do planejamento financeiro: a criação de fundos especiais deve orientar-se para atendimento de finalidades específicas, de modo que os recursos arrecadados não constituam poupança para o Estado, nem sejam insuficientes para atendimento dos fins propostos.

60. Firme esse pressuposto, tem-se que a apuração de resultado superavitário em qualquer fundo especial – indicando excesso de arrecadação – não é desejável, demandando a necessidade de reestruturação de suas receitas. De outro lado, é preciso averiguar pontualmente se a execução orçamentária do fundo conflui para o atendimento de suas finalidades precípua, de sorte que não careçam as ações de recursos, mas também não haja sobras consideráveis.

61. Pelo exposto, constatadas infrações à norma legal, ante a inobservância das leis instituidoras dos respectivos fundos, e, ainda, a ocorrência de desvio de finalidade, impõe-se o juízo de **irregularidade das contas** com referência a este item, escorado no art. 16, inciso III, “b” e “e” da Lei Orgânica deste Tribunal de Contas.

---

Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

<sup>6</sup> “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>7</sup> Art. 36. O Poder Executivo poderá utilizar os recursos de Superávit Financeiro apurados nos balanços das Unidades da Administração Indireta do Poder Executivo, para atender programas prioritários de Governo.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete do Procurador Michael Richard Reiner

62. Ademais, é imprescindível a **determinação** ao Executivo Estadual do pleno cumprimento das deliberações desta Corte atinentes aos fundos especiais, a fim de que se efetue a separação contábil e financeira dos recursos vinculados, publicando-se, ainda, tais informações bimestralmente no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (art. 52, I, “a” da Lei de Responsabilidade Fiscal).

63. Outrossim, **recomenda-se** a revisão da política de utilização de fundos especiais, reavaliando-se a necessidade de sua manutenção e promovendo-se a extinção dos considerados desnecessários, incrementando-se, por outro lado, dotações orçamentárias com vistas à justa operacionalização dos demais.

#### **4.7 – Serviços sociais autônomos**

64. Repousa a proposição da unidade técnica, neste aspecto, na necessidade de consolidação dos dados dos chamados “serviços sociais autônomos”, dependentes do Orçamento do Estado e integralmente vinculados aos respectivos contratos de gestão, nos Demonstrativos de Gestão Fiscal, em especial quanto às despesas com pessoal, nos termos do art. 59, § 1º da LRF.

65. A ponderação contábil decorre do entendimento vertido na prestação de contas da Agência Paraná Desenvolvimento (autos nº 27032-0/13, Acórdão nº 5336/13-Pleno), em que se reputou necessária tal providência, ante a caracterização de plena dependência, por parte da entidade, dos recursos repassados pelo Estado. As despesas empreendidas no seu quadro de pessoal, portanto, devem integrar o índice apurado pelo Estado, em compasso com o art. 18 da LRF.

66. Diante disso, corrobora-se o entendimento técnico no sentido de se **determinar** a adoção de tal prática em relação a todos os serviços sociais autônomos dependentes de recursos financeiros do Estado.

#### **4.8 – Disponibilidade financeira**

67. Circunscreve-se a glosa da unidade técnica, quanto a este ponto, ao fato de que se constatou insuficiência de recursos correspondentes a R\$ 679 milhões, após a inscrição de restos a pagar não processados. As ponderações da SEFA objetivam descaracterizar os débitos constituídos contra o Estado, argumentando que há baixa probabilidade de efetiva liquidação desses empenhos, de sorte que seu estorno será possível, sem afetar interesses de terceiros.

68. A situação reveste-se de gravidade, podendo caracterizar, inclusive, a conduta inscrita no art. 359-F do Código Penal, ante a omissão em cancelar a inscrição de restos a pagar dessas despesas. Nesse sentido, veja-se que o art. 55, III, “b” da LRF faz expressa menção à necessidade do cancelamento, por falta de disponibilidade de caixa, das despesas não liquidadas.

69. Impõe-se, assim, o juízo de **irregularidade** sobre as contas nesse aspecto, ante a violação à norma legal, nos termos do art. 16, III, “b” da LOTC/PR.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete do Procurador Michael Richard Reiner

---

## 4.9 – Dívida ativa

70. As anotações técnicas quanto à dívida ativa referem-se à baixa efetividade de sua recuperação, bem como ao expressivo volume de créditos prescritos. Analisadas as justificativas apresentadas pelo Estado, concluiu a DCE pela ressalva do item, com recomendação de aprimoramento dos mecanismos de cobrança (administrativa e judicial) da dívida ativa.

71. Diverso não é o entendimento deste *Parquet*, visto que, a despeito das medidas e dificuldades anunciadas pela Procuradoria-Geral do Estado quanto ao equacionamento dos mecanismos de recuperação administrativa da dívida, assim como no que se refere aos controles das situações de litígio para evitar a ocorrência de prescrição dos créditos, o volume de recursos considerados na provisão de perdas é, ainda, bastante expressivo (da ordem de R\$ 16 bilhões). Em sentido oposto, o índice de recuperação desses créditos é deveras tímido (0,26%), e as rotinas de acompanhamento da evolução desse ativo patrimonial devem ser, efetivamente, aprimoradas.

72. Subscrevem-se, assim, a **ressalva** técnica e a **recomendação** proposta pela DCE.

## 4.10 – Ausência de registro contábil de juros moratórios de precatórios

73. Situação igualmente reiterada na análise das contas do Governo Estadual diz respeito à ausência de contabilização dos juros de mora dos precatórios devidos pelo Estado, fato que compromete o conhecimento do saldo real do passivo. A análise técnica, todavia, deixou de efetuar qualquer glosa a propósito do montante dos repasses, os quais, segundo se apurou, vêm seguindo a metodologia eleita pelo Decreto nº 6.335/2010.

74. A propósito do apontamento, a Procuradoria-Geral do Estado elaborou extenso arrazoado, demonstrando as dificuldades operacionais na apuração dos valores atualizados, bem como indicando a necessidade de pleno desenvolvimento de um sistema informatizado (em fase de planejamento) para o controle desse imenso passivo do Estado. Em síntese, a argumentação desenvolvida amparou-se na complexidade do trabalho e na sua grande dimensão, a exigir a realização de infindáveis cálculos para compor os dados faltantes.

75. Em que pese a acolhida dos argumentos por parte da DCE, parece a este Ministério Público que as justificativas não merecem prosperar, pois o grande volume do trabalho não afasta a necessidade de seu desempenho. Ainda, as glosas efetuadas sobre a gestão de precatórios são constantemente reiteradas por esta Corte, e o fato de o Estado do Paraná ser o segundo maior devedor dentre os Estados da Federação é, por si só, fato suficiente a ensejar o aprimoramento dos instrumentos de controle para adequada mensuração da real dívida.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete do Procurador Michael Richard Reiner

76. Assim sendo, por persistir a inconsistência contábil já apurada nos exercícios anteriores, é de se manter a **ressalva** das contas, tendo em vista a verificação de *irregularidade formal* ante a violação dos *princípios fundamentais da contabilidade*<sup>8</sup>, da *evidenciação contábil*<sup>9</sup> e da *transparência*.

## 5 – VERIFICAÇÃO DOS LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

77. Em relação aos limites impostos pelo sistema constitucional e legal vigentes, é mister perquirir acerca de seu efetivo cumprimento. Nesse propósito, segundo a análise técnica, constatam-se as seguintes situações:

- **Cumprimento** do índice constitucional relativo à **educação** (manutenção e desenvolvimento do ensino – 33,06% das receitas resultantes de impostos, somadas as transferências);
- **Descumprimento do índice constitucional referente à saúde** (ações e serviços públicos de saúde – 11,22% do produto da arrecadação de impostos, deduzidas as parcelas transferidas aos Municípios);
- **Descumprimento do índice constitucional referente a ciência e tecnologia** (1,62% da receita tributária);
- **Cumprimento** dos índices da **Lei de Responsabilidade Fiscal**, notadamente quanto a **gastos com pessoal** (54,96% da receita corrente líquida), à **dívida consolidada** (59,91% da receita corrente líquida), à **realização de operações de crédito** e à **concessão de garantias** (1,43% da receita corrente líquida);

<sup>8</sup> Assim dispõe a **Resolução nº 750/93 do Conselho Federal de Contabilidade**:

Art. 6º O **Princípio da Oportunidade** refere-se ao processo de mensuração e apresentação dos componentes patrimoniais para produzir informações íntegras e tempestivas.

Parágrafo único. A falta de integridade e tempestividade na produção e na divulgação da informação contábil pode ocasionar a perda de sua relevância, por isso é necessário ponderar a relação entre a oportunidade e a confiabilidade da informação.

Art. 7º O **Princípio do Registro pelo Valor Original** determina que os componentes do patrimônio devem ser inicialmente registrados pelos valores originais das transações, expressos em moeda nacional.

Art. 10. O **Princípio da PRUDÊNCIA** determina a adoção do menor valor para os componentes do ATIVO e do maior para os do PASSIVO, sempre que se apresentem alternativas igualmente válidas para a quantificação das mutações patrimoniais que alterem o patrimônio líquido.

Parágrafo único. O Princípio da Prudência pressupõe o emprego de certo grau de precaução no exercício dos julgamentos necessários às estimativas em certas condições de incerteza, no sentido de que ativos e receitas não sejam superestimados e que passivos e despesas não sejam subestimados, atribuindo maior confiabilidade ao processo de mensuração e apresentação dos componentes patrimoniais.

<sup>9</sup> Conforme a Lei nº 4.320/1964: “Art. 90 A contabilidade deverá evidenciar, em seus registros, o montante dos créditos orçamentários vigentes, a despesa empenhada e a despesa realizada, à conta dos mesmos créditos, e as dotações disponíveis”.



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete do Procurador Michael Richard Reiner

- **Cumprimento da Lei de Diretrizes Orçamentárias** quanto à liberação de cotas à Assembleia Legislativa, ao Poder Judiciário, ao Ministério Público, ao Tribunal de Contas e à Defensoria Pública;
- **Descumprimento da meta definida na Lei de Diretrizes Orçamentárias de Resultado Primário** (déficit de R\$ 744,4 milhões).

78. No que se refere ao índice de aplicação em **ações e serviços públicos de saúde**, é necessário esclarecer, de partida, que, quaisquer que sejam os parâmetros ventilados na instrução, constata-se o *objetivo* desatendimento do índice constitucional, fato que irrefutavelmente atrai *de per se* a **irregularidade das contas**. Com efeito, o mero descumprimento de índice sensível à execução de políticas públicas referentes a direito fundamental enseja a reprovação das contas do exercício, cumprindo aferir o percentual remanescente apenas para **recomposição da diferença no exercício subsequente ao da apuração** – nos termos do art. 25, *caput* da Lei Complementar n° 141/2012.

79. Assentada essa premissa, quanto às divergências na base de cálculo para apuração do índice, verifica-se que intenta o Estado do Paraná excluir a perda líquida dos recursos ao FUNDEB, por reputar que, havendo transferência dos valores vinculados a tal Fundo para os Municípios paranaenses, haveria plena incidência da dedução constante do art. 198, § 2º, II do Texto Constitucional<sup>10</sup>.

80. O argumento, embora apresente alguma lógica, não merece se impor, sendo adequada a metodologia empregada pela unidade técnica, tanto em razão da correta interpretação do dispositivo constitucional invocado, como em virtude da expressa vedação consignada no art. 29 da Lei Complementar n° 141/2012.

81. Em primeiro lugar, depreende-se que as *parcelas da receita dos impostos transferidas aos Municípios*, a que faz menção o dispositivo constitucional invocado, tratam daquelas previstas na seção relativa à **repartição das receitas tributárias**. Nesse desiderato, objetivou o constituinte reformador tão-só o abatimento daqueles percentuais naturalmente vocacionados a compor a receita municipal, não obstante se trate de impostos de competência estadual.

82. Diversa é a situação dos recursos transferidos aos Municípios por meio do FUNDEB. Neste caso, as parcelas dos impostos estaduais são destinadas, por força do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a esse específico Fundo, para *posterior repartição*, segundo os critérios legais, entre o Estado e os seus Municípios. **A finalidade da transferência originária, porém, é a constituição de fundos que permitirão suportar as despesas elegíveis a suas finalidades**, e

<sup>10</sup> § 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre: (...) II - no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, **deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios**;



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete do Procurador Michael Richard Reiner

somente após ocorrerá a divisão das receitas auferidas – inclusive, mediante complementação com recursos federais, se for necessário – na forma da lei.

83. A pretensão estadual, assim, não encontra guarida no ordenamento pátrio. A corroborar o acerto da metodologia empregada pela DCE, o dispositivo retrocitado da Lei Complementar nº 141/2012 expressamente vedou a exclusão da base de cálculo de “*quaisquer parcelas de impostos ou transferências constitucionais vinculadas a fundos ou despesas*”, como é o caso. A destinação posterior das receitas constituídas em tais fundos, com efeito, não há de ser considerada para incidência da norma proibitiva.

84. Esclarecido esse aspecto, com o devido respeito às opiniões divergentes, parece-nos que a inclusão dos gastos relativos à *Gestão da Saúde dos Servidores e seus Dependentes* e ao *Programa Leite das Crianças* encontram óbice nos preceitos do art. 4º, incisos III e IV da Lei Complementar nº 141/2012, não devendo ser considerados para apuração do índice<sup>11</sup>. Além disso, as supressões já efetuadas pela DCE mostram-se adequadas às previsões normativas de regência.

85. Realizadas as exclusões propostas pelo Ministério Público, chega-se ao percentual de **10,23% da receita líquida de impostos**, índice a ser considerado para que se imponha ao Estado a **recomposição da parcela não aplicada no exercício de 2015**. Quer dizer, há uma defasagem na ordem histórica de R\$ 370.423.261,61 para o atingimento do *mínimo* nos gastos atinentes à saúde.

86. 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. Nesse sentido, aduz a SEFA que os recursos livres constituem a parcela de 10,69% das receitas orçamentárias, ao passo que as justificativas referentes às alterações orçamentárias também serviriam a embasar a destinação de recursos prioritariamente a outras áreas.

87. Tais razões, sem dúvida alguma, não hão 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.

88. 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* obstará eventual modificação legislativa posterior destinada a extirpar tal vinculação orçamentária. Em

<sup>11</sup> Art. 4º Não constituirão despesas com ações e serviços públicos de saúde, para fins de apuração dos percentuais mínimos de que trata esta Lei Complementar, aquelas decorrentes de:

(...) III - assistência à saúde que não atenda ao princípio de acesso universal;

IV - merenda escolar e outros programas de alimentação, ainda que executados em unidades do SUS, ressalvando-se o disposto no inciso II do art. 3º;



# MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Gabinete do Procurador Michael Richard Reiner

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.

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

90. Nessa ordem de ideias, não prosperando os argumentos desenvolvidos pela SEFA, também este fato há de ensejar o juízo de **irregularidade** das contas. Deixa-se, todavia, de recomendar a recomposição dos recursos não aplicados ante a ausência de específica disposição legal a respeito, não obstante, que o Estado adote postura neste viés.

91. Finalmente, verificada a negligência na gestão fiscal para atendimento do **resultado primário** estabelecido na Lei de Diretrizes Orçamentárias, corrobora-se o posicionamento técnico no sentido de serem **ressalvadas** as contas neste item. Destaque-se, apenas, que tal conclusão é alcançada diante do atendimento ao resultado nominal pretendido, o que demonstra que, apesar do déficit primário apurado, paradoxalmente o Estado tem condições de amortização de suas obrigações constantes da Dívida Pública Estadual.

## 6 – CONCLUSÃO

92. Diante do exposto, manifesta-se o Ministério Público de Contas pela emissão de **parecer prévio** recomendando a **irregularidade das contas** do Poder Executivo Estadual, referentes ao exercício de 2013, de responsabilidade do Governador do Estado, Sr. Carlos Alberto Richa, sem prejuízo da aposição de **ressalvas** e da emissão das **determinações** declinadas neste opinativo.

É o parecer.

Curitiba, 18 de junho de 2014

ASSINATURA DIGITAL

**MICHAEL RICHARD REINER**

**Procurador-Geral do Ministério Público de Contas**

RNB