

PROTOCOLO Nº: 407742/19
ORIGEM: ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO: ADEMAR LUIZ TRAIANO, ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ, CARLOS ALBERTO RICHA, CARLOS ROBERTO MASSA JUNIOR, ESTADO DO PARANÁ, MARIA APARECIDA BORGHETTI
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO GOVERNADOR DO ESTADO
PARECER: 285/19

Prestação de contas anual. Estado do Paraná. Exercício de 2018. Apontamentos pertinentes à gestão orçamentária, financeira, patrimonial, previdenciária e fiscal. Parecer prévio pela irregularidade das contas, com oposição de ressalvas, determinações e recomendações. Multas administrativas.

1. RELATÓRIO

Trata-se da prestação de contas do Poder Executivo do Estado do Paraná, relativa ao exercício financeiro de 2018, de responsabilidade dos ex-Governadores Carlos Alberto Richa (01/01/2018 a 05/04/2018) e Maria Aparecida Borghetti (06/04/2018 a 31/12/2018).

O processo administrativo foi formalizado no Tribunal de Contas mediante encaminhamento da Presidência da Assembleia Legislativa (peça nº 4), contendo os documentos estabelecidos na Instrução Normativa nº 146/2019-TC, os quais integram as peças nºs 5 a 75 dos autos digitais.

Distribuído o expediente, seguiram os autos ao exame inicial da Coordenadoria de Gestão Estadual. A unidade técnica destacou os principais fatos pertinentes à gestão quanto aos resultados orçamentários, financeiros, patrimoniais e fiscais, elucidando, ainda, as ressalvas, determinações e recomendações proferidas nos pareceres prévios de contas dos exercícios anteriores que careceriam de implementação (Instrução nº 482/19, peça nº 82). Ao fim, sugeriu oportunizar o contraditório ao Poder Executivo e aos gestores das contas, a fim de que fossem esclarecidas as impropriedades consignadas.

Por determinação do Relator (Despacho nº 1086/19, peça nº 83), foram as partes interessadas intimadas (peças nºs 86 a 89).

A defesa do Poder Executivo foi providenciada conforme as manifestações dos órgãos do Estado, constantes das peças nºs 100 a 110.

A ex-Governadora endossou a argumentação técnica ofertada pelo Estado do Paraná, acrescentando esclarecimentos em relação a diversos aspectos

pontuados na instrução e apresentando documentos anexos (peças nºs 115 a 121). Ao fim, pugnou pelo juízo de total regularidade das contas apresentadas.

O ex-Governador que lhe antecedeu, de semelhante modo, ratificou a defesa técnica apresentada pelo Poder Executivo, reclamando a expedição de parecer prévio pela regularidade das contas do exercício (peça nº 125).

Em análise conclusiva, a Coordenadoria de Gestão Estadual ocupou-se de detalhar os argumentos defensivos, confrontando-os com seus registros e opiniões técnicas. Ao cabo, manifestou-se pela emissão de parecer prévio recomendando a regularidade com ressalvas das contas, além da imposição de determinações e recomendações, bem como a imputação de multas administrativas (Instrução nº 685/19, peça nº 126).

Ainda, cumpre relatar que se encontram apensos ao processo principal os autos de alerta exarados à Chefia do Poder Executivo nos três quadrimestres de 2018 (autos nºs 548300/18, 729843/18 e 79493/19), além de requerimento administrativo formalizado pela Controladoria Geral do Estado acerca de inconsistências identificadas nas rotinas de utilização do Sistema Integrado de Finanças Públicas (autos nº 366643/18).

É o relato do essencial.

2. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O **exame técnico** conduzido pela instrução desta Corte evidenciou que a gestão estadual no exercício de 2018 alcançou *resultados superavitários* sob as perspectivas *orçamentária* (R\$ 151,5 milhões), *financeira* (saldo de R\$ 7,8 bilhões para o exercício seguinte) e *patrimonial* (R\$ 3,1 bilhões). Ademais, elucidou o *cumprimento das metas fiscais* previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, incrementando-se o montante da dívida consolidada líquida em R\$ 1,8 bilhão. E, ainda, registrou o acréscimo dos saldos da dívida ativa (créditos em favor do Estado), bem como da dívida fundada e do total de precatórios.

Ao lado disso, a unidade técnica asseverou o *atendimento aos limites percentuais de repasses de recursos* aos demais Poderes e Órgãos Constitucionais, previstos na LDO, assim como o *cumprimento* dos percentuais de gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino público (33,56%) e com ações e serviços públicos de saúde (12,17%).

Quanto ao índice estabelecido na Constituição Estadual de aplicação de recursos mínimos em ciência e tecnologia, registrou-se que o Estado *não cumpriu* a exigência, aplicando 1,97% da receita tributária.

Por outro giro, verificou-se o *cumprimento* da norma inscrita no art. 167, inciso III da Constituição (“*regra de ouro*”), que veda a realização de operações de crédito em montante superior ao das despesas de capital, bem assim dos *limites previstos na Lei Complementar nº 101/2000*, quanto à dívida consolidada líquida, às

operações de crédito, às garantias concedidas, às obrigações financeiras em relação às disponibilidades (art. 42) e à despesa total com pessoal.

Nessa perspectiva, o segmento técnico do Tribunal de Contas considerou as contas *regulares*, sem prejuízo da aposição das seguintes *ressalvas*:

1. (item 1 e 4e) Falta de elaboração do Instrumento de planejamento que tratou da programação financeira e do cronograma de execução mensal de desembolso, conforme estabelecido no artigo 8º da Lei Complementar nº 101/00;
2. (item 2) Sucessivos atrasos no envio dos dados orçamentários financeiros e patrimoniais ao sistema SEI-CED, sob a responsabilidade dos gestores: Sra. Maria Aparecida Borghetti, em relação ao 1º e 2º quadrimestres de 2018; e Sr. Carlos Roberto Massa Junior em relação ao 3º quadrimestre de 2018;
3. (item 3b) Prejuízo em avaliações da Controladoria, tendo em vista as dificuldades enfrentadas pela SEFA, desde a implantação do Sistema Novo Siaf;
4. (item 4a) Os programas: Minha Escola Tem Ação – META; Excelência no Ensino Superior e o Políticas de Direitos Humanos e Cidadania não apresentaram execução satisfatória em relação às metas previstas;
5. (item 4b) Não apresentação do Relatório Sobre a Conservação do Patrimônio Público Estadual e Projetos em Andamento;
6. (item 4c) Ausência, como anexo ao projeto da Lei Orçamentária, do demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas fiscais, conforme estabelece o artigo 5º, I, da LC 101/00;
7. (item 4d) Projeto da Lei Orçamentária não estar acompanhado do demonstrativo do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de renúncia fiscal, conforme estabelecido no artigo 5º, II, da LC 101/00;
8. (item 5) Divergência dos dados das Dotações Iniciais e das Dotações Atualizadas das Despesas Orçamentárias apresentados via SEI-CED em comparação com as identificadas na PCA - Balanço Orçamentário;
9. (item 8) Descumprimento do artigo 73, inciso VI, b da Lei nº 9.504/97, tendo em vista a existência de valores empenhados no mês de julho, além de valores em agosto e setembro para a execução de Despesas de Publicidade Institucional;
10. (item 10) Falta de repasse integral dos recursos arrecadados com fonte vinculada ao Fundo Especial da Procuradoria Geral do Estado – FEPGE;
11. (item 17) Falta de equalização das divergências dos saldos que ainda se encontram controversos, bem como a ausência de contabilização dos valores atualizados dos Precatórios;
12. (item 19) Não cumprimento da aplicação do percentual mínimo de 2% da receita tributária em Ciência e Tecnologia (artigo 205, da Constituição do Estado do Paraná);
13. (item 19) Desvincular recursos relativos à parcela do adicional de alíquota do ICMS destinado ao Fundo Estadual de Combate à Pobreza do Paraná;

14. (item 20) Não atendimento, em sua plenitude, do princípio da transparência, que no caso concreto consistiria em tornar tempestivamente públicos e inteligíveis os atos de gestão fiscal, tendo em vista a Republicação do Relatório Resumido da Execução Orçamentária para os bimestres 1, 2, 3, 4, e 6, e do Relatório de Gestão Fiscal referente ao 1º, 2º e 3º quadrimestres.

Estabelecidas essas conclusões, a Coordenadoria sugeriu a expedição de *determinações* ao Governador do Estado no sentido de que providenciasse a *conclusão da apuração e conseqüente registro contábil dos valores levantados de precatórios*, bem como de que *revisse a política de aplicação de recursos em ciência e tecnologia, deixando de desvincular* os relativos à parcela do adicional de alíquota do ICMS destinado ao Fundo Estadual de Combate à Pobreza do Paraná.

Ainda, cabe destacar a formulação de *recomendações* à gestão, abrangendo (i) a melhora nos índices de efetividade dos programas previstos no Plano Plurianual, (ii) o restabelecimento da natureza especial contábil dos fundos disciplinados pela Lei estadual nº 18.375/2014, (iii) a codificação de fontes necessárias para identificar os recursos vinculados a destinações específicas, (iv) a formulação de projeto de lei para fortalecer a recuperação da dívida ativa, e (v) a segregação contábil das transferências financeiras ao Regime Próprio de Previdência Social.

E, diante de sucessivos atrasos, *superiores a 30 (trinta) dias*, no envio de dados orçamentários, financeiros e patrimoniais ao sistema SEI-CED, aduziu a incursão da ex-Governadora (por duas vezes) e do atual mandatário na conduta vedada no art. 87, inciso III, alínea “b” da Lei Complementar estadual nº 113/2005, de modo a lhes atrair a incidência de *multas administrativas*.

As análises técnicas providenciadas pela diligente equipe da Coordenadoria de Gestão Estadual desta Corte de Contas servem de amparo à lavratura deste opinativo ministerial, que **endossa, desde logo, as proposições de determinações e recomendações**, além da imputação das **multas administrativas**, incidentes nos estritos termos do *caput* do art. 87 da Lei Orgânica deste Tribunal.

Quanto ao julgamento que se exerce sobre as contas, entretanto, a despeito de se constatar o atingimento de índices contábeis que denotam relativa saúde financeira do Estado do Paraná, a constatação de certos fatos contrários à ordem jurídica impõe o **parecer pela irregularidade** das contas do exercício, sem prejuízo da anotação das demais causas de **ressalva** também identificadas pela instrução.

Nesse sentido, é oportuno salientar, quanto à **ausência do decreto que teria veiculado a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso**, que a falha formal se deve ao fato de que o Estado não

havia se adequado aos preceitos do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal¹ até o exercício de 2018, observando o que dispunha o art. 47 da Lei nº 4.320/1964². Tendo em vista, contudo, o ajuste ao marco legal mais recente para o corrente exercício, em compasso com a determinação proferida pelo Tribunal de Contas, é acertada a anotação de mera **ressalva** ao item.

De semelhante modo, quanto às **falhas oriundas da implantação do novo SIAF**, haja vista a constatação de intercorrências na execução do Contrato nº 07/17, motivando, inclusive, a instauração de procedimento administrativo pelo Poder Executivo para apurar a responsabilidade da empresa Enorey International Brasil Consultoria Ltda., este *Parquet* de Contas corrobora o entendimento instrutivo, reputando suficiente a anotação de **ressalvas** para tais fatos. São eles: **(i)** atrasos no envio de dados ao SEI-CED, **(ii)** prejuízo às avaliações da Controladoria Interna e **(iii)** republicação dos Relatórios Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e de Gestão Fiscal (RGF).

A proposição de **ressalva** em razão dos **baixos índices de execução de programas previstos no PPA** é coerente com o escopo e a metodologia de análise das contas anuais, na medida em que o exame se concentra em dados objetivos, de sorte que o percentual de efetivação das metas é o único indicador viável para mensurar a eficiência do gasto público. A busca de sistemáticas alternativas para avaliação da legitimidade (a exemplo das auditorias operacionais), entretanto, é uma tendência que deve ser estimulada nesta Corte de Contas.

Por sua vez, o apontamento técnico acerca da **falta do relatório sobre a conservação do patrimônio público estadual e projetos em andamento**, embora consigne violação ao quanto disposto no art. 45, parágrafo único da LRF³, diagnosticou que “a *Coordenadoria de Patrimônio do Estado – CAPE/SEAP possui relatórios de gestão patrimonial de imóveis*”. Assim, materialmente, a impropriedade não reside na ausência do controle exigido na legislação, mas na inobservância do dever de encaminhamento tempestivo de tais informações ao Poder Legislativo – o que, todavia, restou atendido no projeto de LOA do exercício de 2019. Correta, pois, a indicação de **ressalva**.

Ao lado disso, a **carência dos anexos estabelecidos nos incisos I e II do art. 5º da LRF⁴ no projeto da lei do orçamento anual de 2018** merece uma reflexão mais aprofundada.

¹ Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

² Art. 47. Imediatamente após a promulgação da Lei de Orçamento e com base nos limites nela fixados, o Poder Executivo aprovará um quadro de cotas trimestrais da despesa que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar.

³ Parágrafo único. O Poder Executivo de cada ente encaminhará ao Legislativo, até a data do envio do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, relatório com as informações necessárias ao cumprimento do disposto neste artigo, ao qual será dada ampla divulgação.

⁴ Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

I - conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º;

Quanto ao **demonstrativo de compatibilidade da programação dos orçamentos com as metas fiscais**, evidentemente o Poder Executivo reconheceu o descumprimento da norma legal, sequer tendo elaborado o documento – situação que, aparentemente, não se repetiu no exercício subsequente. A despeito de a falta formal revestir-se da maior gravidade, porque, além de infração à norma geral de finanças públicas, traz consigo a conotação da falta de *controle gerencial* das contas, verifica-se que no plano material não houve maiores prejuízos à gestão, na medida em que as metas fiscais – *bastante conservadoras*, diga-se – foram superadas com razoável folga. Desse modo, é coerente a **ressalva**.

Já em relação aos **demonstrativos regionalizado do efeito das renúncias de receita e das medidas de compensação respectivas**, é de se pontuar que a temática vem sendo reiteradamente objeto de preocupação e questionamento por este Órgão Ministerial.

Com efeito, a exigência normativa tem sede constitucional⁵ (art. 165, § 6º) e se articula com a previsão do art. 14 da própria LRF⁶, denotando a necessidade de se assegurar o *equilíbrio intergeracional* com base na gestão fiscal responsável. Para tanto, faz-se imprescindível a previsão de medidas compensatórias aos mecanismos de renúncia de receita, vale dizer, o estabelecimento de estratégias coerentes ao resguardo do patrimônio público.

Mais do que isso, ao exigir a veiculação no projeto de lei orçamentária de “*demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia*”, seguramente o constituinte intentou submeter essa temática à publicidade e ao debate público, através do Parlamento. Isso porque é toda a população que arca com a alta carga tributária a que é submetida para compor as receitas estatais, de modo que **a renúncia a parcela desses recursos deve ser o mais fundamentada, sistematizada e transparente possível**.

Firme nesses pressupostos, consistentemente o Ministério Público de Contas recomendava a *irregularidade* das contas estaduais em face do descumprimento do requisito legal e, em consequência, da notória *falta de*

II - será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado; (...)

⁵ § 6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

⁶ 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.

transparência na política fiscal de renúncias de receita. Todavia, a questão vem sendo superada pelo Tribunal Pleno, que, no Acórdão de Parecer Prévio nº 287/18, referente às contas estaduais do exercício de 2017, concluiu que **a projeção das perdas na previsão da arrecadação é suficiente como medida compensatória**, inexistindo prejuízo à realização da receita. Sem embargo, exarou *determinação* para adequação do demonstrativo, além do encaminhamento de sugestão à Coordenadoria Geral de Fiscalização de realização de auditoria sobre a temática – providência acerca da qual não se tem notícias, diga-se.

Destarte, em face da compreensão já sedimentada pelo Plenário e dos encaminhamentos decorrentes da apreciação das contas de 2017, cujas consequências somente poderão ser vislumbradas com relação ao exercício posterior, deixa-se de apontar, nesta oportunidade, o item como causa de irregularidade, mantendo-se a **ressalva**.

Em relação aos **gastos com publicidade institucional realizados no período de vedação⁷ inscrito no art. 73, inciso VI, alínea “b” da Lei nº 9.504/1997**, a unidade observa que, após os ajustes reclamados pela Secretaria da Comunicação Social, evidenciou-se o montante de **R\$ 168.266,79**. Desse modo, em face da pouca expressividade das despesas em comparação com o total empenhado no exercício (aproximadamente 0,28%) e da pouca probabilidade de tal fato ter causado desequilíbrio ao pleito, opinou pela ressalva.

A rigor, mantendo-se coerência com o quanto deliberado pelo Tribunal de Contas no Prejulgado nº 13, *caberia apenas à Justiça Eleitoral o reconhecimento das exceções à proibição normativa* – de modo que, não se tendo conhecimento de que houve prévia autorização às despesas glosadas, os gastos deveriam ser reputados *irregulares*. Além disso, o precedente favorável à gestão invocado na instrução trata de vedação distinta, inscrita no inciso VII⁸ do mencionado art. 73 – na qual não incorreu o Poder Executivo Estadual no exercício de 2018.

Nada obstante, ponderando a *materialidade* dos gastos e a *proporcionalidade* da irregularidade no contexto da gestão, também o Ministério Público de Contas reputa possível a mera aposição de **ressalva** – sem deixar de consignar, contudo, que a realização de despesas com publicidade institucional no período vedado sem prévia autorização da Justiça Eleitoral configura *transgressão à*

⁷ Art. 73. São proibidas aos agentes públicos, servidores ou não, as seguintes condutas tendentes a afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais:

(...)

VI - nos três meses que antecedem o pleito:

(...)

b) com exceção da propaganda de produtos e serviços que tenham concorrência no mercado, autorizar publicidade institucional dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, salvo em caso de grave e urgente necessidade pública, assim reconhecida pela Justiça Eleitoral;

⁸ VII - realizar, no primeiro semestre do ano de eleição, despesas com publicidade dos órgãos públicos federais, estaduais ou municipais, ou das respectivas entidades da administração indireta, que excedam a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos que antecedem o pleito;

ordem jurídica e, como tal, pode ser coibida pelo Tribunal de Contas, inclusive mediante a recomendação de irregularidade das contas.

Finalmente, a propósito das ***divergências de dados no SEI-CED em comparação com os do balanço orçamentário*** e das ***impropriedades envolvendo a correta contabilização de precatórios***, por se tratar de questões eminentemente formais, igualmente se deve corroborar a sugestão de **ressalvas**.

Ainda, o momento é oportuno para ratificar a preocupação da unidade técnica a respeito da **necessidade de definição de um posicionamento plenário quanto ao enquadramento dos Serviços Sociais Autônomos no conceito de empresas dependentes**⁹, para o que o Acórdão de Parecer Prévio nº 287/18 determinou a instauração de **prejulgado**. Deixa-se, não obstante, de suscitar o incidente neste processo na medida em que, pelo Despacho nº 1082/19 (peça nº 168 dos autos digitais nº 314619/18), a Coordenadoria de Monitoramento e Execuções encaminhou o expediente ao Gabinete da Presidência para atendimento da deliberação do Tribunal Pleno.

Quanto aos demais itens apontados na instrução, por carecerem de algum detalhamento, passamos a explicitar as conclusões do Ministério Público de Contas acerca dos temas controvertidos.

3. FUNDOS ESPECIAIS

Dentre as causas de ressalva consignada pela CGE, constou o suposto ***repasso a menor da receita arrecadada à conta do Fundo Especial da Procuradoria-Geral do Estado – FEPGE***. Para ilustrar a ocorrência, a unidade técnica elaborou quadro da movimentação dos recursos vinculados à fonte 106, contendo os dados de arrecadação e de repasse àquela unidade nos últimos três exercícios.

Com fulcro nessas informações, diversamente do que se verificou no exercício pretérito, em que a Secretaria da Fazenda teria retido aproximadamente 70% dos valores que deveriam ser destinados àquela finalidade, a instrução apontou o repasse de 90,10% do montante arrecadado. Ainda, a despeito da falha, a unidade técnica asseverou que ***“todos os recursos financeiros do FEPGE estão presentes em conta bancária do próprio Fundo e geridos pelo próprio, não havendo qualquer ingerência da SEFA”***, salientando que houve fraco desempenho de sua execução orçamentária, visto que no fim do exercício seu saldo bancário girava em torno dos R\$ 23,4 milhões. Por essa razão, compreende a unidade técnica que ***“não seria razoável e proporcional opinar pela irregularidade das contas, tendo em vista que o***

⁹ Art. 2º Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como:

(...)

II - empresa estatal dependente: empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária;

valor repassado, ainda que menor, supõe-se que tem sido mais do que suficiente para o FEPGE”.

A linha argumentativa delineada pelo segmento técnico desta Corte mostra-se plausível e até poderia ser corroborada por este *Parquet* de Contas, fiando-se nas suas conclusões, não fossem as seguintes assertivas apresentadas no Acórdão de Parecer Prévio nº 287/18-STP, com referência ao exercício anterior:

Inobstante tratem-se de informações recebidas após a conclusão da instrução processual, releva referir que a SEFA apresentou relatório do sistema SIAF **comprovando o repasse na íntegra das receitas auferidas no ano de 2017**. Na mesma oportunidade, informou que o relatório SIA580, embora traga a descrição “transferências financeiras do Tesouro para Unidades da Administração Indireta – por Grupo de Despesa/Fonte” está equivocado, pois sua finalidade real é a de demonstrar a Execução Orçamentária paga e o RP pago em 2017”, de modo que as receitas do FEPGE são registradas pela SEFA de forma “*escritural*” (somente registro contábil) para fins de reconhecimento contábil no poder Executivo.

A PGE encaminhou extrato bancário com saldo de R\$ 24,6 milhões relativamente as sobras do exercício e de exercícios anteriores e **informou que as receitas desse fundo são arrecadadas diretamente pela PGE** e, nos termos do art. 8º de sua lei de criação, o Fundo é dotado de autonomia de gestão, competindo a seu Presidente e/ou Conselho Diretor requerer ao órgão arrecadador o repasse de recursos sempre que necessários à consecução de seus fins.

Evidenciado o **recebimento da totalidade das receitas da Fonte 106 pelo FEPGE**, evidencia-se não ter sido o apontamento a causa do fraco desempenho de sua execução orçamentária. (Grifamos)

(Prestação de Contas do Governador do Estado nº 31461-9/18, Rel. Cons. Fernando Guimarães, DETC 15/10/2018)

Ora, se é procedente o raciocínio que prevaleceu no exame das contas do exercício anterior, deve-se concluir que igualmente são adequadas as razões apresentadas pela Secretaria de Estado da Fazenda na manifestação acostada à peça nº 107 destes autos digitais:

Isso significa, em suma, que desde o advento da Lei Complementar nº 203/2017, **todos os recursos financeiros do FEPGE estão presentes em conta bancária do próprio Fundo e geridos pelo próprio**, não havendo qualquer ingerência da Secretaria de Estado da Fazenda sobre esses recursos financeiros.

Isso pode ser evidenciado ao se visualizar o extrato das contas bancárias do FEPGE (anexo), que em 31/12/2018 possuíam o valor total de R\$ 23.451.509,72 (vinte e três milhões, quatrocentos e cinquenta e um mil, quinhentos e nove reais e setenta e dois centavos), somados os saldos da conta corrente e aplicações do fundo. Frise-se, respectivos recursos financeiros estão sob gerência do próprio FEPGE e não da Secretaria de

Estado da Fazenda, não havendo o que se falar em falta de repasse de recursos arrecadados.

À Secretaria de Estado da Fazenda apenas cabe realizar os atos necessários para a abertura dos créditos orçamentários na dotação do Fundo, quando assim for solicitado pelo órgão para o atendimento de despesas a serem realizadas pelo mesmo, mediante abertura de créditos adicionais. (Grifamos)

Assim sendo, parece-nos que o apontamento efetuado pela unidade técnica não se sustenta, na medida em que a arrecadação é realizada à conta do próprio Fundo, competindo à Secretaria da Fazenda o controle contábil-orçamentário dos valores. E, nesse sentido, com a revogação da autorização legal à incorporação do eventual superávit financeiro do mencionado Fundo ao Tesouro, tem-se por certo que o montante remanescente na fonte 106 estará disponível ao FEPGE no exercício subsequente.

Tem-se, pois, o item por **regularizado**.

De outra banda, quanto à **constatação da existência de fundos inoperantes**, cumpre salientar que o Parecer Prévio nº 287/18 adotou as *recomendações* do Caderno Medidas de Gestão, de modo a sugerir ao Poder Executivo que efetivasse a gestão dos Fundos de Preservação Ambiental da Região Metropolitana de Curitiba (FPA-RMC), Estadual de Habilitação e Regularização Fundiária de Interesse Social (FEHRIS) e Estadual de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (FUNDEPIR). Sem embargo, constatou a unidade técnica que tais fundos não constaram do orçamento.

Além desses, foram **instituídos no exercício de 2018** os Fundos de Aval Garantidor das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte do Paraná (FAG/PR), de Capital de Risco do Estado do Paraná (FCR/PR) e de Inovação das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte do Paraná (FIME/PR), que já foram regulamentados, mas também carecem de efetiva implementação orçamentária.

Nesse cenário, reiterando o opinativo já alinhavado no exercício anterior, considerando que na tramitação do projeto de lei que culminou na edição da Lei nº 19.115/2017, a Assembleia Legislativa houve por bem manter aqueles fundos especiais, é *dever* do Poder Executivo **adotar as medidas necessárias à plena operacionalização de tais estruturas**, com vistas a cumprir as finalidades legais. Assim, sugere-se a expedição de tal **determinação** ao Governo do Estado.

4. GESTÃO PREVIDENCIÁRIA

A gestão previdenciária historicamente tem sido um aspecto sensível à higidez das contas públicas, situação da qual não se isenta o Estado do Paraná.

A evolução de sua disciplina normativa no âmbito do Regime Próprio de Previdência Social paranaense foi suficientemente abordada pela unidade técnica na instrução, retratando a instituição do regime pela Lei nº 12.398/1998, a revisão da

segregação de massas promovida pela Lei nº 17.435/2012, a contribuição previdenciária de inativos e pensionistas e a **indevida**¹⁰ reestruturação do plano de custeio operada com a Lei nº 18.469/2015, a qual rompeu com qualquer possibilidade de equilíbrio atuarial e sustentabilidade financeira do sistema¹¹.

Segundo os dados consolidados na instrução, o regime apresentou **déficit orçamentário de R\$ 5 bilhões**, cumprindo salientar que o Fundo de Previdência, único estruturado sob o regime de capitalização, consignou **resultado deficitário de R\$ 464,2 milhões**. Para os fundos de repartição simples (Fundo Financeiro e Fundo Militar), a cobertura da insuficiência financeira é realizada mediante complementação paga pelos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas e Instituições de Ensino Superior (conforme a Lei nº 17.435/2012¹²); o Fundo de Previdência, todavia, não recebeu aportes suplementares, ainda que *não haja saldo de restos a pagar sem a correspondente suficiência de caixa*, conforme a instrução.

A despeito da **precária situação financeira dos fundos de natureza previdenciária**, que acumularam perdas no exercício, em vista dos resultados financeiro-orçamentários registrados, observou o segmento técnico deste Tribunal de Contas que o **resultado atuarial** do Fundo de Previdência demonstra *suposta* solvência do regime, compreendendo um **resultado técnico superavitário em R\$ 70,4 milhões**. **Tal situação é drasticamente diversa da constatada no exercício**

¹⁰ Sempre é oportuno salientar que o Parecer Técnico MPS/SPPS/DRPSP/GCACI/CCOAT nº 011/2015 sustentou a **irregularidade da nova segregação de massas**, em virtude do patente **desequilíbrio financeiro e atuarial**, que promove a **descapitalização** do Fundo de Previdência, *verbis*: “*Não foi demonstrado por meio da Nota Técnica Atuarial DPREV/ATUÁRIA nº 34/2015 que a alteração da segregação da massa do RPPS do Estado do Paraná atende a todos estes requisitos. Além disso, apesar da incompletude dos elementos apresentados na referida nota, pode-se inferir, conforme já comentado, que a transposição de segurados do Fundo Financeiro para o Fundo de Previdência (...) promove a descapitalização do Fundo de Previdência (Plano Previdenciário) e não implementa de imediato e dentro do prazo previsto (35 anos) na Portaria MPS nº 403/2008, plano de equacionamento do déficit atuarial provocado pelo aumento da massa de segurados do plano previdenciário*”.

¹¹ Deve-se anotar que a questão vem sendo reiteradamente abordada pelo Ministério Público de Contas nas prestações de contas do Poder Executivo, do Paranaprevidência e dos fundos de natureza previdenciária desde, pelo menos, o exercício de 2015 – ainda que as alterações impostas pela Lei nº 17.435/2012 hajam sido previamente impugnadas, igualmente. Ainda, esta instituição manejou junto ao Tribunal de Contas **medida cautelar nominada** (autos nº 38752-6/15) visando a **prevenir a descapitalização do Fundo de Previdência**, a qual foi sumariamente **rejeitada por esta Corte**. Também, é importante registrar a tramitação, junto ao Supremo Tribunal Federal, da **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 5330**, que questiona os dispositivos da Lei nº 18.469/2015.

¹² Art. 23. Os recursos adicionais e necessários à cobertura de insuficiências financeiras havidas em face do compromisso com o pagamento dos benefícios devidos aos pensionistas vinculados ao Fundo Financeiro e ao Fundo Militar correrão a cargo das dotações próprias do Poder Executivo, para os benefícios concedidos até a publicação desta Lei.

Parágrafo único. Os recursos adicionais e necessários para o pagamento de pensões concedidas após a publicação desta Lei correrão a cargo de dotação orçamentária própria dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, do Tribunal de Contas e das Instituições de Ensino Superior.

de 2017, em que se apurou um déficit atuarial de aproximadamente R\$ 16,6 bilhões.

É evidente que a obtenção de tais resultados tem um **custo** – precisamente, as alterações propiciadas com a edição, aos 20/12/2018, da **Lei nº 19.790**.

Tal diploma, ao passo que **isentou o Estado do pagamento da contribuição sobre a folha de inativos e pensionistas**, impôs-lhe a obrigação de realizar **aportes mensais para o custeio suplementar do regime**, trazendo nova redação ao art. 20, *caput* e § 1º da Lei nº 17.435/2012:

Art. 20. Considerados os pressupostos de capacidade financeira e orçamentária do Estado do Paraná e os critérios de solvência atuarial de que trata o art. 4º desta Lei, o Estado também transferirá, para composição do Fundo de Previdência, a título de custeio suplementar, **aportes mensais e escalonados**.

§ 1º Os aportes descritos no caput deste artigo terão como base o valor total mensal da Folha de Benefícios do Fundo de Previdência, observando-se a **progressão de alíquotas** conforme tabela descrita no anexo único desta Lei, tendo como termo inicial a folha do mês de julho de 2018.

Dessa sorte, segundo a proposta apresentada pelo Poder Executivo e aprovada pelo Poder Legislativo, **além dos seus encargos com as contribuições previdenciárias** (*em montante igual à contribuição que arrecadar dos servidores ativos*), o Estado do Paraná deverá verter ao Fundo de Previdência, com vistas a assegurar a solvência do regime, uma **parcela adicional** – cujo cálculo corresponderá à multiplicação dos seguintes percentuais, retratados no **anexo** da legislação, sobre a **folha mensal de benefícios custeados pelo referido Fundo**:

ANO	ALÍQUOTA	ANO	ALÍQUOTA	ANO	ALÍQUOTA
2018	0,5%	2043	49,0%	2068	40,0%
2019	1,0%	2044	52,0%	2069	38,0%
2020	2,0%	2045	55,0%	2070	38,0%
2021	3,0%	2046	58,0%	2071	38,0%
2022	4,0%	2047	58,0%	2072	38,0%
2023	5,0%	2048	58,0%	2073	38,0%
2024	6,0%	2049	58,0%	2074	38,0%
2025	7,0%	2050	58,0%	2075	38,0%
2026	8,0%	2051	58,0%	2076	38,0%
2027	9,0%	2052	58,0%	2077	38,0%
2028	10,0%	2053	58,0%	2078	38,0%
2029	11,0%	2054	58,0%	2079	38,0%
2030	12,0%	2055	58,0%	2080	38,0%
2031	13,0%	2056	58,0%	2081	38,0%

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da Procuradoria-Geral

2032	16,0%	2057	58,0%	2082	38,0%
2033	19,0%	2058	58,0%	2083	38,0%
2034	22,0%	2059	58,0%	2084	38,0%
2035	25,0%	2060	56,0%	2085	38,0%
2036	28,0%	2061	54,0%	2086	38,0%
2037	31,0%	2062	52,0%	2087	38,0%
2038	34,0%	2063	50,0%	2088	38,0%
2039	37,0%	2064	48,0%	2089	38,0%
2040	40,0%	2065	46,0%	2090	38,0%
2041	43,0%	2066	44,0%	2091	38,0%
2042	46,0%	2067	42,0%	2092	38,0%

Parafraseando a indagação suscitada pela Douta Procuradoria-Geral de Justiça na tramitação¹³ do Projeto de Lei nº 402/2018, que se converteu no texto da Lei nº 19.790/2018, há que se perguntar: **se em face da exigência legal (vigente até então) de contribuição no importe de 11% o Executivo já estava em mora, como esperar um “milagre financeiro” que propicie, no futuro, aportes de 58%?**

Veja-se que o plano de equacionamento proposto pelo Estado do Paraná é absolutamente surreal e fantasioso, cuja factibilidade, sob a perspectiva financeira, é facilmente fulminada pela simples observação – haja vista que propõe, por exemplo, que em **duas décadas** (2039) o ente público se comprometa a aportes mensais correspondentes a **um terço da folha de benefícios** do regime, **superando-lhe a metade cinco anos depois!**

Insta destacar que a referida manifestação do Ministério Público Estadual junto ao processo legislativo fulcrou-se em **exame técnico preliminar** lavrado pela **3ª Inspeção de Controle Externo** desta Corte de Contas, superintendida pelo Conselheiro Fernando Guimarães, Relator das contas do governo do exercício de 2017.

Em face da percuciência e tecnicidade da análise, transcreve-se a seguir **excerto do parecer elaborado por aquela unidade técnica** deste Tribunal de Contas – cuja exposição é elucidativa das irregularidades verificadas na manobra intentada pelo Estado do Paraná:

Considerando a competência da SPPS, e o disposto nos art. 20, § 4º, art. 22, art. 25 e art. 27, da Portaria MPS nº 403/2008, **é necessário que o Estado proceda ao encaminhamento da proposta de alteração do plano de custeio, bem como da nota técnica atuarial que o acompanha, para sua prévia aprovação**, tendo em vista que a revisão do plano de custeio implicará em redução das alíquotas ou aportes destinados ao RPPS que deverá apresentar Índice de Cobertura igual ou superior a 1,25 em, no mínimo, cinco exercícios consecutivos.

¹³ Cópia do PL nº 402/2018 pode ser obtida junto ao sítio eletrônico da Assembleia Legislativa do Paraná na Internet, no endereço http://portal.assembleia.pr.leg.br/modules/mod_legislativo_arquivo/mod_legislativo_arquivo.php?leiCod=79532&tipo=I. Acesso em 23 out 2019.

Cabe ressaltar que desde a aprovação da Lei Estadual nº 18.469/2015, o Índice de Cobertura do Fundo de Previdência apresenta resultado **inferior a 1,25**, revelando que sua aprovação foi equivocada e compromete de forma severa a sustentabilidade do Regime Próprio dos Servidores do Estado do Paraná. [Gráfico]

Ao deixar de aplicar a alíquota de 11% sobre a folha de inativos e pensionistas, o Poder Executivo, Tribunal de Justiça, Ministério Público, Tribunal de Contas e Assembleia Legislativa deixarão de destinar ao Fundo de Previdência aproximadamente o valor de R\$ 11,0 milhões mensais, sendo R\$ 8,3 milhões do Poder Executivo e R\$ 2,7 milhões dos demais Poderes, devendo haver a evidenciação dos impactos em Nota Técnica Atuarial. (...)

O plano de equacionamento proposto também apresenta divergência com o contido no art. 18, da Portaria nº 403/2008, ao estabelecer que o custeio suplementar iniciará em 2018 e terminará em 2091, ou seja, em **75 (setenta e cinco) anos**, quando a norma estabelece que no caso da avaliação indicar **déficit** atuarial, conforme se extrai da Nota Técnica 106/2018, **na ordem de R\$ 16,6 bilhões**, deverá ser evidenciado no Parecer Atuarial o plano de amortização para o seu equacionamento num prazo máximo de **35 (trinta e cinco) anos**, para que sejam acumulados recursos suficientes para a cobertura do déficit. (...)

Considerando que a lei extingue receitas no valor de R\$ 131,55 milhões (obrigações patronais de inativos e pensionistas), e em seu lugar cria alíquota suplementar, que corresponde a R\$ 28,6 milhões em 2019, R\$ 57,9 milhões em 2020 e R\$ 88,3 em 2021, chega-se à conclusão que essa alteração aumenta a descapitalização real do fundo de previdência na ordem de R\$ 103,00 milhões em 2019, R\$ 73,0 milhões em 2020 e R\$ 43,0 milhões em 2021.

Considerando que a descapitalização do Fundo de Previdência no exercício de 2017 foi de R\$ 535,0 milhões, em razão da insuficiência de receitas de contribuições para fazer frente às despesas com aposentadorias e pensões, essa alteração agravará o cenário, elevando a descapitalização para aproximadamente R\$ 638,0 milhões, resultando em real decréscimo na ordem de 10% nas reservas do fundo em 2018, as quais eram R\$ 6,9 bilhões na data da elaboração da nota técnica nº 112/2018.

Novamente um plano de custeio que deveria reverter o processo de descapitalização do RPPS, não o faz, vez que reduz obrigações previdenciárias do Poder Executivo e demais Poderes, e conseqüentemente diminui os valores vertidos ao Fundo de Previdência. Registre-se que somente o Poder Executivo não vem realizando o repasse dessas contribuições. (...)

A nota técnica 112/2018, que acompanha a mensagem do Governo do Estado, evidencia que o setor de atuária considerou em suas premissas a hipótese de gerações futuras, que consiste na projeção para ingressos de novos servidores mediante concurso que substituirão os integrantes da geração atual, contrariando ao disposto na Nota Técnica nº 12/2016/CGACI/DRRPS/SPPS/MF, de 21 de novembro de 2016.

Ao considerar esta hipótese, o setor de atuária adiciona ao resultado, indevidamente, o efeito da apuração atuarial do ingresso de novos servidores, que na Nota Técnica 106/2018, representou R\$ 14,8 bilhões. Ao retirar essa receita da Nota Técnica que acompanhou a mensagem do Governo atendendo ao estabelecido na norma atuarial, o resultado da nota 112/2018 apresenta-se deficitário na ordem de R\$ 14,7 bilhões.

Finalmente, a proposta de alteração do art. 20 e § 1º, da Lei nº 17435/2012, estabelece que a efetividade do custeio suplementar, considerando no cálculo atuarial nº 112/2018 que acompanhou a mensagem, estará condicionada aos pressupostos de capacidade financeira e orçamentária do Estado do Paraná, ou seja, dependente de fator incerto, o que fragiliza a sustentabilidade do regime previdenciário. (Sublinhamos)

Em suma, como explicitou a avaliação conduzida pela unidade técnica deste Tribunal de Contas, a proposta de equacionamento do déficit atuarial elaborada pelo Estado do Paraná – que, repise-se, em 2017 chegava a R\$ 16,6 bilhões – reveste-se, objetivamente, das **seguintes irregularidades**: **a)** falta de prévia aprovação pela Secretaria de Previdência; **b)** falha nas premissas atuariais, ao deixar de considerar a dívida preexistente relativa à falta de recolhimento da contribuição patronal sobre a folha de inativos e pensionistas; **c)** inobservância das normas atinentes ao prazo para amortização do déficit; **d)** a imediata descapitalização real do Fundo de Previdência, cujas reservas teriam encolhimento em 10% ainda em 2018; **e)** a estimativa hipotética de gerações futuras; e **f)** a sujeição do plano a implemento de condição.

Embora não se ignore que a Portaria MPS nº 403/2008 cedeu lugar a novo regramento normativo (**Portaria MF nº 464/2018** e **Instrução Normativa SPREV/MF nº 07/2018**), verifica-se que grande parte (senão a totalidade) das críticas apresentadas pela douta Inspeção se mantêm.

Com efeito, verificando-se que a alteração implementada pelo Estado do Paraná se insere num contexto em que houve **prévia segregação de massas** e estabelecimento de **parâmetros** específicos para definição de seu pretense equilíbrio atuarial (o que veio a se concretizar mediante as Leis nºs 17.435/2012 e 18.469/2015), impõe o art. 60 da Portaria MF nº 64/2018 a necessidade de apresentação de estudo técnico e “**prévia aprovação da Secretaria de Previdência, devendo ser demonstrado o atendimento dos pressupostos que garantam a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do regime**”¹⁴. Em igual sentido se encaminha a disciplina do art. 61 do marco normativo¹⁵.

Em relação aos **reflexos atuariais de créditos já integrantes do patrimônio do Fundo de Previdência**¹⁶, bem como ao efeito catastrófico de imediata descapitalização desse Fundo, conforme apontou a unidade técnica, a alteração normativa certamente não influi nas premissas fáticas utilizadas no argumento.

Nesse passo, confirmando a previsão da Inspeção, veja-se que a Nota Técnica DPREV/ATUÁRIA 114/2019 (peça nº 39 destes autos digitais) explicitou a **ausência de equilíbrio financeiro do Fundo de Previdência**, pois “*no exercício de 2018 os ativos financeiros iniciaram o ano em R\$ 6,90 bilhões e encerraram em*

¹⁴ Art. 60. O RPPS que implementar a segregação da massa somente poderá alterar os seus parâmetros ou desfazê-la por meio de apresentação do estudo técnico previsto no art. 57 e prévia aprovação da Secretaria de Previdência, devendo ser demonstrado o atendimento dos pressupostos que garantam a manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial do regime.

¹⁵ Art. 61. Considerando o porte e perfil do regime próprio, nos termos do § 2º do art. 2º e art. 77, poderá ser definida outra forma de estrutura atuarial do RPPS cujo estudo técnico, encaminhado para aprovação prévia da Secretaria de Previdência, tenha sido, comprovadamente, objeto de apreciação pelo conselho deliberativo do RPPS e demonstre a adoção de medidas que visem assegurar o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema.

¹⁶ Nesse ponto, é oportuna a reflexão levada ao Tribunal Pleno pelo Conselheiro Ivens Linhares, quando do exame das contas do exercício de 2017, acerca do potencial de que a inação do Estado do Paraná viesse a **afetar o resultado primário e o balanço patrimonial da Administração Global** – circunstância que pode ser igualmente cogitada no atual cenário.

dezembro em R\$ 6,45 bilhões, com **descapitalização de R\$ 441 milhões no exercício, além da utilização integral de R\$ 652 milhões da rentabilidade obtida**".

Quanto ao **prazo para equacionamento do déficit atuarial**, ainda que a Instrução Normativa SPREV/MF nº 07/2018 estabeleça outras possibilidades para o cálculo do prazo máximo do plano de amortização, a adequação do critério eleito pelo Estado aos parâmetros lá consignados demandaria **análise específica de profissional atuário**.

De outro lado, quanto à **hipótese de gerações futuras**, de fato se constata a consideração de tal premissa na avaliação atuarial do Fundo de Previdência: "**geração aleatória de um grupo de 5.467 servidores, que ingressarão anualmente no FUNDO DE PREVIDÊNCIA, preservando as características individuais da data de ingresso original. Aos anos de 2019 a 2021 é projeto o ingresso de 1.000 servidores em cada exercício**" (peça nº 39). A disciplina da Portaria MPS nº 403/2008, porém, cedeu espaço às previsões dos art. 23 e 24 da Portaria MF nº 464/2018, impondo-se questionar a aplicabilidade das teses desenvolvidas na Nota Técnica nº 12/2016/CGACI/DRRPS/SPPS/MF. De toda sorte, **a consideração expendida pela Inspeção deve ser mais bem avaliada**, notadamente porque, em se constatando a inviabilidade de utilização da hipótese de gerações futuras, ou havendo falha na sua estipulação, o resultado atuarial há de ser comprometido – segundo a informação acima transcrita, corresponderia a um **déficit de R\$ 14,8 bilhões**.

Além disso, são absolutamente acertadas as assertivas acerca da **sujeição do plano de amortização a fato futuro e incerto**, na medida em que o custeio suplementar está condicionado, por expressa previsão do art. 20, *caput* da Lei nº 17.435/2012 (na redação dada pela Lei nº 19.790/2018), à *capacidade financeira e orçamentária do Estado do Paraná*. E, respondendo, afinal, ao questionamento alhures apresentado, **parece-nos pouco crível que o Poder Executivo – que não contribuiu segundo a alíquota de 11% desde 2015 – consiga sequer chegar ao percentual de 22% em 2034 (isto é, no intervalo de uma década e meia)**.

Nesse sentido, sem prejuízo de uma **análise mais aprofundada dos cálculos atuariais** (e necessária, visto que este *Parquet* de Contas não dispõe em seus quadros de profissionais habilitados a tal mister), já se vislumbra **possível contrariedade** da projeção ao que dispõem os art. 48, incisos III e IV, 54, inciso III, e 64 da Portaria MF nº 464/2018¹⁷ – a evidenciar a **fragilidade do plano de**

¹⁷ Art. 48. O plano de custeio proposto na avaliação atuarial deverá observar os seguintes parâmetros:
(...)

III - consistir o plano de amortização do déficit atuarial no estabelecimento de alíquota de contribuição suplementar ou em aportes mensais cujos valores sejam preestabelecidos;

IV - quando instituído na forma de alíquotas, ter a remuneração de contribuição dos segurados ativos como base de cálculo das contribuições do ente federativo, normal e suplementar; (...)

Art. 54. Para assegurar o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, o plano de amortização estabelecido em lei do ente federativo deverá observar os seguintes critérios, além daqueles previstos no art. 48:

(...)

III - que seja adotado plano que proporcione menor custo total, compatível com a capacidade orçamentária, financeira e fiscal do ente federativo; (...)

amortização formulado pelo Estado do Paraná e a falta de comprometimento com o equilíbrio financeiro-atuarial do sistema e fiscal do próprio Estado.

Não bastassem tais ilações, é de se observar que **a conduta do Poder Executivo Estadual ocorreu ao arrepio das sucessivas determinações deste Tribunal na análise das contas dos últimos três exercícios financeiros:**

21. Ao PARANAPREVIDENCIA, para que elabore, no prazo de 90 (noventa) dias, a partir da publicação desta decisão, **novo cálculo atuarial**, contemplando as advertências contidas no Parecer Técnico MPS/SPPS/DRPSP/CGACI/CCOAT nº 011/2015;

22. À Secretaria de Estado da Fazenda, para que efetue o **reconhecimento contábil dos valores devidos aos Fundos Previdenciários relativamente às contribuições patronais dos servidores inativos e pensionistas**, em observância aos princípios contábeis da competência e da oportunidade, compatíveis com os registros existentes nos Balanços Patrimoniais dos Fundos;

23. **Efetuar o repasse das contribuições patronais dos servidores inativos e pensionistas em valor igual ao da contribuição que arrecadar, inclusive relativamente aos exercícios de 2015 e 2016**, conforme determina o art. 16, da Lei nº 17.435/2012; (Grifamos)

(Tribunal Pleno, Autos nº 330587/16, Acórdão de Parecer Prévio nº 223/16, rel. Cons. Ivens Linhares, DETC 22/09/2016)

7. À Secretaria de Estado da Fazenda para que efetue o **reconhecimento contábil dos valores devidos aos Fundos Previdenciários relativamente às contribuições patronais dos servidores inativos e pensionistas**, em observância aos princípios contábeis da competência e da oportunidade, compatíveis com os registros existentes nos Balanços Patrimoniais dos Fundos.

8. **Efetuar o repasse das contribuições patronais sobre inativos e pensionistas**, nos termos estabelecidos na Lei Estadual nº 17.435/12 **inclusive relativamente aos exercícios de 2015 a 2017**. (Grifamos)

(Tribunal Pleno, Autos nº 208386/17, Acórdão de Parecer Prévio nº 548/2017, rel. Cons. Fábio Camargo, DETC 08/01/2018)

7. Adotar providências para, no prazo de 90 dias: a) **dar início aos repasses das contribuições patronais devidas sobre inativos e pensionistas**; e b) encaminhar **plano de recomposição do valor que deixou de ser repassado nos exercícios de 2015, 2016 e 2017, no valor de R\$ 299,12 milhões, devidamente atualizado** [Item 2.5.7]. (Grifamos)

Art. 64. Deverão ser garantidos os recursos econômicos suficientes para honrar os compromissos estabelecidos no plano de custeio e na segregação da massa, cabendo ao ente federativo demonstrar a adequação do plano de custeio do RPPS à sua capacidade orçamentária e financeira e aos limites de gastos com pessoal impostos pela Lei Complementar nº 101, de 2000.

§ 1º Os estudos técnicos de implementação e revisão dos planos de custeio, inclusive de equacionamento de déficit atuarial e de alteração da estrutura atuarial do RPPS, deverão avaliar a viabilidade financeira, orçamentária e fiscal para o ente federativo e a garantia do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS. § 2º A viabilidade financeira, orçamentária e fiscal do plano de custeio do RPPS será divulgada, pelo ente federativo e pela unidade gestora do RPPS, por meio do Demonstrativo de Viabilidade do Plano de Custeio, (...)

(Tribunal Pleno, Autos nº 314619/18, Acórdão de Parecer Prévio nº 287/2018, rel. Cons. Fernando Guimarães, DETC 15/10/2018)

De forma bastante objetiva, a **inação do Poder Executivo em cumprir as determinações legais** expedidas por este Tribunal de Contas teve o condão de **ampliar o déficit constatado**. **A solução encontrada, como se demonstrou, longe de reconduzir a gestão previdenciária ao almejado equilíbrio financeiro, escancarou a inadimplência estatal e a falta de comprometimento com as finanças públicas, produzindo verdadeira peça de ficção ao prever um plano de amortização cuja probabilidade de adimplemento é quase inexistente.**

Assim sendo, em face da *inércia do Poder Executivo em realizar as premissas atuariais* previstas quando da revisão da segregação de massas operada pela Lei nº 18.469/2015, do conseqüente *aprofundamento do déficit atuarial* no sistema previdenciário, do *equacionamento absolutamente apartado dos princípios constitucionais* regentes dos RPPS – que deixou de observar critérios formais estabelecidos pela Secretaria de Previdência e promoveu a descapitalização do Fundo de Previdência, mostrando-se inviável do ponto de vista fiscal-orçamentário – e, ainda, do *reiterado descumprimento das determinações desta Corte*¹⁸, o Ministério Público de Contas manifesta-se pela **irregularidade** quanto a este ponto.

Outrossim, com vistas a buscar a *mitigação dos prejuízos* já constatados no sistema previdenciário próprio, **sugere-se que esta Corte represente**¹⁹ **à repartição competente junto ao Ministério da Economia** para que seja realizada auditoria no RPPS do Estado do Paraná, objetivando-se o cumprimento das diretrizes emanadas com vistas à preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do regime.

No mesmo sentido, propugna o Ministério Público de Contas pela expedição de **determinação**, cujo cumprimento possa ser **monitorado** em procedimento específico e com a atuação de profissionais com formação própria, para que o Poder Executivo, em prazo razoável a ser fixado por esta Corte, **ajuste o plano de equacionamento do déficit atuarial constatado até a aprovação da Lei nº 19.790/2018 segundo critérios e projeções realistas do custo**.

5. ÍNDICES CONSTITUCIONAIS

A propósito do cumprimento dos índices constitucionais, coerente com o entendimento já manifestado nos exercícios anteriores, o Ministério Público de Contas **diverge** dos critérios eleitos pela unidade técnica – e admitidos pelo Plenário

¹⁸ Dispõe o art. 16, § 3º da Lei Complementar nº 113/2005: “O Tribunal poderá julgar irregulares as contas no caso de reincidência no descumprimento de determinação de que o responsável tenha tido ciência, feita em processo de tomada ou prestação de contas”.

¹⁹ Com base na competência disposta no inciso XI do art. 71 da Constituição Federal: “representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados”.

– para aferição do montante de **despesas com ações e serviços públicos de saúde (ASPS)**.

Nesse sentido, sustenta este Órgão Ministerial a **impossibilidade legal** de contabilização dos gastos com a gestão da saúde dos servidores e seus dependentes (SAS) e com a gestão do Hospital da Polícia Militar (HPM), na medida em que há explícita afronta ao preceito normativo do 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, gasto destinado à “assistência à saúde que **não atenda ao princípio de acesso universal**”.

De fato, os serviços cujo cômputo se questiona, embora absolutamente relevantes sob a perspectiva social, **não** constituem *política pública de acesso universal*, pois se destinam ao atendimento de segmentos específicos da população paranaense: os servidores públicos estaduais (dentre os quais, os próprios militares) e seus dependentes.

Nessa exata medida, entende-se que não restam atendidos os critérios de elegibilidade do gasto público previstos na Lei Complementar nº 141/2012, ainda que esta Corte tenha chancelado, em exercícios pretéritos, a contabilização de tais despesas.

E, excluindo-se tais valores da Tabela 92, constante à p. 251 da Instrução nº 685/19-CGE (peça nº 126), o total de despesas com ASPS reduziria à cifra de R\$ 3.540.067.459,52, o que representa **11,35% da receita líquida de impostos**. Portanto, não foi atingido o percentual de que trata o art. 6º da Lei Complementar nº 141/2012²⁰.

Assim, na compreensão do Ministério Público de Contas, também há de se impor o juízo de **irregularidade** sobre as contas por esse motivo, **determinando-se** a recomposição do percentual não aplicado no exercício subsequente, nos termos do que disciplina o art. 25 da Lei Complementar nº 141/2012²¹.

Em outra esteira, quanto ao apontado **descumprimento do índice constitucional de recursos destinados a ciência e tecnologia**, observa-se que, segundo a metodologia já definida em exercícios anteriores, a instrução apurou o atingimento de **1,99%** sobre a base de cálculo. Sem embargo, invocou “a força dos

²⁰ Art. 6º Os Estados e o Distrito Federal aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 12% (doze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam o art. 157, a alínea “a” do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios.

²¹ Art. 25. Eventual diferença que implique o não atendimento, em determinado exercício, dos recursos mínimos previstos nesta Lei Complementar deverá, observado o disposto no inciso II do parágrafo único do art. 160 da Constituição Federal, ser acrescida ao montante mínimo do exercício subsequente ao da apuração da diferença, sem prejuízo do montante mínimo do exercício de referência e das sanções cabíveis.

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

precedentes” e a suposta ausência de prejuízo às ações de pesquisa científica e tecnológica para ressaltar o item.

Com o devido respeito ao entendimento contrário (inclusive, o qual foi expressamente adotado na fundamentação do Parecer Prévio nº 287/18), o argumento é absolutamente improcedente e recorre à *probatio diabolica* para justificar a inércia do Estado, por seus Poderes constituídos, em assumir clara opção quanto às políticas de investimentos nesse específico setor – tão caro ao desenvolvimento nacional.

Como se sabe, a vinculação na Constituição do Estado do Paraná²² corresponde à destinação de **2% da receita tributária ao fomento da pesquisa científica e tecnológica**. Trata-se de **escolha política fundamental** estabelecida no pacto federativo, na medida em que o art. 218, § 5º da Constituição da República autoriza os Estados a “vincular parcela de sua receita orçamentária a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica”. E, justamente com fulcro nessa previsão, a Assembleia Constituinte Estadual inscreveu o percentual de vinculação já referido.

Nesse pressuposto, **o argumento de que inexistente comprovado prejuízo às ações de pesquisa é absolutamente falacioso, porquanto seja impossível demonstrar tal ocorrência** – seja qual for o percentual estabelecido. A rigor, tratando-se de norma constitucional que impõe dever público objetivo ao gestor público, seu descumprimento por si só conforma transgressão à ordem jurídica e – pressupõe-se – aos valores fundamentais que se pretendia verem tutelados.

Em outras palavras: **a ausência da aplicação mínima de receitas vinculadas à finalidade promove, ipso facto, prejuízo, em razão do descumprimento de opção política inerente à conformação do próprio ente estatal.**

Ainda que, na perspectiva ministerial, o fato de a exigência tencionar o incremento do direito fundamental à educação obste a modificação dessa cláusula de vinculação (em virtude do *princípio da vedação ao retrocesso social*), fato é que **não cabe ao Tribunal de Contas relevar a inobservância, pelo Poder Executivo, de dever que lhe incumbe precipuamente**. Se há impossibilidade fática, pelas mais diversas razões (de ordem orçamentária, operacional ou mesmo política, por exemplo), essa sim deve ser demonstrada pelo Poder competente. E, em sendo o caso, deve valer-se dos mecanismos jurídicos próprios para rever a decisão programática – inclusive, **arcando com o ônus político daí decorrente**.

Assim sendo, também este fato reclama o juízo de **irregularidade** das contas, sem prejuízo da oportuna **recomposição do montante faltante no exercício subsequente** – providência que, embora não tenha específica previsão legal, decorre do fato de que, direcionando recursos vinculados a outros fins, incorreu o gestor em

²² Art. 205. O Estado destinará, anualmente, uma parcela de sua receita tributária, não inferior a dois por cento, para o fomento da pesquisa científica e tecnológica, que será destinada em duodécimos, mensalmente, e será gerida por órgão específico, com representação paritária do Poder Executivo e das comunidades científica, tecnológica, empresarial e trabalhadora, a ser definida em lei.

desvio de finalidade. Portanto, conforme o art. 16, § 2º da Lei Orgânica desta Corte²³, a responsabilidade pela recomposição recai *solidariamente* sobre o Estado do Paraná e o gestor das contas.

6. FALTA DE REPASSE DE DUODÉCIMOS

A exemplo do constatado no exercício anterior, verificou a unidade técnica a **falta de repasse integral das cotas orçamentárias** autorizadas pela LDO ao Poder Legislativo.

O tratamento da matéria pelo Tribunal Pleno no Acórdão de Parecer Prévio nº 287/18 concluiu pela regularidade do item, com base em consulta com efeito normativo respondida anteriormente por aquele Colegiado (Acórdão nº 2250/17), que indicou a necessidade de que a liberação dos duodécimos se compatibilizasse com a efetiva realização da receita.

A despeito da compreensão do Plenário no último exercício, como salientou o Ministério Público de Contas naquela oportunidade, o repasse a menor de cotas orçamentárias pelo Poder Executivo aos demais Poderes e órgãos constitucionais conforma grave violação ao art. 168 da Constituição Federal²⁴, à autonomia financeira dos poderes e órgãos constitucionais e ao princípio fundamental da separação dos Poderes (art. 2º da Constituição²⁵). Em reforço, indicou-se que a ausência de transferência de duodécimos é tipificada como *crime de responsabilidade* dos chefes dos Poderes Executivos²⁶, motivo pelo qual se sustentou a irregularidade do fato.

Nada obstante, igualmente indicou este *Parquet* a **possibilidade jurídica de contingenciamento da liberação de duodécimos**, condicionada, entretanto, à prévia *limitação de empenho* a que alude o art. 9º da LRF²⁷ e à *prévia*

²³ § 2º Na hipótese da alínea e, do inciso III, deste artigo, a decisão do Tribunal de Contas fixará a responsabilidade solidária do ente público beneficiado com o desvio de finalidade, para fins de ressarcimento e do agente público responsável, e sem prejuízo das demais sanções pessoais deste último.

²⁴ Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º.

²⁵ Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

²⁶ Nesse sentido, os art. 85, inciso III, e 29-A, § 2º, incisos II e III da Constituição da República.

²⁷ 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.

compatibilização da LOA e da programação financeira e cronograma mensal de desembolso - providências das quais não se tem notícia.

Ressalte-se que não se está a exigir que o Poder Executivo libere as cotas previstas na LDO a qualquer preço, independentemente da realização da receita; o que se pretende, ao revés, é **que o Poder Executivo lance mão dos instrumentos de gestão orçamentária adequados para justificar eventuais repasses a menor** – e não se caracterizar, assim, eventual crime de responsabilidade.

Sem prejuízo dessas considerações, **este Ministério Público adere às conclusões da unidade técnica desta Corte**, que, debruçando-se sobre o contexto fático, salientou que “*não se vislumbra a ocorrência de qualquer prejuízo, tendo em vista que além dos cerca de 54 milhões apontados como não repassados, outros 32 milhões foram devolvidos pelo Poder Legislativo ao Poder Executivo*”. Assim, pode-se apor a mera **ressalva** ao item, em face da **comprovada inexistência de prejuízo às atividades do Parlamento Estadual**.

Cumprе anotar, por oportuno, que a reiterada prática de devolução de “sobras orçamentárias” pelos Poderes e Órgãos ao Executivo é – para dizer o mínimo – indicativa da *ausência de referenciais seguros ao planejamento do Estado como um todo*. Em um cenário de recessão econômica e sabidas dificuldades fiscais, não há qualquer sentido lógico ou técnico para que o Poder Executivo, ao qual incumbe precipuamente o cumprimento das políticas públicas prestacionais à população, tenha que contingenciar seus gastos em favor da realização de percentuais inflados aos demais Órgãos e Poderes, os quais restituem tais valores ao fim do exercício ao Tesouro Geral.

7. CONCLUSÃO

Em face de todo o exposto, conclui o Ministério Público de Contas pela **emissão de parecer prévio pela irregularidade das contas do Estado do Paraná**, atinentes ao exercício de 2018, de responsabilidade dos Governadores Carlos Alberto Richa (01/01/2018 a 05/04/2018) e Maria Aparecida Borghetti (06/04/2018 a 31/12/2018), sem prejuízo da aposição das demais **ressalvas, determinações e recomendações** propostas pela unidade técnica, além das expressamente indicadas no corpo deste parecer.

De igual modo, conforme a instrução, o Ministério Público de Contas corrobora a proposição da aplicação de **multas administrativas**, em razão dos reiterados atrasos no encaminhamento de dados informatizados ao Tribunal de Contas, tudo nos termos da fundamentação deste opinativo.

§ 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. (...)

Curitiba, 24 de outubro de 2019.

ASSINATURA DIGITAL

FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas