

PROTOCOLO Nº: 314619/18
ORIGEM: ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO: ADEMAR LUIZ TRAIANO, ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ, CARLOS ALBERTO RICHÁ, ESTADO DO PARANÁ, MARIA APARECIDA BORGHETTI
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO GOVERNADOR DO ESTADO
PARECER: 789/18

Prestação de contas anual. Estado do Paraná. Exercício de 2017. Apontamentos pertinentes à gestão orçamentária, financeira, patrimonial, previdenciária e fiscal. Parecer prévio pela irregularidade das contas, com oposição de ressalvas, determinações e recomendações.

Trata-se de expediente de prestação de contas do Poder Executivo do Estado do Paraná, atinentes ao exercício de 2017, de responsabilidade do ex-Governador Carlos Alberto Richa.

O processo foi formalizado no Tribunal de Contas mediante encaminhamento da Presidência da Assembleia Legislativa (peça 3), contendo os documentos estabelecidos na Instrução Normativa nº 136/2017-TC, encartados nas peças 4 a 81 dos autos digitais.

Em seu exame inicial, a Coordenadoria de Gestão Estadual 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 23/18, peça 86). Ao fim, sugeriu oportunizar o contraditório ao Poder Executivo, a fim de que fossem esclarecidas as impropriedades consignadas.

Por determinação do Relator (Despacho nº 558/18, peça 87), foram a Governadora do Estado e o gestor das contas citados para apresentar os esclarecimentos que reputassem necessários quanto aos apontamentos técnicos (peças 91 e 94). A defesa do Poder Executivo foi providenciada conforme as manifestações dos órgãos do Estado, constantes das peças 97 a 109, às quais aderiu o ex-gestor (peça 111).

Retornando à avaliação da Coordenadoria de Gestão Estadual, a unidade técnica apreciou os argumentos da defesa, concluindo pela regularidade das contas, com a oposição de 24 ressalvas e a emissão de 18 determinações e 6 recomendações (Instrução nº 226/18, peça 113).

Por fim, atendendo à tramitação regimental, a Diretoria Jurídica da Corte lavrou opinativo em que se posicionou pela observância das formalidades

legais e, no mérito, subscreveu as conclusões da CGE (Parecer nº 400/18, peça 114). Além disso, observou a necessidade de aprimoramento da instrução da prestação de contas anual do Poder Executivo, de modo que as observações da equipe de fiscalização designada pelo Relator passassem a compor o exame técnico, bem como que a Coordenadoria de Monitoramento e Execuções trouxesse informações acerca do cumprimento das deliberações anteriores. Sem embargo das conclusões técnicas alcançadas quanto ao mérito das contas, sugeriu que a Coordenadoria-Geral de Fiscalização incluísse nos trabalhos da Corte ações específicas para avaliar os incentivos fiscais ofertados pelo Estado, assim como a implementação dos fundos especiais reputados necessários na tramitação do Projeto de Lei nº 360/2017.

Após, vieram os autos ao exame do *Parquet*.

Preliminarmente, cumpre salientar que, em face de determinação do Relator, esta Procuradoria-Geral teve ciência de ofício remetido ao Chefe do Poder Executivo (Ofício nº 31/17-CG 2017), no qual se informou a inviabilidade de prorrogação de prazo para apresentação de contraditório neste expediente, haja vista que, no curso do exercício de 2017, foram solicitados esclarecimentos acerca dos apontamentos pertinentes ao exame da matéria. Cópia dessa missiva consta dos autos de requerimento interno nº 792045/17.

Ocorre, porém, que posteriormente à ciência deste Ministério Público e das unidades instrutivas da prestação de contas do Governador, foi acostada àquele procedimento vasta documentação reunida pela equipe de acompanhamento no exercício em questão. De seu conteúdo não foram cientificados – ao menos formalmente – os agentes envolvidos na instrução deste processo de contas anuais, tampouco se tendo determinado o oportuno apensamento (como apregoam os art. 364 e 212, § 1º do Regimento Interno desta Corte), de modo a possibilitar a análise conjunta dos documentos.

Nesse contexto, e endossando as ponderadas observações da Diretoria Jurídica, parece-nos que a sobrevivência das informações da equipe técnica responsável pelo acompanhamento da gestão *previamente* à instrução conclusiva poderia robustecer o opinativo, propiciando uma avaliação mais aprofundada de questões materiais evidenciadas a partir do conjunto documental.

Assim, ao passo que se sugere o **apensamento** daqueles autos neste expediente de prestação de contas, **recomenda-se** que em futuros exercícios as considerações da equipe de acompanhamento passem a compor a prestação de contas da Chefia do Poder Executivo Estadual, de modo a serem examinadas, com os respectivos documentos, pelas unidades técnicas, pelo Ministério Público e, afinal, pelo próprio Plenário.

Superada essa questão, ainda no aspecto formal, impõe-se consignar que, consoante elucidou a CGE, este expediente de prestação de contas ressurte-se do documento exigido no art. 3º, inciso XXXVII da IN nº 137/2017 – *instrumento de planejamento que tratou da programação financeira e do cronograma de execução mensal de desembolso*.

Submetida a falha ao contraditório, o Poder Executivo trouxe aos autos demonstrativo das cotas trimestrais, porém do exercício de 2018 – circunstância a motivar, no entender da instrução, a aposição de ressalva e determinação para cumprimento do prescrito no art. 8º da Lei Complementar nº 101/2000.

Assim, considerando o lapso documental na composição destes autos, bem como a metodologia aparentemente *anacrônica* da execução orçamentária do Estado¹, que precisa ser ajustada à Lei de Responsabilidade Fiscal, endossamos desde logo as conclusões técnicas a respeito desse ponto.

No mérito, nada obstante, o Ministério Público diverge pontualmente do juízo de regularidade das contas, reputando que há fatos evidenciados na análise técnica que extrapolam a mera indicação de ressalvas. Destarte, na medida em que se observam preclaras violações à ordem jurídica, entendemos que os pontos a seguir detalhados engendram conclusões distintas das registradas na instrução.

A) Renúncias de receita

Dentre os apontamentos, a despeito dos esforços envidados para sanar algumas das irregularidades constatadas em exercícios anteriores, denota-se que ainda é sensível no Estado o tratamento dispensado na política fiscal de renúncias de receita.

Nesse aspecto, a instrução registrou ao menos duas causas de ressalva, consistentes na **ausência do demonstrativo a que alude o art. 5º, inciso II da LRF² no Projeto da LOA** e na **insuficiência do demonstrativo de estimativa e compensação da renúncia de receita** integrante do Anexo de Metas Fiscais da LDO³. Tais falhas, além do apontamento, motivaram a sugestão de realização de *auditoria específica* por parte desta Corte.

¹ O estabelecimento de quadro de cotas trimestrais da despesa por unidade orçamentária era exigido pelo art. 47 da Lei nº 4.320/1964. Nada obstante, a partir da edição da Lei Complementar nº 101/2000, impõe-se que a programação financeira anual contemple *cronograma de execução mensal de desembolso*.

² 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:

(...)

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*; (...)

O § 6º do art. 165 da Constituição, por sua vez, dispõe: “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”.

³ Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

(...)

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

(...)

V - demonstrativo da *estimativa e compensação da renúncia de receita* e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

Constatada a falta do demonstrativo regionalizado do efeito das renúncias de receita e das medidas de compensação na LOA, o Estado apresentou, em sede de contraditório, documento similar ao solicitado na IN nº 136/2017, o que motivou a proposta técnica de ressalva, embora se tenha salientado a incompletude do demonstrativo e sua intempestividade, haja vista que deveria integrar o projeto da lei orçamentária.

Por outro lado, quanto ao demonstrativo exigido para a LDO, a unidade técnica desta Corte asseverou que ele não se presta a demonstrar que os valores não afetarão as metas de resultados fiscais, o que justificaria não se prever medidas compensatórias. Ademais, observou que os benefícios resultantes do Programa Paraná Competitivo não foram considerados na referida tabela, de sorte que há violação à transparência e incompletude do demonstrativo.

Conforme se referiu, tais documentos visam ao cumprimento das exigências normativas do art. 5º, inciso II (quanto à LOA) e do art. 4º, § 2º, inciso V (quanto à LDO) da LRF, os quais, articulando-se com o art. 14 do mesmo diploma legal, evidenciam a necessidade de o órgão público calcar-se nas devidas estimativas do impacto orçamentário-financeiro para a implementação das medidas de renúncia, prevendo de forma planejada os *mecanismos de compensação*.

Reiterando a compreensão já esboçada em exercícios anteriores, além da intempestividade, incompletude e insuficiência dos demonstrativos – que, materialmente, não cumprem seu propósito, ao deixar de evidenciar o real impacto das renúncias de receita nas finanças públicas, bem como de prever as necessárias medidas de compensação – ressoa nítida a violação aos preceitos legais de responsabilidade fiscal, visto que não se observou o requisito formal específico.

Cumprido salientar que, para além da falha formal, consistente na falta do demonstrativo no projeto da LOA e na ausência da coluna específica das medidas de compensação, há irregularidade material em face das falhas constatadas pela instrução. Certamente, ao deixar o Poder Executivo de contemplar medidas compensatórias e de demonstrar o impacto das renúncias de receita nas metas fiscais, resta violado o *princípio do equilíbrio intergeracional* das contas públicas, regente da política fiscal responsável.

Nesse propósito, mais que mera aposição de ressalva, na medida em que há preclaro descumprimento de norma legal, o Ministério Público propõe o juízo de **irregularidade** atinente a este ponto, com esteio no art. 16, inciso III, alínea *b* da LOTC/PR. Ademais, coerente com o posicionamento técnico, reputa-se imprescindível a realização de **auditoria** por parte do Tribunal de Contas para avaliação do real impacto das renúncias de receita na higidez das finanças públicas.

B) Fundos especiais

Quanto à gestão dos fundos especiais, denota-se que a instrução resume-se a apontar como causa de ressalva a **falta de repasse integral da receita arrecadada à conta do Fundo Especial da Procuradoria-Geral do Estado – FPGE**. A defesa do Poder Executivo, nesse ponto, deixou de se manifestar especificamente, apenas asseverando que não mais irá incorporar o superávit

financeiro da fonte ao Tesouro Geral, em face da edição da Lei Complementar nº 203/2017.

Impõe-se destacar que, no exercício de 2017, o repasse a menor para esse Fundo alcançou a cifra de R\$17,4 milhões, o que representa aproximadamente 70% da receita vinculada. Tais receitas são detalhadas no art. 3º da Lei nº 14.234/2003, cumprindo salientar que, dentre as finalidades do FPGE, insere-se o *fomento da arrecadação da dívida pública*.

Como reiteradamente apontamos, os art. 71 a 74 da Lei nº 4.320/1964 evidenciam a necessidade cogente da vinculação das receitas conferidas por lei a determinada finalidade à conta específica dos respectivos fundos especiais. Nessa exata medida, a ausência de repasse pela Secretaria da Fazenda caracteriza irregularidade que não pode deixar de ser repelida por esta Corte de Contas, em virtude do evidente *desvio de finalidade* perpetrado.

Ademais, deve-se refletir que, no específico caso do FPGE, a indevida retenção de suas receitas denota a falta de comprometimento do poder público com uma das finalidades do órgão, consistente no aprimoramento dos mecanismos de recuperação da dívida ativa – o que se articula com a ressalva indicada pela instrução acerca dos baixos percentuais de sua realização. Por medida de coerência, se indicamos a necessidade de melhora da cobrança da dívida, não podemos silenciar quanto à falta de repasse de recursos vinculados legalmente a tal desígnio.

De outro lado, embora haja discussão em procedimentos apartados, persiste a **situação irregular dos fundos submetidos ao regime da Lei nº 18.375/2014**, cujos propósitos foram esvaziados pela ausência de dotação orçamentária específica, pela autorização de utilização de seus recursos em despesas de custeio e pela incorporação de seu superávit financeiro ao Tesouro, inviabilizando a aplicação nas finalidades cometidas pelas respectivas leis instituidoras.

Sem prejuízo dos debates que se desenvolvem a partir do Incidente de Inconstitucionalidade autuado sob nº 997530/16, deve-se ponderar, desde logo, a evidente afronta ao comando normativo do art. 8º, parágrafo único da LRF⁴ – motivo bastante a motivar a reprovabilidade da gestão estadual neste ponto, em razão da infração à norma legal.

Destarte, por ambas as razões detalhadas nesta seção, o juízo de **irregularidade** há de se impor sobre as contas deste exercício, haja vista que se perpetuam as más práticas na gestão dos fundos especiais do Estado do Paraná.

Ressalve-se, apenas, quanto aos fundos especiais cuja extinção se intentou mediante o Projeto de Lei nº 369/2017, que não se efetuarão apontamentos em razão de sua inoperância neste exercício. Entretanto, considerando que na tramitação do referido PL (que culminou na edição da Lei nº 19.115/2017) a Assembleia Legislativa houve por bem manter tais fundos especiais, é *dever* do

⁴ “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.”

Poder Executivo **adotar as medidas necessárias à plena operacionalização de tais estruturas**, com vistas a cumprir as finalidades legais – pelo que se sugere a expedição de **determinação** nesses termos ao Governo do Estado.

C) Irregularidades na gestão previdenciária

Em sua primeira intervenção, na Instrução nº 23/18, a CGE ocupou-se de historiar a evolução do regime próprio de previdência social do Estado do Paraná, referindo sua instituição pela Lei nº 12.398/1998, a revisão da segregação de massas pela Lei nº 17.435/2012, a controvérsia a respeito da exação previdenciária de inativos e pensionistas, a questionável⁵ reestruturação do plano de custeio pela Lei nº 18.469/2015, bem como o termo de compromisso para encontro de contas firmado em 18/06/2015.

Avançando sobre a caracterização do sistema previdenciário, consignou o **déficit orçamentário do regime**, na monta de **R\$544,4 milhões**, resultado aprofundado pelo déficit do Fundo de Previdência, único estruturado sob o regime de capitalização, equivalente a R\$535,6 milhões.

Nesse ponto, a instrução registrou a **falha na contabilização de insuficiências financeiras** (abrangendo também os recursos transferidos mediante o citado termo de compromisso) como execução orçamentária, diversamente do que normatiza o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – já ressalvada no exercício pretérito pelo Tribunal de Contas, determinando-se sua correção. Também, evidenciou divergência dos valores informados pelo Estado do Paraná e pelo Parana Previdência.

Avaliando as demonstrações contábeis dos fundos de natureza previdenciária, a CGE apontou a **falta de repasse de recursos da ordem de R\$729,3 milhões de parte do Estado do Paraná**, abrangendo em sua imensa maioria a cota patronal sobre inativos e pensionistas. E, considerando a inobservância dos pressupostos atuariais do regime próprio, demonstrou que **todos os fundos acumulam resultados financeiros deficitários**, ao passo que o Fundo de Previdência apresenta **déficit atuarial significativo de R\$16,6 bilhões**.

Submetidas tais questões ao contraditório, resumiu-se o Estado a apontar que a contabilização das insuficiências financeiras dos fundos de repartição simples (Fundo Financeiro e Fundo Militar) passou a observar a normativa contábil a partir do exercício de 2018. Também, afirmou que o sistema passou por nova mensuração atuarial, mas os autos ressentem-se do respectivo laudo de avaliação.

A situação retratada pela instrução evidencia que o sistema previdenciário estadual está **à beira do colapso**, contabilizando sucessivos resultados deficitários num cenário em que nem mesmo as obrigações mais comezinhas são honradas pelo poder público. Tal panorama já vem sendo retratado

⁵ Conforme observou a própria CGE, 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 à razão de **R\$2 bilhões ao ano**.

há muito pela unidade técnica no exame das contas do Chefe do Poder Executivo Estadual – embora sem que tenha motivado o juízo de irregularidade, posição reiteradamente sustentada por este *Parquet*.

Veja-se que, no exercício em análise, persiste a absoluta **ausência de repasse da contribuição patronal sobre a folha de inativos e pensionistas**, além de **outras parcelas referentes à contribuição dos próprios inativos e pensionistas**, circunstância que compromete o equilíbrio financeiro-atuarial do sistema, sem a apresentação de quaisquer justificativas de parte do Estado do Paraná.

Tal proceder, além de **ilegal** (pela clara afronta ao art. 16 da Lei nº 17.435/2012), notoriamente **contraria as premissas atuariais** que fundamentam e possibilitam a existência do regime próprio de previdência social (conforme demanda o art. 40 da Constituição da República).

Ao deixar de repassar a cota patronal sobre a folha de inativos e pensionistas ao sistema previdenciário, **o Poder Executivo está descapitalizando as reservas já constituídas** – vale dizer, contrariamente ao senso comum, no caso, o rombo previdenciário não é provocado pelo plano de benefícios do regime ou pelo volume de beneficiários, mas pela pura e simples *desídia* dos gestores incumbidos de cumprir a correspondente obrigação estatal.

A despeito de a situação vir se agravando nos últimos exercícios (sobretudo, após as noticiadas revisões da segregação de massas e o descumprimento das premissas atuariais do sistema), este Tribunal de Contas tem se limitado a apontar o fato como causa de *ressalva*, e não como irregularidade – diversamente do que ocorre em âmbito municipal, de que é exemplo o seguinte aresto, recentemente transitado em julgado:

PRESTAÇÃO DE CONTAS DE PREFEITO MUNICIPAL. **Parecer Prévio recomendando a irregularidade das contas. Falta de pagamento de aportes para cobertura do déficit atuarial na forma apurada no laudo atuarial.** Ressalva. Registro intempestivo do passivo atuarial nas contas de controle do sistema contábil. Aplicação de multa. (Grifamos)

(Segunda Câmara, Processo nº 179273/15, Acórdão de Parecer Prévio nº 199/18, rel. Cons. Ivens Linhares, DETC 13/04/2018)

Releva salientar que, no referido *decisum*, o juízo de reprovabilidade das contas se deveu à ausência de repasse ao regime previdenciário do montante de R\$172 mil, ainda que a gestora tenha logrado parcelar o débito mediante autorização da legislação municipal. No presente caso, **o valor não repassado alcança a cifra de R\$729 milhões, não se tendo qualquer indicativo de que o Poder Executivo tenciona reparar o prejuízo.**

Nessa exata medida, por contrariar expressa previsão legal e vilipendiar princípio constitucional estruturante do RPPS do Estado do Paraná, à míngua de quaisquer justificativas de mérito que lastreiem a conduta faltosa do Poder Executivo, o Ministério Público, também neste ponto, manifesta-se pelo juízo

de **irregularidade** das contas, coerente com a jurisprudência desta Corte sobre o tema no âmbito municipal.

Outrossim, considerando o panorama deletério do sistema previdenciário estadual, impõe-se a **determinação** de que o Poder Executivo apresente, em prazo razoável a ser fixado por esta Corte, **laudo de avaliação atuarial atualizado**, cujas premissas se mostrem factíveis à realidade do Estado, de modo a propiciar a eliminação paulatina do déficit constatado.

D) Descumprimento de índices constitucionais

Neste tema, o Ministério Público reitera sua discordância com os critérios de cálculo levados a efeito pela CGE e admitidos pela Corte em relação aos gastos com ações e serviços públicos de saúde (ASPS). A divergência reside especialmente na contabilização, para fins de apuração do mínimo constitucional e legal, dos valores relativos à gestão da saúde dos servidores e seus dependentes (SAS) e à gestão do Hospital da Polícia Militar (HPM).

Como já apontado em manifestações ministeriais pretéritas, a inclusão de tais valores viola de modo expresse o disposto no art. 4º, inciso III, da Lei Complementar nº 141/2012, segundo o qual é vedado considerar, para os fins de apuração das despesas mínimas em saúde, os gastos destinados à “*assistência à saúde que não atenda ao princípio de acesso universal*”.

Os serviços de atenção à saúde dos servidores públicos e seus dependentes (na esfera do Sistema de Assistência à Saúde – SAS) e os de atenção à saúde dos policiais militares e seus dependentes (na esfera do HPM), embora impregnados de alta relevância social, **não** constituem *política de acesso universal*, eis que voltados ao atendimento de segmento específico da população paranaense: os servidores públicos estaduais (dentre os quais os próprios militares) e seus dependentes.

Dessa forma, exsurge cristalina a conclusão de que os serviços prestados no âmbito do SAS e do HPM não integram política pública de acesso universal, o que impede a contabilização dos recursos neles despendidos para fins de apuração dos mínimos preconizados pela Lei Complementar nº 141/2012. Embora esta Corte de Contas tenha admitido em exercícios anteriores esta metodologia de cálculo, o Ministério Público de Contas reitera seu posicionamento divergente.

Excluindo-se tais montantes da Tabela 103, constante à p. 256 da Instrução nº 23/18-CGE (peça 86), o total de despesas com ASPS reduziria à cifra de R\$3.393.112.872,67, o que representa **11,22% da receita líquida de impostos**. Assim, tem-se por não atingido o percentual de que trata o art. 6º da Lei Complementar nº 141/2012.

Diante disso, em razão da infração à norma legal decorrente da contabilização equivocada de valores que não obedecem ao princípio do acesso universal (art. 4º, inciso III, da Lei Complementar nº 141/2012) e da ausência de aplicação efetiva, no exercício de 2017, do percentual mínimo em ações e serviços públicos de saúde (art. 6º do mesmo diploma legal), também há de se impor o juízo

de **irregularidade** sobre as contas, **determinando-se** a recomposição do percentual não aplicado no exercício subsequente, nos termos do art. 25 da Lei Complementar nº 141/2012.

De outra banda, quanto ao **descumprimento do índice constitucional de recursos destinados a ciência e tecnologia**, denota-se que, apesar dos esforços interpretativos do Estado para incrementar o percentual contabilizado, a instrução apurou o atingimento de **1,99%** sobre a base de cálculo.

A vinculação na Constituição do Estado do Paraná 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 da Constituição da República. Por se tratar de norma tendente ao incremento do direito fundamental à educação, 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.

Nessa medida, 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.

Por essa razão, não prosperando os argumentos desenvolvidos em contraditório, este fato não apenas há de ensejar o juízo de **irregularidade** das contas, mas também a **determinação** de recomposição dos valores que deixaram de ser aplicados nesta destinação durante o exercício.

E) Da ausência de repasse de duodécimos

Em sua análise técnica, a CGE constatou a falta de repasse integral das cotas orçamentárias autorizadas pela LDO aos Poderes Legislativo e Judiciário, bem como ao Ministério Público. Submetida a questão ao contraditório, a defesa do Estado quedou-se inerte, o que motivou o opinativo de ressalva do item.

A despeito da conclusão técnica, verifica-se que há grave afronta ao comando normativo do art. 168 da Constituição Federal⁶, bem como à **autonomia financeira** dos poderes e órgãos constitucionais, fato que por si só tem o condão de comprometer a capacidade de autogoverno a eles assegurada como **princípio fundamental da República** (art. 2º)⁷.

Ademais, ao contingenciar a liberação dos duodécimos independentemente da prévia *limitação de empenho* a que alude o art. 9º da LRF⁸ e

⁶ 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.

⁷ Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

⁸ 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

da *prévia compatibilização da LOA* e da programação financeira e cronograma mensal de desembolso⁹, o Poder Executivo arbitrariamente se arroga na capacidade de ingerência sobre os demais poderes e órgãos constitucionais, o que macula os mais basilares fundamentos republicanos.

Para que se possa mensurar a gravidade do fato, basta observar que a Constituição elucida, no art. 85, inciso III, o livre exercício dos Poderes como bem jurídico a ser tutelado na definição dos *crimes de responsabilidade* do Presidente da República (e, por força da Súmula Vinculante 46, dos Governadores de Estado), ao passo que o art. 29-A, § 2º, incisos II e III da Constituição tipifica como *crime de responsabilidade do Prefeito* deixar de repassar o duodécimo à respectiva Câmara Municipal ou *enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na lei orçamentária*.

O Tribunal de Contas já se manifestou em tese a propósito da irregularidade de tal conduta, em decisão que segue assim ementada:

Consulta. Repasse de duodécimos inferiores aos previstos na Lei Orçamentária. Vedação. Impossibilidade de o Executivo Municipal limitar, sem a prévia adequação da Lei Orçamentária Anual, o valor do repasse mensal do duodécimo do orçamento aprovado, para o fim de adequá-lo às reais necessidades do Legislativo Municipal, mesmo que a pedido deste. Violação à Lei Orçamentária Anual e à autonomia dos Poderes (art. 2º c/c art. 29-A, § 2º, inciso II e art. 168, da Constituição). (Grifamos)

(Tribunal Pleno, Consulta nº 219015/16, Acórdão nº 2250/17, rel. Cons. Ivens Linhares, DETC 24/05/2017)

Vale salientar que a deliberação, tomada por quórum qualificado, tem força normativa, constitui prejulgamento de tese e **vincula o exame de feitos sobre o mesmo tema**, a partir de sua publicação, nos estritos termos do art. 41 da LOTC/PR.

Assim sendo, constatada a afronta direta às peças orçamentárias e à própria Constituição Federal, conclusão outra não resta senão a da **irregularidade** das contas do Poder Executivo também neste ponto.

trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

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

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

⁹ 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.

F) Das demais causas de ressalva, recomendações e determinações

Sem prejuízo dos apontamentos até aqui realizados, por brevidade, o *Parquet* se louva das demais conclusões esboçadas no exame técnico da Coordenadoria de Gestão Estadual (Instrução nº 226/18) e da Diretoria Jurídica (Parecer nº 400/18), endossando a oposição das **demais ressalvas** e a expedição das **recomendações e determinações** por elas apresentadas.

G) 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 2017, de responsabilidade do Governador Carlos Alberto Richa, sem prejuízo da oposição das **ressalvas, determinações e recomendações** indicadas no corpo deste parecer.

Outrossim, com vistas a operacionalizar internamente o acompanhamento de tais providências, roga-se que determine o Plenário o registro e o controle individualizado das decisões proferidas no âmbito das prestações de contas anuais do Executivo Estadual, na forma do art. 513 do RITC/PR, **operacionalizando-se a execução nos próprios autos** – sem prejuízo do *simples apontamento*, pelo órgão instrutivo competente, em *futuros* processos de prestação de contas, das ressalvas, recomendações e determinações, como impõe o art. 352, VI do RITC/PR.

Curitiba, 29 de agosto de 2018.

Assinatura Digital

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