



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO ESTADUAL

PROCESSO Nº: 82645-0/16 - TC
ENTIDADE: ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO: ADEMAR LUIZ TRAIANO, AGÊNCIA PARANÁ DE DESENVOLVIMENTO, ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ, CARLOS ALBERTO RICHA, COMPANHIA PARANAENSE DE SECURITIZAÇÃO, ESTADO DO PARANÁ, MAURO RICARDO MACHADO COSTA, ROGÉRIO PERNA, SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA
ASSUNTO: RECURSO DE REVISTA - PRESTAÇÃO DE CONTAS DO GOVERNO ESTADUAL - EXERCÍCIO DE 2015
INSTRUÇÃO Nº: 53/17- COFIE

Recurso de Revista em face do Acórdão nº 223/16 – Tribunal Pleno. Ressalvas, determinações e recomendações constatadas na Prestação de Contas do exercício de 2015. Pelo conhecimento do recurso e **pelo não provimento**, com remessa ao MPjTC, nos termos regimentais.

RELATÓRIO

Trata-se de Recurso de Revista interposto pelo Excelentíssimo Governador do Estado, Sr. CARLOS ALBERTO RICHA (peças 166 a 228); pela Companhia Paranaense de Securitização – PRSEC, pelo Sr. Mauro Ricardo Machado Costa, Secretário da Fazenda, e pelo Sr. Rogério Perna, Diretor Presidente da PRSEC (peças 229 a 241); pela Secretaria de Estado da Fazenda do Estado do Paraná – SEFA (peças 242 a 290); e, ainda, pela Agência Paraná de Desenvolvimento (peças 294 a 296); face ao inconformismo em relação ao teor do Acórdão de Parecer Prévio nº 223/16–TP (peça 141), que julgou regulares com ressalvas, determinações e recomendações a Prestação de Contas do Governo Estadual relativa ao exercício de 2015.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO ESTADUAL

Recebido o presente pelo douto Relator, nos termos do Despacho nº 373/17 (peça 335) vêm os autos a esta Coordenadoria de Fiscalização Estadual para análise, por força do Despacho nº 254/17 (peça 340).

É o relatório.

DA ANÁLISE

Para facilitar a análise e proporcionar uma melhor visualização, serão apresentados todos os itens de ressalva, determinação e recomendação, do Acórdão de Parecer Prévio nº 223/16–TP, para os quais foi apresentado recurso, seguindo-se da defesa apresentada por cada um dos interessados e as conclusões desta Coordenadoria, face aos elementos e argumentações apresentados.

I – ANÁLISE DOS RECURSOS APRESENTADOS

Ressalva 3. Inexistência de limite para a abertura de créditos suplementares para atender às hipóteses do inciso I, do art.15, da Lei Orçamentária Anual de 2015

Determinação 3. Incluir, a partir da próxima edição da Lei Orçamentária Anual, dispositivo que estabeleça limites à abertura de créditos suplementares para as despesas a que se refere o inciso I, do art. 15, da Lei nº 18.409/14

RAZÕES DE RECURSO DO GOVERNADOR DO ESTADO (peça 167, fls. 10 a 15)

RAZÕES DE RECURSO DA SEFA (peça 243, fls. 11 a 16)

Com idêntico teor nas duas peças, o recurso apresentado busca justificar, em síntese, que o artigo 15, inciso I, da LOA para o exercício de 2015, Lei nº 18.409/14, não autoriza crédito orçamentário ilimitado, nos moldes vedados pela Carta Constitucional, “tendo em vista que as condições de abertura de créditos suplementares estabelecidas no §1º do art. 43 da Lei nº 4.320/64 estabelecem, (...) limitação à concessão desses créditos”, citando que o limite seria a própria receita orçamentária excedente, o superávit do exercício anterior ou o montante das dotações canceladas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO ESTADUAL

Aduz que a inexistência de percentual limitante específico para abertura dos créditos suplementares destinados ao atendimento das despesas do inciso I constitui exceção prevista na Lei, de modo a contribuir para o gerenciamento dos riscos oriundos de ajustes orçamentários emergenciais que poderiam ser inviabilizados caso não fossem comportados pelo percentual limitante.

Destaca que se trata de exceção prevista na lei, da mesma forma que “os dispositivos V e VII do art. 15, além dos arts. 16, 17, 18 e 19 da LOA, os quais são exceções ao limite geral de 15% previsto no inciso IV do art. 15 da mesma LOA, que o próprio Tribunal de Contas entendeu não contrariarem a legislação vigente”.

Por fim, alega que, de acordo com o Regimento Interno deste Tribunal de Contas, “*Determinações legais são medidas indicadas pelo Relator para fins de atendimento de dispositivo constitucional ou legal*”, de modo que a determinação tem condão de corrigir condutas que afrontam o ordenamento jurídico, o que no caso do inciso I do art. 15 não teria ocorrido.

ANÁLISE DO RECURSO

Quanto à alegação de que o próprio parágrafo 1º, do art. 43 da Lei nº 4.320/64 estabeleceria limitação à concessão desses créditos, a justificativa não pode ser aceita, visto que esse dispositivo apenas estabelece os recursos que podem ser utilizados para abertura dos créditos suplementares e especiais, e define que a sua abertura depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa, o que é condição básica, não podendo ser entendido como limitador para abertura de créditos adicionais. O inciso I, do artigo 15 da LOA, apenas define que para atender às despesas nele previstas seriam utilizados como recurso as formas previstas no § 1º do art. 43 da Lei Federal nº 4.320, sem estabelecer limitador.

No que se refere à existência de demais dispositivos na LOA, que da mesma forma que o inciso I, do art. 15, seriam casos de exceção prevista na lei, e que este Tribunal teria entendido não contrariarem a legislação vigente, também a argumentação apresentada não pode ser considerada procedente. No caso dos incisos V e VII do art. 15, embora estejam excepcionados do limite imposto no inciso



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO ESTADUAL

IV, do mesmo artigo, há um limitador explícito de 10%, portanto não se configura autorização ilimitada.

Em relação aos artigos 16 e 18, da mesma forma, apesar de não computados para fins do inciso I, do artigo 15, apresentam explicitamente um valor limite, não configurando também autorização ilimitada. Por fim, quanto aos artigos 17 e 19, eles se tratam de situações pontuais e específicas que, embora demonstrem enfraquecer o orçamento como instrumento de planejamento e controle da receita e da despesa pública, também não se traduzem em autorização ilimitada para abertura de créditos adicionais.

Ante ao exposto, no entendimento desta unidade técnica, as razões de recurso apresentadas para este item não merecem acolhidas, permanecendo inalterada a ressalva e a determinação respectivas.

CONCLUSÃO: Pelo não provimento

Determinação 6. Corrigir as rotinas de captação e envio de dados ao sistema SEI-CED, relativamente ao valor dos créditos suplementares e das fontes de recursos, de forma que as informações reflitam com fidedignidade a execução orçamentária efetivamente realizada pelo Estado

RAZÕES DE RECURSO DO GOVERNADOR DO ESTADO (peça 167, fls. 15 a 18)

RAZÕES DE RECURSO DA SEFA (peça 243, fls. 17 a 19)

O recurso apresentado, cujo teor é idêntico nas duas petições, inicialmente reproduz a defesa já apresentada em sede de contraditório, pela Coordenação de Orçamento e Programação – COP da Secretaria de Estado da Fazenda do Estado do Paraná.

Após, procura evidenciar, basicamente, que não foram apresentados elementos suficientes para o exercício pleno do contraditório e da ampla defesa, declarando que a *“Diretoria de Contas Estaduais em nenhum momento explicitou os critérios utilizados por este tribunal para separar e totalizar as alterações*



orçamentárias por dispositivo legal, mesmo tendo sido realizado pedido nesse sentido. A tabela encaminhada não demonstra sequer sua memória de cálculo.”

Assim, entendendo que restou prejudicada a análise por parte da Secretaria de Estado da Fazenda quanto ao ponto aventado pelo Tribunal, sem a apresentação de memória de cálculo detalhada dos números que confrontaram as informações prestadas pela SEFA, alega ser insustentável a determinação.

ANÁLISE DO RECURSO

Com relação à alegação de que os critérios utilizados por este Tribunal para separar e totalizar as alterações orçamentárias por dispositivo legal não foram explicitados, cabe reproduzir o que já foi exposto no exame do contraditório de que *“...os critérios foram aqueles informados no Demonstrativo das Alterações Orçamentárias (peça 45) encaminhado na prestação de contas. Destaca-se que em alguns casos a indicação ficou prejudicada, visto que no referido demonstrativo, para alguns valores, constava mais de um dispositivo legal, inviabilizando a apropriação correta proporcional a cada dispositivo.”*

Portanto, o critério foi exatamente aquele informado no demonstrativo encaminhado pelo próprio Estado, inclusive elaborado de forma incorreta não atendendo ao solicitado na Instrução Normativa nº 111/2015, art. 3º, VI¹.

Quanto à memória de cálculo, cabe ressaltar que os valores sintéticos apresentados na Tabela 1, da Instrução 301/16-COFIE, peça 137, referentes às alterações orçamentárias do Poder Executivo, foram extraídos do Relatório “Alterações Orçamentárias” gerado no sistema SEI-CED, o qual está disponível para o jurisdicionado. Este relatório se destina inclusive para conferências dos valores enviados.

Ademais, o principal ponto não se trata de identificar e justificar pontualmente as origens das divergências, mas o fato é que os valores das alterações

¹ V - demonstrativo das alterações orçamentárias ocorridas no exercício de 2015, detalhando-as por artigos, parágrafos, incisos e alíneas, constantes da Lei Orçamentária, a fim de permitir a aferição dos limites previstos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO ESTADUAL

orçamentárias informadas nos dados enviados por meio do sistema SEI-CED estão divergentes dos apresentados no Demonstrativo das Alterações Orçamentárias (peça 45) enviado nos autos da prestação de contas, situação que deve ser corrigida para os exercícios seguintes.

CONCLUSÃO: Pelo não provimento

Ressalva 8. Existência de Fundos Inoperantes, sem movimentação orçamentário-financeira

Determinação 9. Iniciar a operacionalização dos Fundos Inoperantes ou propor a revogação das respectivas leis de criação no prazo máximo de 3 (três) meses

RAZÕES DE RECURSO DO GOVERNADOR DO ESTADO (peça 167, fls. 18 a 24)

RAZÕES DE RECURSO DA SEFA (peça 243, fls. 20 a 26)

Através dos recursos apresentados os interessados alegam inicialmente que houve equívoco na análise de alguns dos Fundos apontados como inoperantes, passando na sequência a apresentar justificativas individualmente para cada um deles, conforme resumidamente apresentado a seguir:

FUNDO DE EQUALIZAÇÃO DO MICROCRÉDITO - FEM

Em síntese, após conceituar a terminologia, classificação e natureza dos fundos, a defesa sustenta que o fato de o FEM não ter constado no orçamento não significa que ficou inoperante, visto que o referido fundo já prestou contas de suas movimentações em relação ao exercício financeiro de 2015 diretamente a este E. Tribunal de Contas.

FUNDO ESTADUAL DOS DIREITOS DO IDOSO - FIPAR

Destaca que o FIPAR teve movimentação financeira no ano de 2016, conforme demonstra mediante juntada do Quadro de Detalhamento de Despesa em anexo, não devendo sustentar o argumento de que o fundo esteja inoperante e sem movimentação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO ESTADUAL

FUNDO ESTADUAL DE COMBATE A POBREZA – FCP

A defesa declara que a regulamentação do funcionamento do Conselho Consultivo e de Acompanhamento do Fundo Estadual de Combate à Pobreza do Paraná, órgão colegiado de natureza consultiva e deliberativa, responsável pela aprovação e acompanhamento das ações do FECOP, se deu através do Decreto nº 3295, de 12 de janeiro de 2016, cuja primeira reunião plenária ocorreu em 14 de janeiro de 2016.

Diante disso, considerando que o Fundo teve início no exercício de 2016, tendo sido devidamente incluído na respectiva lei orçamentária, argumenta que não pode prosperar o argumento de que o FCP se encontra inoperante, devendo a decisão ser reformada quanto a este Fundo.

ANÁLISE DO RECURSO

FUNDO DE EQUALIZAÇÃO DO MICROCRÉDITO - FEM:

Conforme destacado no primeiro exame realizado por esta Unidade técnica, nos termos da Instrução nº 116/16-DCE (peça 64), o Fundo de Equalização do Microcrédito, apesar de não constar no orçamento fiscal, visto não executar contabilidade pública, teve movimentação financeira e patrimonial no exercício de 2015, conforme verificado na sua prestação de contas anual. Tal situação foi muito bem esclarecida no Acórdão de parecer Prévio nº 223/16 - Tribunal Pleno que dispôs: *“... em realidade, os fundos inoperantes totalizam 10 (dez), cabendo mencionar que “o Fundo de Equalização do Microcrédito, apesar de não constar no orçamento fiscal, visto não executar contabilidade pública, teve movimentação financeira e patrimonial no exercício de 2015.”*

Portanto não se vislumbra o motivo pelo qual a defesa apresenta justificativas em relação a esse fundo, sendo que ele não constou do rol de Fundos considerados inoperantes.

FUNDO ESTADUAL DOS DIREITOS DO IDOSO - FIPAR

Conforme exposto na Instrução nº 116/16-DCE (peça 64), esse fundo não teve movimentação financeira no exercício de 2016 em decorrência da Lei nº



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO ESTADUAL

18.375, de 15 de dezembro de 2014, posteriormente alterada pela Lei nº 18.468, de 29 de abril de 2015, segundo a qual ele deixaria de ter natureza especial contábil, permanecendo apenas como fontes vinculadas de receitas.

Portanto, esse fundo sequer fez parte da relação de fundos considerados inoperantes, para o qual não havia necessidade de apresentação de justificativas.

Cumprido destacar que por meio da Lei nº 8.842/16, de 20 de junho de 2016, a natureza contábil do Fundo foi restabelecida passando o mesmo a realizar movimentação orçamentária e financeira a partir do exercício de 2016, conforme declaram os interessados.

FUNDO ESTADUAL DE COMBATE A POBREZA – FCP

Muito embora a defesa alegue que a regulamentação do funcionamento do fundo se deu por meio do Decreto nº 3295, de 12 de janeiro de 2016, cuja primeira reunião plenária ocorreu em 14 de janeiro de 2016, bem ainda que neste exercício de 2016, ele foi devidamente incluído na respectiva lei orçamentária, não localizamos o registro do cadastro do fundo neste TCE, bem como não identificamos dados de execução orçamentária ou financeira nos dados enviados pelo Estado ao sistema SEI-CED. Ainda, consultando o sistema SIAF, não encontramos o referido fundo como unidade orçamentária.

Em relação ao Fundo de Preservação Ambiental da Região Metropolitana de Curitiba – FPA-RMC e ao Fundo Estadual da Cultura – FEC, os quais estão inoperantes há mais de três anos, o primeiro criado em 1998 e o segundo em 2011, os quais se traduzem na situação mais grave, não houve apresentação de justificativas.

Ante todo o exposto, visto que não foram apresentados elementos concretos que pudessem descaracterizar a ressalva e a determinação do Acórdão de parecer prévio, entende-se pelo não provimento do recurso em relação a este item.

CONCLUSÃO: Pelo não provimento



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO ESTADUAL

Ressalva 7. Ausência de repasse integral à conta do Fundo Especial da Procuradoria Geral do Estado – FEPG

RAZÕES DE RECURSO DO GOVERNADOR DO ESTADO (peça 167, fls. 24 a 27)

RAZÕES DE RECURSO DA SEFA (peça 243, fls. 26 a 29)

Os recursos apresentados inicialmente destacam que a fonte vinculada de arrecadação do Fundo Especial da PGE/PR – fonte 106, recebe recursos do Tesouro Descentralizado, cuja arrecadação total da fonte e a gestão financeira são executadas diretamente pelo Fundo Especial da Procuradoria Geral do Estado – PGE, cabendo a Secretaria da Fazenda apenas a escrituração contábil da receita, sendo que a mesma se dá mediante informação dos dados da arrecadação mensal repassada pelo Grupo Financeiro Setorial - GFS/PGE/FEPGE.

Alegam que as receitas integram a conta específica do próprio Fundo, não havendo qualquer ingresso financeiro por origem da Secretaria de Estado da Fazenda e, conseqüentemente, do Tesouro Geral do Estado, evidenciado que a conta bancária do FEPGE se encontra sob a sua titularidade, gestão e responsabilidade.

Sustentam que a concepção utilizada pela Unidade Técnica dessa Eg. Corte de Contas resta equivocada, uma vez que o saldo considerado como repassado consta no balanço da entidade como ‘Orçamento Liberado’ – Conta Contábil 7141.0000 – o que significa dizer que a diferença apontada à época de R\$ 7,6 milhões não existiu, de modo que a arrecadação foi efetivamente promovida pelo FEPGE.

Dessa forma, justificam que, apesar de ter ocorrido a arrecadação não houve execução orçamentária no período, ou seja, sem execução de despesa orçamentária na referida fonte, apurando-se, portanto, a existência de superávit, o que com base em determinação legal, obrigaria a promoção de transferência financeira para o Tesouro Geral do Estado.

Por fim, requer que a exigência de repasse no importe de R\$ 8,5 milhões, referente ao exercício de 2015, e o valor de R\$ 7,6 milhões, referente ao exercício de 2014, caracterizada na Ressalva Item “7. Ausência de repasse integral à conta do Fundo Especial da Procuradoria Geral do Estado – FEPGE”, seja baixada,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO ESTADUAL

visto que o Tesouro do Estado não teria atribuição gerencial e de execução da conta de arrecadação do supracitado fundo.

ANÁLISE DO RECURSO

Preliminarmente cabe deixar claro que na análise deste item, adotado conforme procedimento uniforme por esta unidade nos exercícios anteriores, utiliza-se as informações do relatório “Demonstrativo da Execução da Receita por Fonte” extraído do Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado – SIAF, no qual constou Arrecadação de receitas em 2015, da fonte 106, no montante de R\$ 16.371.260,67, conforme demonstrado nas instruções anteriores. Também no sistema SEI-CED o valor informado de arrecadação nessa fonte foi exatamente este. Portanto, de acordo com as informações contábeis, não há dúvidas a respeito do valor da arrecadação das receitas.

Por sua vez com relação aos repasses financeiros, os dados foram extraídos do Relatório “Transferências Financeiras do Tesouro para Unidades da Administração Indireta - Por Grupo De Despesa/Fonte”, no qual constou que no exercício de 2015 foi transferido para o FEPGE apenas o valor de R\$ 7.864.850,31.

Examinando as justificativas apresentadas subsidiadas pela documentação encaminhada em anexo, verifica-se que a intenção do recurso é demonstrar que embora os registros contábeis de arrecadação da receita sejam realizados pela Secretaria de Estado da Fazenda, a efetiva gestão da arrecadação da receita da fonte 106 e os respectivos ingressos financeiros na conta bancária são de responsabilidade do Fundo Especial da Procuradoria Geral do Estado FEPGE.

Assim, os registros da arrecadação da receita da fonte 106, bem como das transferências financeiras ao FPGE desses recursos seria apenas escritural, visto que os recursos financeiros ingressam diretamente na conta bancária do FPGE.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO ESTADUAL

Ocorre que, ao final do exercício, com base no art. 35² da Lei nº 18.178/2014, o Poder Executivo exige que o fundo promova a transferência do seu superávit financeiro para o Tesouro Geral do Estado, conforme inclusive se destaca na defesa.

Desse modo, na prática o resultado é o mesmo que decorre do não repasse integral dos recursos da fonte vinculada, ou seja, não fica no FEPGE a totalidade dos recursos arrecadados da fonte 106, sendo parte retida pelo Estado e destinada à conta do Tesouro Geral do Estado.

Portanto, embora os registros de arrecadação da receita e dos repasses de transferências financeiras ao FEPGE sejam apenas escriturais, e que os ingressos financeiros das receitas financeiras da fonte 106 ingressem diretamente nas disponibilidades do fundo, não muda a essência do apontamento que decorre do não repasse integral dos recursos financeiros originados da arrecadação da Fonte 106 ao FGPE, visto que o mesmo é obrigado a transferir ao Tesouro Geral do Estado o superávit financeiro verificado ao final do exercício. Dessa forma, os recursos vinculados da fonte 106, não estão sendo destinados integralmente às aplicações específicas determinadas por lei, não merecendo serem acolhidas as justificativas apresentadas.

CONCLUSÃO: Pelo não provimento

Ressalva 11. Não cumprimento da aplicação de percentual mínimo de 2% da receita tributária em Ciência e Tecnologia, nos termos do art. 205 da Constituição do Estado do Paraná

Determinação 27. Recompôr os valores que deixaram de ser aplicados em Ciência e Tecnologia, nos exercícios anteriores e em 2015, a partir do exercício de 2017, uma vez que não há previsão orçamentária no exercício de 2016.

RAZÕES DE RECURSO DO GOVERNADOR DO ESTADO (peça 167, fls. 27 a 32)

RAZÕES DE RECURSO DA SEFA (peça 243, fls. 30 a 35)

² Art. 35. O Poder Executivo poderá utilizar os recursos de Superávit Financeiro apurados nos balanços de Fundos e das Unidades da Administração Indireta do Poder Executivo, para atender programas prioritários de Governo. (Redação dada pela Lei 18386 de 18/12/2014)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO ESTADUAL

Os recursos apresentados repisam o que já foi questionado na apresentação do contraditório de que para a composição da base de cálculo deve se considerar também as despesas de Restos a Pagar pagas no exercício, visto que o conceito de gasto, por excelência, pressupõe sacrifícios financeiros para o atingimento de um determinado fim e, sob tal ótica, deve se considerar que o adimplemento de obrigações contraídas em exercícios anteriores também onera o Estado, de maneira que se compreende que tal dispêndio também deve ser considerado como gasto.

Além de questionar a metodologia de cálculo, o recurso sustenta que não existe regramento legal que justifique a imposição, por parte desta Corte de Contas, de determinação de recomposição de valores supostamente não aplicados em Ciência e Tecnologia em exercícios já encerrados. Argumenta que, ao contrário do que ocorre com os índices de saúde, compulsando a Constituição do Estado do Paraná e a Lei Estadual nº 12.020/1998 não se vislumbra qualquer hipótese legal que embase esta determinação, de modo que o acórdão deve ser reformado com o fim de excluir este ponto do seu rol de determinações.

Por fim, aduz que esta determinação afronta a legalidade *stricto sensu*, como é capaz de gerar insegurança jurídica e riscos fiscais para a Administração Pública em todos os exercícios financeiros subsequentes, visto que a tendência é que esta determinação/ressalva de recomposição supostos de valores não aplicados em Ciência e Tecnologia se perpetue no tempo indefinidamente.

ANÁLISE DO RECURSO

Quanto à metodologia de cálculo, no entendimento desta Unidade Técnica, conforme já manifestado no exame do contraditório das contas, as despesas inscritas em Restos a Pagar e pagas no exercício de 2015 não podem ser incluídas no cômputo do limite, pois já foram consideradas no exercício em que foram realizadas. Adotar essa metodologia de cálculo seria considerar duas vezes a mesma despesa em exercícios diferentes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO ESTADUAL

Em relação à recomposição de valores não aplicados em Ciência e Tecnologia em exercícios já encerrados, embora os interessados aleguem que não existiria regramento legal que justifique a imposição, por parte desta Corte de Contas, entende-se que não há impedimento legal para que este Tribunal de Contas determine a recomposição dos valores que deixaram de ser aplicados em Ciência e Tecnologia, em exercícios anteriores.

Ante o exposto, no âmbito desta análise técnica entende-se que não houve apresentação de fatos novos que pudessem alterar a conclusão do exame do item, razão pela qual a opinião é pelo não provimento do recurso.

CONCLUSÃO: Pelo não provimento

Determinação 4. À Secretaria de Estado da Fazenda, para que integre ao SIAF os fundos de natureza previdenciária, para fins de consolidação das contas públicas

RAZÕES DE RECURSO DO GOVERNADOR DO ESTADO (peça 167, fls. 32 a 35)

RAZÕES DE RECURSO DA SEFA (peça 243, fls. 35 a 39)

A manifestação dos recursos apresentados, em síntese, procura demonstrar que o atual sistema (SIAF), que se encontra obsoleto tecnologicamente, não comporta a consolidação dos dados de natureza previdenciária.

Nesse sentido destaca os esforços promovidos pelo governo estadual em adquirir um novo sistema que permita, a contento, consolidar as informações provenientes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social. Para tal, noticia que o processo de licitação se encontra em fase de iniciação e que a previsão de execução do novo sistema estará em implantação já no exercício de 2017.

Assim, que pelo fato de o sistema não se encontrar preparado para efetivar de modo claro e seguro a consolidação das contas públicas, principalmente, no tocante àquelas de natureza previdenciária não haveria possibilidade técnica de adimplemento do determinado ainda no exercício de 2016, razão pela qual requer que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO ESTADUAL

o Acórdão 223/16-TP seja reformado, para que a exigência de integração do SIAF aos fundos de natureza previdenciária para fins de consolidação das contas públicas seja exigida a contar da implantação efetiva do novo sistema, no exercício de 2018.

ANÁLISE DO RECURSO

Verifica-se que os recursos apresentados não contestam o mérito da determinação referente à integração dos fundos de natureza previdenciária ao sistema de administração financeira e contábil do estado, mas apenas apresentam justificativas para a impossibilidade de implementação imediata desta integração.

Entende-se que a discussão acerca do momento possível para o cumprimento da determinação deve ser levantada no processo nº 330587/16, referente à prestação de contas anual, durante a verificação do efetivo cumprimento das decisões do Acórdão 223/16-TP, em que Coordenadoria de Execuções, nos termos do artigo 153, I³, do Regimento Interno irá registrar, controlar e acompanhar individualmente as determinações.

Portanto, entendendo que no âmbito deste recurso de revista não cabe discutir ou definir o momento do cumprimento da determinação em questão, e que o seu mérito não está em discussão, esta unidade técnica se posiciona pelo não provimento do recurso em relação a este item.

CONCLUSÃO: Pelo não provimento

Determinação 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

³ Art. 153. À Coordenadoria de Execuções compete: (Redação dada pela Resolução nº 58/2016)

I - manter o registro atualizado, o controle e o acompanhamento individualizado das sanções, de que trata o art. 85, da Lei Complementar nº 113/2005, bem como os apontamentos, as ressalvas, determinações, recomendações e todas as comunicações relativas às decisões exaradas, executando as respectivas deliberações; (Redação dada pela Resolução nº 24/2010)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO ESTADUAL

RAZÕES DE RECURSO DO GOVERNADOR DO ESTADO (peça 167, fls. 35 a 37)
RAZÕES DE RECURSO DA SEFA (peça 243, fls. 39 a 40)

A manifestação constante dos recursos apresentados, em resumo, justifica que o Estado do Paraná reconhece em sua contabilidade os valores referentes às contribuições patronais dos servidores inativos e pensionistas, em observância aos princípios contábeis da competência e da oportunidade como um passivo contingente, conforme Comitê de Pronunciamentos Contábeis – Pronunciamento Técnico – CPC 25, onde descreve que passivos contingentes são obrigações possíveis, visto que ainda há de ser confirmado se a entidade tem ou não uma obrigação presente que possa conduzir a uma saída de recursos que incorporam benefícios econômicos.

Essa interpretação seria decorrente do fato de que, no entendimento do Estado, não haveria decisão pacificada a respeito da obrigatoriedade de pagamento de contribuição patronal para inativos e pensionistas.

Assim, pressupondo que os valores referentes às contribuições patronais dos servidores inativos e pensionistas seriam um “passivo contingente”, requer que os registros dos montantes em referência em contas de controle sejam aceitos como corretos e, por consequência, que a determinação seja considerada cumprida.

ANÁLISE DO RECURSO

Esta Coordenadoria entende que o registro dos valores referentes às contribuições patronais dos servidores inativos e pensionistas, apenas em contas de controle, como passivos contingentes, não pressupõe o reconhecimento contábil dos valores devidos aos Fundos Previdenciários.

Isso porque, diferente da interpretação dos recorrentes, entende-se que existe sim a obrigatoriedade do recolhimento das contribuições patronais dos servidores inativos e pensionistas, visto que os respectivos valores correspondem uma obrigação presente, o que configura a existência de um passivo que deve ser contabilizado na respectiva classe das contas patrimoniais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO ESTADUAL

Não se trata, portanto, de atos potenciais, mas de uma obrigação efetivamente configurada, cujos valores correspondentes estão registrados nos fundos previdenciários como valores a receber no Ativo.

Assim, para existir a compatibilidade com os registros existentes nos Balanços Patrimoniais dos Fundos Previdenciários, nos termos da determinação, os valores referentes às contribuições patronais dos servidores inativos e pensionistas devidos aos Fundos Previdenciários, deverão estar registrados como uma obrigação, no Passivo do Poder Executivo, razão pela qual a opinião é pelo não provimento do recurso.

CONCLUSÃO: Pelo não provimento

Determinação 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

RAZÕES DE RECURSO DO GOVERNADOR DO ESTADO (peça 167, fls. 37 a 47)

RAZÕES DE RECURSO DA SEFA (peça 243, fls. 41 a 51)

Através dos recursos apresentados, os interessados argumentam, em síntese, que *“... face a existência de dúvida quanto a aplicabilidade da legislação estadual, a SEFA promoveu ato que culminou em manifestação da Procuradoria Geral do Estado – PGE, no sentido de analisar o conteúdo do texto normativo e sua interpretação e resultando na indicação de que a norma paranaense não obriga ao Estado do Paraná a promover pagamento de contribuição patronal de inativos e pensionistas”*.

Sustentam que a interpretação legal e constitucional deste Tribunal de Contas não merece seguimento, citando doutrinas de juristas renomados para defender suas teses de que, seguindo a orientação jurídica da PGE não haveria obrigatoriedade ou comando legal explícito que obrigasse o Estado do Paraná a prover contribuição patronal de inativos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO ESTADUAL

Na sequência, após apresentar diversos dispositivos legais que evidenciaram, em seu entendimento, que não seriam devidas as contribuições patronais do limite de gastos com pessoal, particularmente quanto à manutenção dos valores oriundos do termo de compromisso como recursos vinculados, fatos estes que não se referem ao item em análise.

ANÁLISE DO RECURSO

Conforme já manifestado no item anterior, bem ainda já exposto no exame do contraditório (Instrução nº 301/16-COFIE), entende-se que, por expressa previsão legal, é legítimo o repasse das contribuições patronais sobre os inativos e pensionistas, nos termos estabelecidos Lei Estadual nº 17.435/12, e o Estado do Paraná é responsável pela contrapartida em montante igual ao que arrecada dos aposentados e dos pensionistas do Estado, incidentes sobre o valor da parcela dos proventos de aposentadoria e pensões que supere o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social, razão pela qual a opinião é pelo não provimento do recurso.

CONCLUSÃO: Pelo não provimento

Determinação 24. À Secretaria de Estado da Fazenda, para que efetue a contabilização das Insuficiências Financeiras devidas ao Fundo Financeiro e Fundo Militar, mediante transferências concedidas independentes da execução orçamentária, de natureza patrimonial, conforme orientações do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP) e Acórdão nº 255/15 (Prestação de Contas do Governador – Exercício 2014), dando aos repasses oriundos do “Termo de Compromisso” o mesmo tratamento contábil, conforme decidido nos autos de Alerta nº 515125/15

RAZÕES DE RECURSO DO GOVERNADOR DO ESTADO (peça 167, fls. 47 a 49)

RAZÕES DE RECURSO DA SEFA (peça 243, fls. 52 a 54)

Os interessados argumentam que a prática adotada pelo Estado de empenhar o repasse do recurso para cobertura do déficit financeiro do Fundo Militar e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO ESTADUAL

Financeiro, na modalidade 91, que demonstra apenas mais uma ferramenta de controle, de modo a caracterizar uma maior transparência em seus atos de gestão, está amparada no disposto no art. 2º da Portaria nº 688/2005 – STN.

ANÁLISE DO RECURSO

Quanto à fundamentação para a metodologia utilizada pelo Estado, cumpre destacar que o artigo 2º, da Portaria nº 688/2005 - STN/SOF, foi revogado pela Portaria Interministerial nº 338/2006, conforme transcrito a seguir:

PORTARIA INTERMINISTERIAL Nº 338, DE 26 DE ABRIL DE 2006

(Publicada no D.O.U. de 28 de abril de 2006)

Altera o Anexo I da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 4 de maio de 2001, e dá outras providências.

(...)

Art. 4º Revoga-se a partir de 1º de janeiro de 2007 o art. 2º da Portaria Interministerial STN/SOF nº 688, de 14 de outubro de 2005.

Portanto, a contabilização das Insuficiências Financeiras, devidas ao Fundo Financeiro e Fundo Militar, deve seguir a orientação do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP), e ser realizada mediante transferências concedidas independentes da execução orçamentária, de natureza patrimonial, razão pela qual a opinião é pelo não provimento do recurso.

CONCLUSÃO: Pelo não provimento

Determinação 26. Apresentar proposta de recomposição dos valores referentes aos exercícios de 2011 e 2012, que deixaram de ser aplicados nas despesas com ações e serviços públicos de saúde, com vistas à elaboração de TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO – TAG, de que trata o art. 9º, § 5º, da Lei Orgânica deste Tribunal, a ser submetida, oportunamente, à decisão Plenária, consignando-se, desde já, a DETERMINAÇÃO de recomposição imediata dos mesmos valores, no caso de insucesso desse termo de ajuste

RAZÕES DE RECURSO DO GOVERNADOR DO ESTADO (peça 167, fls. 49 a 52)

RAZÕES DE RECURSO DA SEFA (peça 243, fls. 54 a 58)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO ESTADUAL

Os interessados alegam que a proposta de recomposição dos valores referentes aos exercícios de 2011 e 2012 é inaplicável em virtude do advento da Lei Complementar nº 141/2012.

Ressaltou que o Acórdão de Parecer Prévio nº 290/12, que apreciou as contas do exercício de 2011, não considerou as despesas com o Sistema de Saúde dos Servidores do Estado do Paraná, com o Programa “Leite das Crianças” e com a Administração do Complexo Médico Penal e Hospital da Polícia Militar do Paraná, que somam R\$ 222.422.451,39, e que foram consideradas nos Acórdãos de Parecer Prévio dos exercícios seguintes (Acórdãos nºs 314/14 de 2013, 255/15 de 2014 e 223/16 de 2015).

Ainda, como a Lei Complementar nº 141/2012 entrou em vigência na data de sua publicação no Diário Oficial da União que ocorreu em 16/01/2012, não se pode aplicar o art. 29, que determinou a exclusão da parcela do FUNDEB da base de cálculo.

Assim, solicitou que seja deduzida do valor a complementar dos gastos com saúde a importância de R\$ 585.575.700,14, restando ao Poder Executivo a comprovar a aplicação do valor de R\$ 10.081.654,57, os quais conforme execução orçamentária do segundo quadrimestre de 2016 já foram aplicados neste exercício quando o Poder Executivo comprovou ter aplicado o percentual de 12,60%, o que representa um aporte adicional ao mínimo exigido de R\$ 109,8 milhões, sendo considerada cumprida a determinação e que seja dada a baixa da mesma.

Quanto à determinação de aplicação de R\$ 533.583.678,32 dos valores não aplicados no exercício de 2012, reitera que se que fossem consideradas despesas com saúde os gastos com o Sistema de Saúde dos Servidores do Estado do Paraná, com o Programa “Leite das Crianças” e com a Administração do Complexo Médico Penal e Hospital da Polícia Militar do Paraná, a exemplo dos Acórdãos nºs 314/14 de 2013, 255/15 de 2014 e 223/16 de 2015, restariam R\$ 315.158.797,38.

Desta forma, o Termo de Ajuste de Gestão – TAG, definindo valores e prazo para recomposição, considerará o valor total de R\$ 315.158.797,38, haja vista a necessidade de dirimir e reavaliar a matéria arguida.



ANÁLISE DO RECURSO

Esta Coordenadoria ressalta que foram interpostos Embargos de Declaração ao Acórdão de Parecer Prévio nº 290/12, referente ao exercício de 2011, no que tange à parte referente ao cumprimento do limite constitucional em saúde, com os mesmos argumentos ora expostos, sobre a impossibilidade de exclusão da base de cálculo da parcela do FUNDEB e da exclusão de despesas que não atendiam à Portaria nº 2047/2002 do Ministério da Saúde.

O Acórdão nº 1389/15–TP apreciou os Embargos de Declaração e esclareceu que o *decisum* embargado expressamente consignou a inexistência de norma legal para se efetuar a exclusão da parcela do FUNDEB, uma vez que não é possível fazer uma interpretação legal ou constitucional restritiva quando se trata de direitos fundamentais.

Quanto à exclusão das despesas não amparadas na Portaria nº 2042/2002–MS, esclareceu que não há qualquer contradição em face de jurisprudência anterior deste Tribunal, pois o Acórdão de Parecer Prévio nº 2305/2010, que apreciou as contas do exercício de 2009, alertou o Estado sobre a necessidade de o Poder Executivo considerar em seu planejamento de gastos a possibilidade iminente destas exclusões, tendo em vista que tramitava em fase final projeto de lei complementar que regulamentaria a Emenda Constitucional proposta nos termos dispostos da Resolução do Ministério da Saúde.

Por sua vez, o Acórdão de Parecer Prévio nº 306/13, que apreciou as contas do exercício de 2012, entendeu não ser possível exigir a aplicabilidade da Lei Complementar nº 141/2012 no exercício analisado, uma vez que a regulamentação do orçamento vigente já havia sido editada no ano anterior e o cumprimento da metodologia prevista na lei demandaria na abertura de grande montante de recursos em créditos extraordinários, podendo gerar um desequilíbrio orçamentário na execução do orçamento de 2012. Entendeu, porém, que o não cumprimento do limite constitucional (9,05%) merecia ser ressaltado, uma vez que não houve esforços do Governo do Estado para, ao menos, minimizar ou adaptar a execução orçamentária à Lei Complementar vigente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO ESTADUAL

Assim, considerando ainda que aceitar o TAG nos termos propostos seria reformar entendimento de decisões já transitadas em julgado, entendemos que deve ser mantida determinação consignada no Acórdão de Parecer Prévio nº 223/16–TP.

CONCLUSÃO: Pelo não provimento

Determinação 16. Ao Chefe do Poder Executivo Estadual, Sr. Carlos Alberto Richa, na qualidade de detentor do poder de controle sobre a Companhia Paranaense de Securitização – PRSEC e titular dos créditos; ao Secretário de Estado da Fazenda e Presidente do Conselho de Administração da PRSEC, Sr. Mauro Ricardo Machado Costa; e ao Diretor Presidente da PRSEC, Sr. George Hermann Rodolfo Tormin, no sentido de que não sejam realizadas operações de cessão de direitos creditórios, tendo-se em conta sua desconformidade com a legislação que rege as operações de crédito, notadamente, o art. 32, caput e § 1º, da Lei Complementar 101/2000, e a Resolução nº 43, do Senado Federal, aliada à possível afronta às regras de repartições e vinculações das receitas tributárias estabelecidas pelos arts. 158, incisos III e IV, 167, inciso IV, e 212, da Constituição Federal, além da falta de transparência acerca dos custos envolvidos, do impacto sobre gestões futuras, dos ganhos dos investidores, e da forma de aplicação do produto a ser obtido, destacadas nesta decisão, com fulcro no arts. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, e 37, caput, da Constituição Federal, consignando-se o alerta de que o descumprimento desta determinação ensejará a imediata abertura de Tomada de Contas Extraordinária;

RAZÕES DE RECURSO DO GOVERNADOR DO ESTADO (peça 167, fls. 52 a 67)

RAZÕES DE RECURSO DA PRSEC E DO SECRETARIO DA FAZENDA (peça 230)

Com semelhante teor nas duas peças, o recurso apresentado alega que o critério de seleção, além da previsão legal, foi a maior segurança jurídica. O Programa Paraná Competitivo foi o escolhido para a realização da primeira operação da PRSEC, eis que somente ele possui carteira já consolidada, sendo sucessor de diversos outros programas de parcelamento (PRODEPAR, Bom Emprego etc), contando com um histórico de pagamentos, volume financeiro e comportamento passado adequados.

Aduz que não existirá custo para o Estado nas cessões dos direitos creditórios, do ponto de vista financeiro e contábil, tendo em vista que o Estado



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO ESTADUAL

receberá pela cessão dos direitos creditórios exatamente o seu valor de face atualizado para a data da cessão, bem como a PRSEC realizará, por sua conta e suportando todos os gastos envolvidos, a operação de securitização, mediante emissão de debêntures a serem adquiridas por investidores no mercado financeiro, sendo que, em troca desses direitos creditórios, o Estado receberá ativos equivalentes, composto de uma parcela em dinheiro e outra em Debêntures Subordinadas a serem expedidas pela PRSEC.

Destaca que o impacto sobre gestões futuras é positivo, pois uma receita corrente é trocada por uma receita de capital, ou seja, uma receita, que de outra forma poderia ser usada para custeio, passa a ser obrigatoriamente destinada a investimentos e, então, a Recorrente se compromete a demonstrar ao Tribunal de Contas, por meio de roteiro contábil a ser produzido pela Divisão de Contabilidade da Secretaria de Estado da Fazenda, que o único passivo contábil a ser criado em decorrência das cessões será o referente aos repasses vinculados por força de determinação constitucional e legal, os quais continuarão sendo feitos assim que identificado o pagamento na conta centralizadora da operação.

Quanto à forma de aplicação do produto a ser obtido, menciona que serão respeitadas todas as vinculações constitucionais e legais que recaem sobre os direitos creditórios ora cedidos: repasse ao Fundo de Participação dos Municípios – FPM, investimentos em ciência e tecnologia e repasse ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB e Fundo Estadual de Saúde.

Em relação ao ganho dos investidores, informa que dependerá das condições a serem determinadas pelo próprio mercado, as quais serão influenciadas por infinitas variáveis, dentre as quais se incluem o volume de captação, prazo de operação, taxa de remuneração e, inclusive, o Parecer dessa Corte de Contas, havendo apenas uma expectativa dessa margem.

ANÁLISE DO RECURSO

Esta Coordenadoria entende que, de acordo com o Acórdão Recorrido, dada a natureza cautelar da determinação que foi expedida, no sentido de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO ESTADUAL

que tais operações não sejam realizadas, tendo-se em conta sua desconformidade com a legislação, a análise da defesa deverá se dar no próprio procedimento de Monitoramento, no caso, o protocolo de nº 980387/16, razão pela qual a opinião é pelo não provimento do recurso.

CONCLUSÃO: Pelo não provimento

Determinação 10. Ao Secretário de Estado da Fazenda, para que proceda à inclusão da Agência Paraná de Desenvolvimento – APD como unidade orçamentária, possibilitando a elaboração dos demonstrativos contábeis para a prestação de contas anual, inclusive, dos Relatórios de Gestão Fiscal exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, e a alimentação de dados via SEI-CED, já a partir do terceiro quadrimestre de 2016

RAZÕES DE RECURSO DO GOVERNADOR DO ESTADO (peça 167, fls. 67 a 75)

RAZÕES DE RECURSO DA APD (peça 295)

Com idêntico teor, os recursos apresentados tentam justificar que incluir a Agência Paraná de Desenvolvimento – APD no orçamento fiscal do Estado incorreria em vício de constitucionalidade visto que os Serviços Sociais Autônomos não fazem parte da Administração Pública e não estão incluídos no rol taxativo do art. 165, inciso I, §5º da Constituição Federal, que dispões sobre o orçamento fiscal.

Aduz que a APD “cumpre um aspecto de funções que se situam exatamente na área imprecisa entre o público e o privado – incentivo a setores da economia que são fundamentais para o particular, mas também para o Estado, pois geram renda, empregos e, conseqüentemente, desenvolvimento. Logo, **insistir em circunscrever a prestação de contas da APD como se órgão público ou empresa estatal fosse implicaria em retrocesso em um setor que, mais que nunca e sempre está a exigir os esforços estatais para o progresso e os benefícios econômicos e sociais, diretos ou indiretos para a sociedade.**” (grifo no original)

Quanto à adoção da contabilidade, os Serviços Sociais Autônomos adotam a contabilidade privada regida pela Lei nº 6.404/76 e subordinam-se à



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO ESTADUAL

Instrução Normativa nº 92/2013-TC, com relação à captação eletrônica dos dados via SEI-CED.

Alega que o controle exercido pelo Tribunal de Contas não pode ser utilizado para desconfigurar a finalidade da APD, criando obstáculos à consecução de seus objetivos, o que aconteceria em eventual mudança de seu status quo da entidade.

Observa, por fim, que as determinações exaradas por este Tribunal têm o condão, à luz do art. 244 de seu Regimento Interno, de corrigir condutas que afrontam o ordenamento jurídico. Entretanto, entendem que nunca houve desvirtuamento da ordem jurídica ou afronta constitucional pugnando pela reforma do Acórdão quanto a este ponto, reconhecendo a ausência de necessidade da inserção da APD como unidade orçamentária, tornando insubsistente a indicação da referida determinação.

ANÁLISE DO RECURSO

Este Tribunal de Contas vem reiteradamente decidindo que a APD, embora tenha sido criada sob a modalidade de Serviço Social Autônomo, está sujeita aos princípios que regem a administração pública, em especial ao princípio da licitação, exigência de processo seletivo para contratação de pessoal e prestação de contas, uma vez que vinculada por cooperação à Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral – SEPL, e constituída com recursos do Tesouro Estadual, não possuindo autonomia frente ao orçamento público.

O Acórdão nº 5.336/16-TP, que julgou as contas da entidade relativas ao exercício de 2012, já havia entendido que:

“Da análise técnico-contábil, nos termos da Instrução 313/13 – DCE (Peça 37), restou demonstrado que a entidade, ainda que constituída sob a modalidade de serviço social autônomo, foi constituída com recursos do Tesouro Geral do Estado, mediante a abertura de créditos adicionais, com base no Contrato de Gestão nº 31/2012, caracterizando-se como empresa estatal, nos termos do que dispõe o artigo 2º, inciso III da Lei Complementar nº 101/2000.

Dessa feita, quanto à modalidade de contabilidade a seguir, a APD deve obedecer a Lei nº 4320/64, nos termos das Normas Brasileiras de Contabilidade NBC T 16 – Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, destacando que o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO ESTADUAL

Manual de Demonstrativos Fiscais Aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios, fornecido pela Secretaria do Tesouro Nacional, estabelece regras de harmonização a serem observadas.(...)"

Nos exercícios de 2013 e 2014, a Agência teve as contas julgadas irregulares, por meio dos Acórdãos nº 1.497/15–TP e nº 6.164/16-TP, por não ter atendido às determinações do Acórdão retro mencionado.

No exercício de 2015, o Relatório de Fiscalização elaborado pela 3ª Inspeção de Controle Externo apontou que “desde sua criação, as receitas da APD decorreram exclusivamente dos créditos orçamentários que lhe foram consignados pelo orçamento geral do Estado, não havendo utilização de créditos oriundos de outras fontes de recursos.”

Assim, os argumentos expendidos nos recursos interpostos de que os Serviços Sociais Autônomos não devem fazer parte do Orçamento Estadual, à luz do art. 165, inciso I, §5º da Constituição Federal, não merecem prosperar **diante da flagrante dependência da entidade dos recursos transferidos pelo Tesouro do Estado.**

Desta forma, faz-se necessário manter a determinação para que se proceda à inclusão da Agência Paraná de Desenvolvimento – APD como unidade orçamentária, possibilitando a elaboração dos demonstrativos contábeis para a prestação de contas anual, inclusive, dos Relatórios de Gestão Fiscal exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, e a alimentação de dados via SEI-CED.

CONCLUSÃO: Pelo não provimento

Determinação 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

RAZÕES DE RECURSO DO GOVERNADOR DO ESTADO (peça 167, fls.75 a 79)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO ESTADUAL

Inicialmente o recurso apresentado versa sobre a razão do apontamento que originou a determinação do Acórdão de Parecer Prévio nº 223/2016 não ter sido objeto de contraditório e que dessa forma não poderia ele ser considerado na análise das contas do Chefe do Poder Executivo com a finalidade de eventualmente ser imputada responsabilidade ao Recorrente.

Considera no recurso que como o parecer técnico nº 11 do MPS apenas surgiu no processo como elemento acidental a determinação de apresentação, no prazo de 90 (noventa) dias, de novo cálculo que contemplasse as advertências lá consignadas não se sustentaria.

Afirma que há uma determinação sem que haja qualquer fundamento válido para tanto, em evidente afronta à garantia fundamental do devido processo legal e seus corolários, que são a ampla defesa e o contraditório.

Assevera que determinar a elaboração de novo cálculo com base no parecer técnico do MPS nº 11 estaria a se instaurar severa instabilidade institucional, pois estaria se abrindo um caminho para que o ente federado União, por meio de seu Ministério, dite e controle a conduta de outro ente federado, no caso o Estado do Paraná. Acrescenta que aceitar as imposições contidas no parecer técnico nº 11 do MPS afigura-se como aceitar a ingerência da União Federal em matéria de competência do Estado. Registra ainda que esse debate, que repousa sobre a pertinência e validade do Parecer Técnico nº 011/2015 não é novo e já foi objeto de insurgência. É o que se depreende do protocolo nº 13.620.715-6 e do protocolo nº 13.682.775-8.

Destaca que em relação especificamente ao Estado do Paraná, o Supremo Tribunal Federal, na ACO 830, já assentou que a interferência da União Federal em matéria de previdência funcional é aviltante à Constituição. Complementa informando que a Lei nº 18.469/15 é objeto de Ação Direta de Inconstitucionalidade no Supremo Tribunal Federal e que a ADI 5330 busca a atribuição de inconstitucionalidade à referida legislação em razão de uma suposta – e fantasiosa – inobservância ao princípio contributivo e ao equilíbrio financeiro e atuarial.

Afirma ainda que o art. 244 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Paraná define que, as determinações têm condão de corrigir



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO ESTADUAL

condutas que afrontam o ordenamento jurídico, o que no caso presente jamais ocorreu.

ANÁLISE DO RECURSO

Esta Coordenadoria inicialmente destaca o estabelecido no Acórdão de Parecer Prévio nº 223/16-TP que, em seu item 15.2 - Ausência de Repasse das Contribuições Patronais dos Inativos/Pensionistas e Equilíbrio Atuarial, avaliou as questões nominadas originando a Determinação 21 ora tratada.

Segundo consigna a decisão resta claro que a determinação de realização de novo cálculo atuarial não repousa, como afirma o Recorrente, exclusivamente em atendimento ao Parecer Técnico MPS/SPPS/DRPSP/CGACI/CCOAT nº 011/2015. Desse mesmo modo, não há que falar em interferência da União em matéria competente ao Estado do Paraná. O referido Acórdão quando justifica a Determinação 21 é claro em suas razões:

“A medida ora proposta visa, justamente, dirimir as dúvidas suscitadas pelo Ministério da Previdência Social e pelo Ministério Público de Contas, para uma ampliada análise da atual situação do sistema previdenciário, com vistas ao seu equilíbrio atuarial, propiciando, inclusive, o aprofundamento da análise atuarial do cálculo que instruiu o Projeto de Lei nº 252, posteriormente convertido na Lei nº 18.469/15, incompatível com o rito e com o objeto da instrução destas Contas de Governo, conforme anteriormente assinalado.

De outro vértice, conforme anteriormente abordado quando da análise da obrigatoriedade da contribuição patronal, **o referido cálculo atuarial contemplava, dentre suas receitas, a contrapartida do Estado sobre os proventos de aposentados e pensionistas, projetada no valor de R\$ 3.581.609.156,94, e a sua contribuição suplementar, de que trata o art. 20 e § 1º da lei citada, no valor de R\$ 17.020.189.271,33, conforme dados contidos no referido Caderno, à fl. 29.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO ESTADUAL

Diante da falta de recolhimento dessa mesma contribuição, a 3ª Inspeção de Controle Externo, em suas sucessivas manifestações juntadas às peças nº 66 e 138, aponta a existência de um déficit atuarial, em valor presente, na ordem de R\$ 3,6 bilhões, indicado na Nota Técnica Atuarial DPPREV/ATUÁRIA 045/2015, com base na composição das receitas nela indicadas.” (grifo nosso)

Nesse sentido a própria Determinação 21 é clara ao afirmar que a elaboração do novo cálculo atuarial deve contemplar as advertências contidas no Parecer Técnico nº 11/2015.

A decisão dessa egrégia Corte de Contas ainda vai além nas premissas da Determinação 21 quando destaca que o apontamento dessa insuficiência de recursos foi feito com base na indicação contida na Avaliação Atuarial nº 45/2015, juntada aos autos da Tomada de Contas Extraordinária nº 165080/16, peça nº 05, fls. 81/90.

Entre as justificativas da Determinação 21 encontram-se ainda os apontamentos abordados pela 3ª Inspeção de Controle Externo, às fls. 06/11 da peça nº 138, cujas conclusões foram resumidas na referida decisão e são aqui novamente apresentadas:

- Os aportes adicionais dos royalties de Itaipu, até a totalização de R\$ 1 bilhão, previstos no art. 3º da Lei Estadual 18.469/2015, não foram considerados na Avaliação Atuarial e “estão igualmente destinados, por meio da Lei Estadual nº 12.726/99 (art. 22, inc. X), regulamentada pelo Decreto nº 9.132/2010 ao Fundo Estadual de Recursos Hídricos” (fl. 07), sendo que, “Até a data do encerramento deste expediente não houve manifestação da SEAP” sobre o questionamento que lhe foi dirigido a respeito pelo Ofício nº 26/16 da mesma Inspeção;
- A taxa de juros de 5,5% aa não pode ser majorada para 6% aa, por não encontrar lastro histórico no resultado dos investimentos dos recursos do Fundo Previdenciário e por não ser obrigatória a adoção



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO ESTADUAL

do teto permitido, destacando-se que “Ao contrário do alegado, sucessivamente nos anos de 2013, 2014 e 2015, o resultado das aplicações financeiras ficou inferior à meta atuarial proposta aos exercícios, sendo que os índices líquidos alcançados foram de 0,33%, 5,19% e 4,12%, respectivamente, para uma meta atuarial projetada de 5,50%”, e, em 2015, “a rentabilidade bruta dos Ativos Financeiros do Plano foi inferior em 1,53 ponto percentual em relação à meta de rentabilidade de 16,76% estabelecida”, motivo pelo qual considera “imprescindível uma redução da meta e não o contrário, como sugerido, sob pena de superestimação das receitas previdenciárias futuras e deturpação do cálculo atuarial” (fls. 08/09);

- O aumento real da folha de ativos do Fundo de Previdência, de 2014 para 2015, é de 6,74%, “portanto acima do percentual de 2,5% adotado na Nota Técnica Atuarial DPPREV/ATUÁRIA 057/2016”, motivo pelo qual não pode ser adotado o mínimo de 1% indicado na Portaria 403/2008, do Ministério da Previdência;
- A empresa UHY Moreira Auditores, contratada para prestação de serviços de Auditoria Independente, nas áreas contábil, financeira e atuarial para a unidade gestora e Fundos Públicos Previdenciários, manifestou-se pela regularidade das “premissas, reservas de fundos, por amostragem, de pagamentos e pensões, bem como dos recursos garantidores e Nota Técnica Atuarial dos Fundos Públicos Previdenciários”, conforme a Ata da Terceira Reunião Ordinária do Conselho Fiscal, realizada em 31 de março de 2016, aprovada na Quarta Reunião Ordinária, de 28 de abril de 2016 (fl. 10);
- “No tocante ao fato do Tesouro do Estado aportar valores ao Fundo Financeiro e Fundo Militar, de repartição simples, e que os valores despendidos para custear o RPPS ultrapassam com larga margem o montante de investimentos do Orçamento Fiscal, nada acrescenta ao contexto, vez que a insuficiência financeira, mensalmente apurada, representa o total de recursos que o Tesouro Estadual deverá repassar para complementação da folha de benefícios dos segurados” (fl. 10).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO ESTADUAL

Estes apontamentos não foram abordados pelo Recorrente nesta ocasião. Da mesma forma, como antes elaborado na decisão e como principal fundamento da Determinação 21 demonstrou que o risco de desequilíbrio atuarial, no valor de R\$ 3,6 bilhões, projetado para 75 anos, não foi afastado.

Diante do exposto, resta claro que a Determinação 21 para a elaboração de novo cálculo atuarial, que contemple as advertências do Parecer Técnico nº11/2015-MPS/SPPS/DRPSP/CGAC/CCOAT, somente tem a acrescentar para que seja elucidada a questão da existência ou não de déficit atuarial e que em exercícios subsequentes este Tribunal de Contas possa exercer suas atribuições fiscalizatórias com informações mais precisas que as demonstradas neste momento. Sendo assim, concluiu esta unidade técnica pelo não provimento do recurso.

CONCLUSÃO: Pelo não provimento

Encaminhamento. Abertura de processo de TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA, que tem por objeto a apuração de responsabilidade do Secretário de Estado da Fazenda acerca das irregularidades apontadas no item 6.1 - CANCELAMENTOS DE EMPENHO, RESTOS A PAGAR E DESPESAS NÃO EMPENHADAS, indicando-se, para a composição da autuação, além de cópia da presente decisão, o Caderno de Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial; a Instrução nº 116/16 da Diretoria de Contas Estaduais (peça nº 64); a Instrução nº 301/16, da Coordenadoria de Fiscalização Estadual (peça nº 137) e o Parecer nº 10892/16, do Ministério Público de Contas (peça nº 140)

RAZÕES DE RECURSO DO GOVERNADOR DO ESTADO (peça 167, fls. 79 a 90)

RAZÕES DE RECURSO DA SEFA (peça 243, fls. 58 a 71)

Neste tópico, como em outros, os recursos apresentados possuem idêntico teor e tentam justificar que não merece ser aberto procedimento de Tomada de Contas Extraordinária em face de único gestor, no presente caso, o Sr. Secretário de Estado da Fazenda.

Alegam que o procedimento questionado: cancelamento de empenho, restos a pagar e despesas não empenhadas aplica-se a todos os gestores/ordenadores de despesa, diante da “autonomia de gestão que possui cada



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO ESTADUAL

órgão/unidade orçamentária, competente para emissão e/ou cancelamento de empenhos”, que segue os critérios definidos pelo Governador do Estado, que avocando sua competência normativa, emitiu o Decreto Estadual nº 2879/2015, base legal para a regulamentação definida na Resolução nº 1278/2015, emitida pelo Secretário de Estado da Fazenda, Sr. Mauro Ricardo Machado Costa definindo às entidades vinculadas à Administração Pública que:

“para a análise da manutenção dos empenhos, cada responsável ou representante legal deveria formalizar procedimento administrativo, o qual, obrigatoriamente deveria conter a declaração do Ordenador de Despesa asseverando que o objeto contratual teve sua execução iniciada e que o referido empenho destinasse a cobrir despesas do exercício vigente e cópia dos documentos comprobatórios contendo certificação e atestado da entrega parcial do serviço ou bem adquirido e/ou certificação, atestado e medição da obra contratada”.

Questionam, ainda, o impacto dos cancelamentos em relação ao orçamento global do Estado. Também tentam justificar que essa ação foi necessária para assegurar o equilíbrio das contas públicas, e que a Lei de Responsabilidade Fiscal permite a limitação de empenho no sentido de priorizar as metas fiscais do período.

ANÁLISE DO RECURSO

Esta Coordenadoria analisando a primeira alegação observa que os documentos apresentados em face do contraditório, peças 80, 81 e 125 a 130 não conseguem demonstrar a execução do contido na Resolução nº 1278/2015, que visava estabelecer limites para inscrição em restos a pagar, regulamentar o cancelamento de empenhos e possibilitar a manutenção do empenho. As informações emitidas pela DICON/CAFE/SEFA referentes a estorno de empenhos possuem conteúdo padrão alegando a necessidade da ação e possibilitando a promoção dos estornos em face da não apresentação, pelo órgão/unidade, dos documentos requeridos.

O que se denota é que os órgãos não conseguiram atender às exigências contidas na referida Resolução nº 1278/2015, recebendo como resposta informações emitidas pela negativa de manutenção dos empenhos. Diante do exposto, verificou-se que o estorno indevido dos empenhos foi realizado



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO ESTADUAL

automaticamente pelo órgão central, cuja responsabilidade é do Secretário de Estado da Fazenda.

Quanto ao impacto dos cancelamentos em relação ao orçamento global do Estado, independente da relevância, essas ações resultaram no descumprimento de normas contábeis estabelecidas pelas Leis nº 4.320/64 e nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF), portanto, não justifica o afastamento da apuração de responsabilidades nas situações verificadas, devendo ser apuradas, sendo o instrumento adequado para isso, a Tomada de Contas Extraordinária, conforme artigo 236 do Regimento Interno desse Tribunal.

Em relação a justificativa de que o cancelamento dos empenhos foi necessário para assegurar o equilíbrio das contas públicas, e que a Lei de Responsabilidade Fiscal permite a limitação de empenho no sentido de priorizar as metas fiscais do período, temos a LRF, em seu art. 9º, tratando da questão nos seguintes termos:

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.

Assim, trata-se de obrigação de verificar, a cada dois meses, se a receita está sendo arrecadada conforme previsto, caso contrário, os entes não poderão realizar despesas de acordo com os montantes autorizados. Quando se limita uma despesa, se impede que ela se realize. Nos casos apurados a despesa ocorreu ou foi iniciada no exercício de 2015, portanto, a inexistência do empenho, seja pelo cancelamento ou ausência do prévio empenho, não impediu a realização da despesa. Não houve limitação da despesa, mas inobservância ao Princípio da Competência e afronta a Lei nº 4.320/64, tendo em vista que a despesa foi reconhecida no exercício subsequente.

Ainda, constatou-se que se tratava de despesas de caráter continuado, amparadas em contrato (serviços de Vigilância e Limpeza, em sua maioria), e de despesas cujo serviço já havia sido devidamente atestado (obras).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO ESTADUAL

Reforça o fato de as Notas Fiscais já terem sido emitidas em 2015, portanto, o fornecimento dos serviços já havia iniciado ou realizado, não se admitindo mais o cancelamento dos empenhos.

Com vistas a evitar a recorrência desse procedimento, apurar responsabilidades, evitar danos ao erário, compreender as causas e o efetivo montante em que veem ocorrendo, opina-se pela manutenção da instauração do processo de Tomada de Contas Extraordinária.

CONCLUSÃO: Pelo não provimento

CONCLUSÃO

Esta unidade técnica entende pelo conhecimento do recurso, posto que preenchidos os requisitos legais e, no mérito, **pelo seu não provimento**, mantendo-se na integra o contido no Acórdão de Parecer Prévio nº 223/16 – Tribunal Pleno.

Por fim, pela remessa ao MPjTC, nos termos regimentais.

É a instrução.

COFIE, em 09 de março de 2017.

Ato elaborado por:

André Maurício Teixeira da Silva – Analista de Controle – Mat. nº 51.328-8

Danielle Moraes Sella – Analista de Controle – Mat. nº 50.630-3

José Mário Wojcik – Analista de Controle – Mat. nº 51.103-0



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
COORDENADORIA DE FISCALIZAÇÃO ESTADUAL

Marcos Tadeu Dela Puente D'Alpino - Analista de Controle - Mat. nº 51.964-2

Paulo Vitoriano de Oliveira - Analista de Controle - Mat. nº 51.628-7

Sérgio Maurício de Lima – Analista de Controle – Mat. nº 51.177-3

Rossana Illescas Bueno - Analista de Controle - Mat. nº 50.282-0

De acordo. Encaminhe-se ao **MPJTC**.

Edson Delavia de Araújo – Coordenador
(documento assinado digitalmente)