



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 680580/23

ASSUNTO: RECURSO DE REVISTA

ENTIDADE: PARANAPREVIDÊNCIA

INTERESSADO: ADNILTON JOSE CAETANO, ARION ROLIM PEREIRA, BRAULIO CESCO FLEURY, BRUNO PEROZIN GAROFANI, CELSO BENEDITO DA SILVA, DAVID ALMEIDA SANTOS, DORIVAL FERREIRA DIAS, EDSON WASEM, ELIO DE OLIVEIRA MANOEL, ELIO JOAO VENTURA, FELIPE JOSE VIDIGAL DOS SANTOS, FERNANDO EUGENIO GHIGNONE, GUSTAVO SCHUSTER CIMBALISTA DE ALENCAR, JEFFERSON RENATO ROSOLEM ZANETI, JOÃO LUIZ GIONA JUNIOR, JOSE LUIZ BOVO, JOSE MARIA DE OLIVEIRA MARQUES, JOSE ROBERTO GARCEZ DO NASCIMENTO, LUIZ PAULO BUDAL PEDROSO DE ALMEIDA, LUIZ TADEU GROSSI FERNANDES, MARCIA CRISTINA REBONATO DO VALLE, MARLUS DE OLIVEIRA, NELSI APARECIDA DE OLIVEIRA, PARANAPREVIDÊNCIA, PAULO ROBERTO CALDART, REINHOLD STEPHANES, RUI DA SILVA, SALVATORE ANTONIO ASTUTI, SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO E DA PREVIDÊNCIA, SILVIA FATIMA SOARES, VILMA TEREZINHA DE SOUZA PINTO, WESLEY AMANCIO DE GOUVEIA

ADVOGADO / PROCURADOR: ADRIANO DE MOURA ALBUQUERQUE, ALESSANDRA CAROLINE DE ABREU, ALIDA HELENA PEREIRA PINTO, ANA PAULA KUCANIZ, ANDREA CRISTINE ARCEGO BASTOS, ANDREIA BRIZOLA DE OLIVEIRA FURINI, ANNA PAULA DO ROCIO OYA DOS SANTOS, CAROLINE FANTIN MARSARO, CLAUDINEI MARTINS GONZAGA, DAIANE MARIA BISSANI, DANIELA DOS SANTOS TAVARES, DOUGLAS MURILO DOS REIS, EUGENIO CARLOS BAPTISTA JUNIOR, FABIANO JORGE STAINZACK, HELOYSE CONTADOR ROCHA MAZIERO JAKIEMIV, ISABELLE GIONÉDIS GULIN, ISAC TEIXEIRA DE LIMA, IURI FERRARI COCICOV, JACSON LUIZ PINTO, JANAINA DE ASSIS, JOÃO PAULO OPUSZKA MACHADO, JOSE MANUEL JUSTO SILVA, JOSUE PALESTINO, JUAREZ PEREIRA DE SOUZA, LEONARDO OLIVEIRA GRAICHEN, LUCIANA DE OLIVEIRA FELIX BORGES, LUCIANE VIEIRA DOS SANTOS, LUCIANO LORUSSO MIRANDA, MARCEL BENTO AMARAL, MARIA ALICE TORNESI SOSINSKI, MARLY APARECIDA ORNELA PEREIRA, MICHELE CORREA, NATALIA FREITAS PACHECO, OZILDA DA SILVA, PATRICIA CAFFARATE PINTO, PATRICIA DE OLIVEIRA FERRONATO LUCCA, PATRICIA KAVETSKI SABADIN, PRISCILA CRISTIANE JAWORSKI, RAFAEL AUGUSTO CASSOU, RAFAEL FORNECK BAHIENSE GOMES, RAQUEL COSTA PINTO WIECZORKOWSKI, RENATA GUERREIRO BASTOS DE



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

OLIVEIRA, RITA DE CASSIA RIBAS TAQUES, ROSEMERI PAIS
DA SILVA FERNANDES, SANDRA MARA LEMES, SHEILA
FOGAÇA DE SOUZA, SUZANA BENFICA DA SILVA,
WELLINGTON NEVES SALMAZO, YARA MARIA MIRANDA

RELATOR: CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO

ACÓRDÃO Nº 693/25 - Tribunal Pleno

Recursos de Revista. Tomada de Contas Extraordinária. Inexistência de danos ao erário. Retificação do julgado pela regularidade com ressalvas das contas e afastamento das multas impostas aos agentes jurisdicionados. Conhecimento e procedência parcial.

I - RELATÓRIO VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO)

Trata-se de **Recurso de Revista** interposto em face do Acórdão n.º 2681/23 - Tribunal Pleno (peça 208), que, em sede de embargos de declaração (Autos n.º 35.751/23), manteve os termos do Acórdão n.º 2294/22 - Tribunal Pleno (peça 192), proferido no julgamento da Tomada de Contas Extraordinária n.º 712251/19, a qual foi instaurada para apurar irregularidades na gestão do Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Paraná, segundo identificadas pela 5ª Inspeção de Controle Externo (5ª ICE) durante as atividades de fiscalização da PARANAPREVIDÊNCIA.

Inicialmente, deve-se recordar que a mencionada **Tomada de Contas Extraordinária** (peça 3) foi apreciada pelo Tribunal Pleno na Sessão Ordinária Virtual n.º 17, de 24 de novembro de 2022, oportunidade na qual a relatoria originária do processo passou do então Auditor, agora Conselheiro Substituto, SERGIO RICARDO VALADARES FONSECA para o Conselheiro JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARAL, em virtude da apresentação de voto divergente vencedor, nos termos do art. 458 do Regimento Interno, que traz:

Art. 458. Sendo o voto do Relator vencido, será designado pelo Presidente, na própria sessão, para lavratura de acórdão ou de parecer prévio, no prazo máximo de 10 (dez) dias, o Conselheiro ou Auditor convocado que houver proferido em primeiro lugar o voto vencedor.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Assim, apresentada a **Proposta de Voto** (peça 191), do então Auditor SERGIO RICARDO VALADARES FONSECA, consignada nestes autos pela Declaração de Voto n.º 1/22 - GCSRVF, apresentou conclusão de que: *“Diante do exposto, voto no sentido de que o Tribunal: 1) **julque regulares com ressalvas** as contas dos senhores FELIPE JOSÉ VIDIGAL DOS SANTOS, Diretor-Presidente da entidade (conforme item 3 do voto), PAULO ROBERTO CALDART, Atuário Pleno (conforme itens 2.2 e 3 do voto), e WESLLEY AMÂNCIO DE GOUVEIA, Atuário Sênior (conforme itens 2.2 e 3 do voto); e 2) **julque regulares** as contas dos demais responsáveis.”*(peça 191, fl. 102). Voto este que foi acompanhado pelo Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA.

Tendo havido manifestação de **Voto Divergente** pelo Conselheiro JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARAL, apresentando em conclusão que: *“Diante de todo exposto, divergindo respeitosamente da manifestação do Ilustre Relator, voto: a) **pela irregularidade das contas tomadas**, especificamente em relação aos itens 3.1.1 a 3.3.5, conforme descrito na peça exordial; b) **pela determinação à PARANAPREVIDÊNCIA e à Secretaria de Estado da Administração e da Previdência – SEAP**, para que adotem imediatamente as medidas necessárias à elaboração de novo Plano de Custeio, com base em estudo atuarial que corrija irregularidades demonstradas nesta Tomada de Contas Extraordinária, observando-se a legislação vigente. c) **pela imposição integral das multas administrativas contidas na matriz de responsabilização da exordial**, a seguir elencadas: ...”*. Voto o qual foi acompanhado pelos Conselheiros NESTOR BAPTISTA, IVAN LELIS BONILHA e IVENS ZSCHOERPER LINHARES, formando maioria absoluta, deu origem ao promulgado Acórdão nº 2994/22 - STP (peça 192).

Sendo ao final consignada manifestação realizada pelo Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES seguinte: *“Destaco, por fim, a manifestação do Excelentíssimo Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, que acompanhou o voto divergente deste Relator, por entender caracterizadas as irregularidades no cálculo atuarial que embasou a edição da Lei nº 19.790/2018, ressaltando, porém, seu entendimento pessoal, quanto à possibilidade de utilização da hipótese de geração futura, nos termos do §3º do art. 24 da Portaria MPS 464, de 19/11/2018, ainda que pendente de regulamentação futura. No caso concreto, contudo, conforme apontado*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

no voto divergente, entendeu configurada sua utilização indevida, diante da superestimativa da projeção de novos entrantes.” (peça 192, fl. 142).

Assim, sobre o Processo originário de Tomada de Contas Extraordinária n.º 712251/19, foi promulgado o mencionado **Acórdão nº 2994/22 – STP** (peça 192), que além dos elementos acima já consignados impôs responsabilização, com aplicação de multa, aos agentes públicos: ADNILTON JOSÉ CAETANO, Procurador do Estado do Paraná; ARION ROLIM PEREIRA, Conselheiro Efetivo da Parana Previdência desde 17/5/2017; BRÁULIO CESCO FLEURY, Diretor de Seguridade Social da Secretaria de Estado de Administração e Previdência desde 15/1/2019; BRUNO PEROZIN GAROFANI, Conselheiro Efetivo da Parana Previdência desde 24/2/2016; CELSO BENEDITO DA SILVA, Diretor de Administração da Parana Previdência desde 11/2/2019; DAVID ALMEIDA SANTOS, Coordenador do Tesouro Estadual no período entre 4/4/2017 e 31/12/2018; DORIVAL FERREIRA DIAS, Diretor de Finanças e Patrimônio da Parana Previdência no período entre 30/5/2018 e 2/1/2019; EDSON WASEM, Diretor de Previdência da Parana Previdência no período entre 1º/1/2015 e 2/1/2019; ÉLIO DE OLIVEIRA MANOEL, Conselheiro Efetivo da Parana Previdência desde 18/10/2017; ÉLIO JOÃO VENTURA, Diretor de Previdência da Parana Previdência desde 11/2/2019; FELIPE JOSÉ VIDIGAL DOS SANTOS, Diretor-Presidente da Parana Previdência desde 21/2/2019; FERNANDO EUGÊNIO GHIGNONE, Secretário de Estado de Administração e da Previdência no período entre 13/6/2017 e 31/12/2018; GUSTAVO SCHUSTER CIMBALISTA DE ALENCAR, Diretor de Finanças e Patrimônio da Parana Previdência desde 21/2/2019; JEFFERSON RENATO ROSOLEM ZANETI, Diretor Jurídico da Parana Previdência desde 21/2/2019; JOÃO LUIZ GIONA JUNIOR, Presidente do Conselho de Administração da Parana Previdência no período entre 8/4/2018 e 4/4/2019; JOSÉ LUIZ BOVO, Secretário de Estado da Fazenda no período entre 27/4/2018 e 31/12/2018; JOSÉ MARIA DE OLIVEIRA MARQUES, Conselheiro Efetivo da Parana Previdência desde 18/10/2017; JOSÉ ROBERTO GARCEZ DO NASCIMENTO, Diretor de Administração da Parana Previdência no período entre 30/5/2018 e 2/1/2019; LUIZ PAULO BUDAL PEDROSO DE ALMEIDA, servidor da Divisão de Controle e Análise Orçamentária da Secretaria de Estado da Fazenda; LUIZ TADEU GROSSI



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

FERNANDES, Conselheiro Efetivo da Parana Previdência desde 18/10/2017; MARCIA CRISTINA REBONATO DO VALLE, Coordenadora de Orçamento Estadual da Secretaria de Estado da Fazenda; MARLUS DE OLIVEIRA, Diretor-Presidente da Parana Previdência no período entre 30/5/2018 e 2/1/2019; NELSI APARECIDA DE OLIVEIRA, Assessora Técnica do Departamento de Seguridade Funcional da Secretaria de Estado da Administração e Previdência; PAULO ROBERTO CALDART, Atuário Pleno da Parana Previdência; REINHOLD STEPHANES, Secretário de Estado da Administração e Previdência desde 1º/1/2019; RUI DA SILVA, Conselheiro Efetivo da Parana Previdência desde 18/10/2017; SALVATORE ANTONIO ASTUTI, Conselheiro Efetivo da Parana Previdência desde 18/6/2015; SÍLVIA FÁTIMA SOARES, Assistente Técnica do Núcleo Jurídico da Administração da Casa Civil; VILMA TEREZINHA DE SOUZA PINTO, Conselheira Efetiva da Parana Previdência desde 18/10/2017; e WESLEY AMÂNCIO DE GOUVEIA, Atuário Sênior da Parana Previdência.

Sobre este Acórdão n.º 2994/22 – STP foram interpostos **Embargos de Declaração**, autuados como Processo n.º. 35751/23, tendo como embargantes PARANAPREVIDÊNCIA (peça 196) e REINHOLD STEPHANES e BRÁULIO CESCO FLEURY (peça 199).

Os quais alegavam, em síntese e conjuntamente: *i)* a existência de omissão em razão de necessidade de manifestação específica no Acórdão sobre a Lei Estadual n.º 20.635/21; *ii)* que as disposições da Lei n.º. 19.790/18, naquilo em que impacta no presente processo, já não estaria mais em vigor; *iii)* que teria havido a legitimação da utilização da hipótese de reposição de servidores (geração futura) através da Portaria MF n.º 464/2018 e da Lei Estadual n.º 20.635/21; *iv)* a existência de omissão em razão da necessária individualização das condutas que pudessem ensejar responsabilização; *v)* a existência de omissão quanto aos supostos prejuízos causados aos cofres públicos em razão das eventuais irregularidades praticadas; *vi)* a existência de omissão quanto ao disposto na Lei de Introdução ao Direito Brasileiro; e *vii)* a existência de omissão quanto à superveniência da Lei Estadual n.º 20.635/2021 que permitiria a superação das supostas irregularidades.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em razão destes foi prolatado o **Acórdão n.º 2681/23 - STP** (peça 208), que conhecendo dos embargos não lhes deu provimento, fundamentando esta Decisão em razão de compreender: *a)* que não haveria o que se falar em omissão face ao impedimento de revisão dos fatos com a aplicação de lei que lhes foi superveniente, em preponderância do princípio do *tempus regit actum*; *b)* que teria havido efetivo enfrentamento da Portaria MF 464/2018 no que tange à utilização indevida da hipótese atuarial de gerações futuras na consolidação do resultado atuarial; *c)* que a omissão pela superveniência de Lei restaria superada pelo simples fato de que a Lei n.º 20.635/2021 não possuiria o condão de interferir na forma de concretização dos cálculos alusivos ao exercício de 2018; *d)* que inexistente omissão em relação à individualização das condutas pois há remissão expressa ao instrumento de Tomada de Contas; *e)* que mesmo inexistindo dano ao erário houve verificado no Processo dano ao interesse público; e por fim, *f)* afastou a alegada omissão quanto ao disposto na Lei de Introdução ao Direito Brasileiro.

Tendo havido assim a interposição dos Recursos de Revista, ora em análise, que após recebidos nos efeitos devolutivo e suspensivo pelo Despacho n.º 1298/23 - GCDA (peça 225) do Conselheiro Relator JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARAL, foram autuados no presente Processo sob nº 680580/23.

Na **Petição Intermediária n.º 680580/23** (peças 211 e 212), interposta por MÁRCIA CRISTINA REBONATO DO VALLE e LUIZ PAULO BUDAL PEDROSO DE ALMEIDA, são apontadas, em síntese, como razões recursais:

i) Inexistência de individualização das condutas dos recorrentes em razão da multa aplicada (alínea “g” do Inciso IV do art. 87 da LCE nº 113/2005) não possuir individualização em nenhum momento ou fundamentação de configuração de erro pessoal deles recorrentes, fazendo apenas imputação de supostas irregularidades cometidas no escopo das avaliações atuariais realizadas pelos responsáveis pela gestão previdenciária estadual;

ii) Adequado cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal em razão de cumprimento integral ao seu artigo 15 por atender na medida adotada o disposto dos seus artigos 16 e 17; neste sentido fundamentando especialmente o atendimento à determinação de haver efetiva estimativa do impacto orçamentário-



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes; que o aumento teria adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual, compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias na medida que a Secretaria de Estado da Fazenda apontou a existência de recursos orçamentários suficientes para fazer frente às despesas em 2018, caso a Lei fosse aprovada; que o balanço da análise do resultado primário em 2018 em relação a meta estabelecida refletiu redução de gastos por parte do Estado ainda com a aprovação da Lei nº 19.790/2018;

iii) Inexistência de ilegalidade da conduta havendo necessidade de observação aos artigos 22 e 28 da LINDB, fundamentando especialmente na necessidade de consideração dos obstáculos e dificuldades reais do gestor bem como na ausência de dolo ou erro grosseiro em sua atuação.

Por fim, requerem que *“...seja dado total provimento para reformar o acórdão objurgado no sentido de afastar quaisquer imputações de responsabilidade aos recorrentes por conta das regularidades das contas e, como consequência, afastar quaisquer punições aplicadas, uma vez que os atos praticados se deram em estrito cumprimento da lei aplicável, observadas as circunstâncias práticas contemporâneas à época...”* (peça 212, fl.13).

Na **Petição Intermediária n.º 681721/23** (peças 213 e 214), interposta por REINHOLD STEPHANES, BRÁULIO CESCO FLEURY e NELSI APARECIDA DE OLIVEIRA, são apontadas, sinteticamente, como razões recursais:

i) A necessária extinção do processo em razão do não cabimento de Tomada de Contas Extraordinária contra as condutas imputadas aos interessados resultando no necessário reconhecimento de ausência de interesse processual, fundamentando especialmente na ausência de prejuízo ao erário; e na inexistência de correlação da ação adotada no rol de hipóteses previsto no inciso IV do artigo 157 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas;

ii) O necessário reconhecimento da impossibilidade de discussão sobre a constitucionalidade da Lei Estadual nº 19.791/18 por este Tribunal de Contas, fundamentando especialmente na competência exclusiva do Poder Judiciário na realização do controle desta constitucionalidade;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

iii) Que a atuação dos agentes no caso em análise não é passível de punição pois foi realizado em estrito cumprimento às determinações normativas vigentes e nos limites da legalidade, fundamentando especialmente na atuação se limitar na análise formal de adequação legal e normativa da Nota Técnica Atuarial e não em seu conteúdo objeto;

iv) A necessidade de revisar as decisões de responsabilização e sanção aos agentes por razões fundamentadas na Portaria nº 403/2008 do Ministério da Previdência Social, isto em razão da inconstitucionalidade da norma;

v) Da necessidade de retroação dos efeitos de normatização como causa de afastamento da responsabilidade dos agentes públicos, fundamentando especialmente na Lei Estadual nº. 20.635/2021 e na Portaria nº. 464/2018 do Ministério da Previdência Social que teriam acolhido o histórico financeiro e atuarial como medidas válidas ao tema;

vi) Da Inexistência de ilegalidade da conduta havendo necessidade de observação aos artigos 22 e 28 da LINDB, fundamentando especialmente na necessidade de consideração dos obstáculos e dificuldades reais do gestor bem como na ausência de dolo ou erro grosseiro em sua atuação;

vii) Inexistência de individualização das condutas com fundamentação de configuração de erro pessoal deles recorrentes, bem como ausência de individualização de pena, havendo aplicação de multa equivalente a todos os agentes sancionados no processo sem qualquer distinção de atuação, fazendo assim apenas imputação de supostas irregularidades cometidas no escopo das avaliações atuariais realizadas pelos responsáveis pela gestão previdenciária estadual.

Por fim, requerem que “...seja dado total provimento para reformar o acórdão objurgado no sentido de afastar quaisquer punições aplicadas, uma vez que os atos praticados se deram em estrito cumprimento da lei aplicável, observadas as circunstâncias práticas contemporâneas à época...” (peça 214, fls.21/22).

Da **Petição Intermediária n.º 680393/23** (peças 215 e 216), interposta por FERNANDO EUGÊNIO GHIGNONE, no qual é apontada como razão recursal a ausência de ilegalidade na atuação pessoal em função exercida junto ao



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

poder executivo, ações típicas, legítimas e subordinadas à discricionariedade da decisão política, neste sentido, sinteticamente:

i) ausência de nexo de causalidade entre a Lei Estadual nº 19.790/18 e a Informação nº 93/2018 – DSF que opina pela regularidade da proposta de readequação do Plano de Custeio nos termos da Nota Técnica DPREV/ATUARIA nº 112/2018;

ii) regularidade na extinção da contribuição patronal por se tratar de responsabilidade legal direta, mas também subsidiária complementar, havendo probabilidade de conflito com legislação federal em seu *quantum*;

iii) regularidade no plano de amortização do déficit atuarial com duração superior ao determinado pela Portaria nº 403/2008 do Ministério da Saúde e Previdência em razão de possível invasão de competência;

iv) ausência de competência para definição individual das alíquotas dos aportes suplementares definidas na Lei Estadual nº 19.790/2018;

v) inexistência de exigibilidade legal e inalterabilidade potencial do resultado legislativo decorrente do não encaminhamento à Secretaria de Previdência Social, Conselhos Diretor e de Administração, do Plano de Custeio e da Nota Técnica DPREV/ATUARIA nº 112/2018 a qual embasou o Plano de Custeio.

Por fim, requer sobre o recurso “...prover-lhe, julgando regulares as contas do ora recorrente; ou sucessivamente, julgar regular com ressalvas, sem aplicação de penalidade...” (peça 216, fls.17/18).

Da **Petição Intermediária nº 682400/23** (peças 217 e 218 - replicado no Protocolo nº 682418/23 de peças 219 e 220) interposta por PARANAPREVIDÊNCIA, PAULO ROBERTO CALDART, WESLEY AMÂNCIO DE GOUVEIA, ÉLIO JOÃO VENTURA, EDSON WASEM, FELIPE JOSÉ VIDIGAL DOS SANTOS, MARLUS DE OLIVEIRA, JOSÉ ROBERTO GARCEZ DO NASCIMENTO, DORIVAL FERREIRA DIAS, CELSO BENEDITO DA SILVA, GUSTAVO SCHUSTER CIMBALISTA DE ALENCAR E JEFFERSON RENATO ROSOLEM ZANET, são apontadas, sinteticamente, como razões recursais:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

i) A necessidade de reconhecer a nulidade do Acórdão em relação a aplicação das penas por ausência de motivação nas prolatadas Decisões, fundamentando especialmente no art. 93, inciso X da CF/88 e no art. 20 da LINDB;

ii) A regularidade técnica da utilização da hipótese atuarial de gerações futuras na consolidação do resultado atuarial, fundamentando especialmente no artigo 249 da CF/88, na inconstitucionalidade da Portaria nº. 403/08 – MPS e na permissão contida no §3º do artigo 24 da Portaria 464/18;

iii) Que inexiste superestimativa da projeção de novos entrantes em razão de o ingresso ao custeio pelo fundo de previdência possuir como realidade concomitante a redução, e previsível extinção, do fundo financeiro;

iv) Que a utilização das informações constantes do Sistema META4 é a forma técnica adequada para realização da avaliação atuarial, que eventual inadequação extrapola os limites de informação havidos pelo órgão;

v) Que a realização de testes de aderência que embasam as hipóteses utilizadas nas avaliações atuariais foram introduzidos como comando mandatório exclusivamente a partir da Portaria nº. 4646/18 – MSP, e mesmo nesta com vigência obrigatória a partir do ano de 2019, portanto sendo a exigência indevida;

vi) Que a aprovação e promulgação da Lei Estadual nº 19.790/2018 teria o condão de validar a eficácia do plano de custeio contido dos atos preparatórios, ao passo que houve intervenções preliminares tanto do Ministério Público quanto do próprio Tribunal de Contas, e mesmo após estes houve a decisão política de validação do ato;

vii) A ausência de proporcionalidade nas condenações e inexistência de individualização das condutas, havendo aplicação de sanção pecuniária de forma igual a todos os agentes sem identificação da ação objetiva razão da punição, havendo assim violação ao artigo 51 da Lei Complementar nº 113/2005;

viii) Da necessidade de retroação dos efeitos de normatização como causa de afastamento da responsabilidade dos agentes públicos, fundamentando especialmente na Lei Estadual nº. 20.635/2021 e na Portaria nº. 464/2018 do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ministério da Previdência Social que teria absorvido e substituído o plano de custeio objeto da decisão;

ix) Da ausência de indicação objetiva nos Acórdãos das circunstâncias das ações dos recorrentes, de sugestão da correta medida a ser observada e da ausência de observação da exigência da ponderação das consequências dos efeitos da decisão, na forma do necessário segundo os artigos 20, 21 e 22 da LINDB;

x) Ausência de ilegalidade de conduta em razão da inexistência de dolo ou erro grosseiro, condição necessária a punibilidade segundo artigo 28 da LINDB.

Por fim, requerem sobre o Recurso “...*provê-lo para julgar regulares as contas, ou quando muito, regulares com ressalvas... a fim de revisar o acórdão em questão e absolver os recorrentes de quaisquer acusações de responsabilidade relacionadas a irregularidades imputadas...*” (peça 218, fls.45).

Por fim a **Petição Intermediária n.º 682604/23** (peças 221 e 222), interposta por ARION ROLIM PEREIRA, BRUNO PEROZIN GAROFANI, ÉLIO DE OLIVEIRA MANOEL, JOÃO LUIZ GIONA JUNIOR, JOSÉ MARIA DE OLIVEIRA MARQUES, LUIZ TADEU GROSSI FERNANDES, RUI DA SILVA, SALVATORE ANTONIO ASTUTI E VILMA TEREZINHA DE SOUZA PINTO, na qual, sinteticamente, são apontadas como razões recursais:

i) Que a atuação dos agentes no caso em análise não é passível de punição pois foi realizado em estrito cumprimento às determinações normativas vigentes e nos limites da legalidade, fundamentando especialmente na Lei Estadual nº 19.790/2018;

ii) A necessidade de revisar as decisões de responsabilização e sanção aos agentes por razões fundamentadas na Portaria nº 403/2008 do Ministério da Previdência Social, em razão da inconstitucionalidade da norma;

iii) Que a utilização das informações constantes do sistema eletrônico estadual é a forma técnica adequada para realização da avaliação atuarial, por se encontrar adequadamente atualizada;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

iv) Que ao tempo dos atos inexistia comando normativo que obrigasse a realização de testes de aderência para embasar as hipóteses utilizadas nas avaliações atuariais;

v) Da necessidade de retroação dos efeitos de normatização como causa de afastamento da responsabilidade dos agentes públicos, fundamentando especialmente na Portaria nº. 464/2018 do Ministério da Previdência Social e na Lei Estadual nº. 20.635/2021;

vi) Da Inexistência de ilegalidade da conduta havendo necessidade de observação aos artigos 22 e 28 da LINDB, fundamentando especialmente na necessidade de consideração dos obstáculos e dificuldades reais do gestor bem como na ausência de dolo ou erro grosseiro em sua atuação;

vii) Inexistência de individualização das condutas com fundamentação de configuração de erro pessoal deles recorrentes, bem como desproporcionalidade de pena, havendo aplicação de multa equivalente a todos os agentes sancionados no processo sem qualquer distinção de atuação.

Por fim, requerem que “...seja dado total provimento para reformar o acórdão objurgado no sentido de afastar quaisquer imputações de responsabilidade aos recorrentes por conta da regularidades das contas e, como consequência, afastar quaisquer punições aplicadas, uma vez que os atos praticados se deram em estrito cumprimento da lei aplicável, observadas as circunstâncias práticas contemporâneas à época...” (peça 222, fl.27).

Enfim, distribuídos os Autos a mim por sorteio (peça 228), determinei pelo **Despacho nº 1546/23 – GCFSC** (peça 229) a manifestação da 5ª Inspeção de Controle Externo e do Ministério Público de Contas, para tratar quanto ao conteúdo dos impetrados Recursos de Revista supra relacionados.

Assim, a **5ª Inspeção de Controle Externo** manifestou-se através da Instrução n.º 33/23 – 5ICE (peça 230), apontando em síntese que:

i) Que inexistiu divergência no entendimento dos julgadores nos Acórdãos quanto ao cabimento de tomada de contas extraordinária como meio fiscalizatório das condutas apontadas, fundamentando a aplicação concomitante do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

artigo 157, Inciso IV com o artigo 236, Incisos III e IV todos do Regimento Interno do TCE/PR;

ii) Que inexistiu tentativa de controle de constitucionalidade de lei através do procedimento de fiscalização, o qual se limitou a analisar a legalidade, legitimidade e economicidade de atos administrativos formulados pela parana Previdência em conjunto com o Poder Executivo que antecederam a aprovação da Lei;

iii) Que há remissão realizada pelo Acórdão ao instrumento de Tomada de Contas Extraordinária com expressa indicação de acatamento ao contido neste instrumento, especialmente quanto à descrição da irregularidade com a indicação da norma violada, descrição da conduta omissiva ou comissiva do responsável, nexo de causalidade entre a conduta e a irregularidade e a relação das evidências relativas às irregularidades;

iv) Que não houve subjetividade ou imputação de irregularidade genérica na definição das condutas imputadas e no respectivo estabelecimento do nexo causal, havendo a descrição do cenário violado e a participação dos recorrentes, tendo havido inclusive manifestações prévias do TCE-PR no sentido do contido nos Acórdãos nos Pareceres Prévios n.º 223/2016, n.º 548/2017 e n.º 287/2018, inclusive com a expedição de recomendações e determinações;

v) Que a declaração de inconstitucionalidade da Portaria n.º 403/2008 – MPS é restrita ao afastamento da aplicação das sanções previstas no artigo 7º da Lei Federal n.º 9.717/1998, remetendo ao parâmetro legal em fundamento no artigo 9º da mesma Lei, que influencia diretamente na formatação dos regimes próprios em todas as esferas políticas da federação;

vi) Que o advento da Portaria n.º 464/2018 e da Lei Estadual n.º 20.635/2021 não retira os efeitos jurídicos dos atos administrativos realizados de forma anterior a suas respectivas promulgações, razão pela qual não deve haver retroação dos efeitos de normatização posterior em benefício dos recorrentes;

vii) Que a extinção indevida da contribuição patronal de inativos e pensionistas reduziu as contribuições vertidas ao Fundo de Previdência desrespeitando o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial e não atingindo o índice



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de Cobertura igual ou superior a 1,25, conforme disposto no art. 25, inciso I, da Portaria MPS nº 403/2008;

viii) Que os recorrentes teriam capacidade técnica para verificar que o estabelecimento, aprovação ou homologação, de um Plano de Custeio subsequente à sua implementação tenha como efeito resultados financeiros deficitários com exigência de aportes suplementares cada vez maiores, corromperia a saúde do Fundo de Previdência e estaria em discordância a legislação vigente;

ix) Que a omissão dos recorrentes no encaminhamento da Plano de Custeio da Nota Técnica DPREV/Atuária n.º 112/2018 à Secretaria de Previdência Social e ao Conselho Diretor e de Administração do PRPREV permanece caracterizada para os devidos fins de responsabilização;

x) Que não havia fundamento legal para incluir a hipótese de geração futura no resultado atuarial, além de resultar em efeito negativo para o equilíbrio atuarial do Plano de Custeio estabelecido pela Lei Estadual nº 19.790/2018. Inclusive teria restado demonstrado pela equipe técnica que a adoção da prática de incluir a hipótese de geração futura no resultado atuarial pelo Estado do Paraná, no exercício de 2020, se realizou sem o pertinente fundamento legal à época;

xi) Em análise de normativos federais, conclui-se que a prática da utilização da hipótese atuarial de gerações futuras na consolidação do resultado atuarial foi vedada pela Nota Técnica nº 12/2016 CGACI/DRPSP/SPPS/MF, havida durante a vigência da Portaria MPS nº 403/2008, teria permanecido vedada com a publicação da Portaria MF nº 464/2018 e continuou vedada com a publicação da Portaria MTP nº 1.467/2022; inclusive, que a utilização da hipótese de geração futura no resultado atuarial já foi discutida nesta Corte de Contas, determinando-se a sua exclusão nos Acórdãos de Parecer Prévio n.º 287/2018 - STP e 689/2020 – STP;

xii) Que inexistente entabulação de critérios a serem considerados pelo julgador para a fixação da pena, em concreto, na Lei Orgânica ou no Regimento Interno deste Tribunal de Contas, sendo competência do julgador a ponderação das circunstâncias apontadas no Processo, os quais foram realizados no ato decisório;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

xiii) Que atos de controle são exercícios de fiscalização nos quais a homologação equivale à validação dos procedimentos, razão pela qual os atos administrativos preparatórios do processo legislativo estadual não guardam consonância com as normativas técnicas adequadas, demonstrando inobservância à forma vinculada na legislação;

xiv) Que a atuação da Tomada de Contas se realizou sobre os atos administrativos preparatórios à alteração legislativa e não sobre atos políticos, imputando responsabilidade aos agentes públicos que de alguma forma contribuíram para as irregularidades verificadas, conforme apontado no item “3” do instrumento inicial;

xv) Que o Plano de Custeio ao utilizar de forma indevida a hipótese atuarial de gerações futuras, na consolidação do resultado atuarial, a superestimativa da respectiva projeção de novos entrantes, a não demonstração da adequabilidade da base cadastral e a ausência de testes de aderência, embasou a hipótese utilizada na avaliação atuarial que produziu influxo negativo na construção do modelo de gestão previdenciária;

xvi) Que não estaria demonstrado os efeitos do impacto do plano de custeio nas metas fiscais por não constar nos documentos acostados ao protocolo nº. 15.220.090-0 do projeto de lei do Plano de Custeio, a demonstração de que os repasses irão ou não afetar as metas de resultados fiscais previstas no anexo da Lei de Diretrizes Orçamentárias;

xvii) Que para a forma de estimativa da projeção de novos entrantes a expectativa de reposição de servidores não poderia resultar em aumento da massa de segurados ativos, conforme os critérios estabelecidos na norma vigente à época, qual seja a Portaria MPS nº 403/2008, seguindo vedado pela norma atual (Art. 37, §2º, I, Portaria MPT nº 1467/2022), não havendo novidade quanto à proibição constante no texto legal utilizado como critério de auditoria e, portanto, não havendo um erro na aferição dos dados considerados na Nota Técnica nº 114/19;

xviii) Que há necessidade de realizar demonstração da base de dados a ser utilizada no cálculo atuarial com aferição de sua atualização, amplitude e consistência, sem presumir como atualizadas, amplas e consistentes as informações cadastrais originadas dos Poderes, órgãos e entidades do Estado do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Paraná. Os quais por convênios firmados, devem disponibilizar à gestora do RPPS as alterações cadastrais e remuneratórias dos servidores; não dispondo o material sobre a realização de testes de consistência e dos respectivos resultados apresentados, não demonstrando uma análise pormenorizada da base cadastral nos termos do art. 13 da Portaria MPS nº 403/2008;

xix) Que os testes de aderência que embasam as hipóteses utilizadas nas avaliações atuariais, embora explicitados no Art.17 da Portaria MF nº. 464/2018, já estariam contidas na Portaria MPS nº 403/2008 quando esta estabelece parâmetros mínimos e máximos em relação às hipóteses utilizadas no cálculo atuarial; e mesmo havendo alegação de realização dos mesmo, até o presente momento processual, não teria havido a juntada dos mesmos ao Processo, o que permite concluir pela inexistência destes testes ou de sua realização;

Por fim, requer “...*não acolhimento das preliminares levantadas, ... improvimento dos Recursos de Revista para o fim de manter integralmente o v. Acórdão nº 2994/22 - Tribunal Pleno, integrado pelo Acórdão nº 2681/23 - Tribunal Pleno, reconhecendo-se a procedência da Tomada de Contas Extraordinária e a consequente irregularidade(s) das contas dos responsáveis, com aplicação das multas correlatas*” (peça 222, fl.69).

Manifestou-se então o **Ministério Público de Contas**, Parecer n.º 1150/23 – 4PC (peça 231), que em razão de considerar o teor da mencionada Instrução nº 33/23-5ICE suficiente e exauriente em confrontar os argumentos preliminares e de mérito suscitados pelos recorrentes opinou pelo desprovimento dos Recursos de Revista interpostos e pela manutenção da decisão proferida no Acórdão nº 2294/22-STP.

Por interposição de petição extemporânea, houve a juntada da **Petição Intermediária n.º 168661/24** (peça 232 e 233), os interessados ARION ROLIM PEREIRA, BRUNO PEROZIN GAROFANI, RUI DA SILVA e SALVATORE ANTONIO ASTUTI, membros do Conselho de Administração da PARANAPREVIDÊNCIA, trouxeram argumentos quanto ao método de análise de aprovação da Resolução n.º 5/2019 e à ausência de informações necessárias sobre eventuais irregularidades apontadas. Requerendo, por fim, “... *a exclusão das penalidades externadas pelo Acórdão n.º 2994/22 a todos os integrantes do*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Conselho de Administração da Parana Previdência, uma vez que os atos praticados se deram em estrito cumprimento da lei...” (peça 233, fl.5).

De mesmo modo, manifestou-se o PARANAPREVIDÊNCIA pela **Petição Intermediária n.º 177938/24** (peça 234 e 235), que argumentou pela validade do método atuarial e a aplicação de hipótese de geração futura com expressa referência ao Despacho n.º 27/2024 / ATUAR / CGACI / DRPSP / SRPC - MPS (anexo à peça nas fls. 7 a 18) emitido em 07/03/2024, o qual aponta “*que o RPPS do Estado do Paraná, diante da aprovação da modelagem atuarial singular (Parecer SEI nº 20153/2020/ME), está autorizado a utilizar a hipótese atuarial de reposição de servidores (Geração Futura) na consolidação do resultado atuarial para fins de definição do plano de custeio*”; entendimento que também teria sido corroborado pela Coordenaria-Geral de Atuária, Contabilidade e Investimentos.

Por última destas manifestações extemporâneas foi juntada a **Petição Intermediária n.º 240184/24** (peça 236 e 237), do interessado LUIZ TADEU GROSSI FERNANDES, também integrante do Conselho de Administração da PARANAPREVIDÊNCIA, na qual argumentando sobre as “*technicalidades que orientam as avaliações e reavaliações do Atuário da Parana Previdência*”, que tal forma esvaziaria a conduta pela qual houve as imputações de responsabilizações aos membros do referido Conselho de Administração, juntando-se aos argumentos já colacionados aos Autos à peça 233. Por fim realizou requerimento do qual viria a declinar em sua manifestação consequente de Petição Intermediária n.º 257303/24 (peça 239 e 240).

Em razão destas novas manifestações, pelo **Despacho n.º 430/24 – GCFSC** (peça 241), reconheci não se tratar de alegações meramente protelatórias por possuírem relevância aos temas discutidos no processo bem como trazem documentos novos à apreciação, assim, recebidas as petições, determinei fosse realizada novas manifestações conclusivas pela 5ª Inspeção de Controle Externo e do Ministério Público de Contas, para tratar quanto aos apontamentos trazidos.

Em cumprimento, manifestou-se a **5ª Inspeção de Controle Externo** pela Instrução n.º 14/24 – 5ICE (peça 243), opinou “... *pelo não acolhimento dos esclarecimentos prestados pelos interessados nas petições intermediárias*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(peças 233; 235; 237 e 240), e consequentemente, pela manutenção na íntegra do opinativo exarado na Instrução n.º 33/23 – 5ªICE (peça 230), pelos seus próprios fundamentos...” (peça 243, fl.9), e acrescenta: “...Aspectos processuais e materiais: preclusão consumativa. Argumento novo. Vedação à complementaridade. Responsabilidade administrativa dos órgãos colegiados (...) Aspectos processuais e materiais: documento novo. Eficácia limitada. Alteração normativa não abarca tal conceito. Não correlação temporal com o critério do Achado de Auditoria. Vedação de Retroação – *tempus regit actum*...” (peça 243, fl.1).

Sobreveio, ainda, uma nova manifestação extemporânea, realizada pela **Petição Intermediária n.º 371548/24** (peça 244 e 245) da parte PARANAPREVIDÊNCIA, apontando seu objetivo qual seria para “... dar ciência da recente Resolução CNRPPS/MPS nº 5, de 23 de abril de 2024, apenas no intuito de reforçar o empenho e sustentação histórica na postura e defesa da premissa pela PARANAPREVIDÊNCIA, elevando em nível nacional a positivação efetiva da premissa tida como controvertida até então; bem como explicita que a experiência paranaense de utilização da hipótese de geração futura está sendo considerada bem-sucedida pelo Ministério da Previdência, e servirá de paradigma no tratamento do assunto...” (peça 245, fl.3).

Por questionamento ao recebimento desta nova manifestação realizada pelo Ministério Público de Contas, pelo Despacho n.º 17/24 – 6PC (peça 246), emiti o **Despacho n.º 701/24 – GCFSC** (peça 247), pelo qual, em razão de reconhecer igualmente não se tratar de alegações meramente protelatórias, recebi o instrumento e remeti novamente às conclusões pela 5ª Inspeção de Controle Externo e do Ministério Público de Contas.

Veio então a se manifestar de forma conclusiva a **5ª Inspeção de Controle Externo** pela Instrução n.º 17/24 – 5ICE (peça 248), opinando “... pelo não acolhimento dos esclarecimentos prestados pelo interessado na petição intermediária (peças 245), e consequentemente, pela manutenção na íntegra do opinativo exarado nas Instruções desta 5ªICE, n.º 33/23 e n.º 14/24 (peças 230 e 243), pelos seus próprios fundamentos...” (peça 248, fl.5).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por fim, manifestou-se derradeiramente o **Ministério Público de Contas**, Parecer n.º 598/24 – 6PC (peça 249), na forma de “*Compulsando-se os autos, e com base na minuciosa análise promovida pelo corpo técnico deste Tribunal de Contas, esta Procuradoria de Contas observa que inexistem elementos hábeis a modificar o entendimento firmado por esta Corte acerca da questão de mérito, razão pela qual ratifica a manifestação ministerial anteriormente exarada no feito pelo não provimento destes Recursos de Revista, propugnando pela manutenção da decisão consubstanciada no Acórdão n.º 2994/22 (peça 192), mantido pelo Acórdão n.º 2681/23 (peça 208), todos do Tribunal Pleno.*” (peça 249, fl.3).

É o relatório.

II - FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCEDOR (CONSELHEIRO FABIO DE SOUZA CAMARGO)

Inicialmente, **verifico estarem atendidos os requisitos necessários ao recebimento dos interpostos Recursos de Revista**, posto que presentes os pressupostos admissibilidade, na forma do estabelecido pelo inciso II do art. 65 e art. 73 da Lei Orgânica e Inciso I do art. 473 e art. 484 do Regimento Interno, razão pela CONFIRMO O RECEBIMENTO dos mesmos, pelos fundamentos já exarados no Despacho n.º 1298/23 - GCDA de 17/10/2023 proferido pelo Conselheiro JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARAL.

Pelo que passo a realizar a análise da matéria em discussão, começando pela análise das **PRELIMINARES** apontadas pelos recorrentes.

a) Quanto ao cabimento de tomada de contas extraordinária como meio fiscalizatório das condutas apontadas.

Questionam as partes quanto ao entendimento de alcance da Tomada de Contas Extraordinária como ferramenta à aferição dos atos apontados como irregulares, apontando que não teria havido ocorrência de dano ao erário ou mesmo do contido no Inciso IV do Artigo 157 do Regimento Interno deste Tribunal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Razão pela qual alegam que esta ferramenta estaria sendo utilizada como meio irregular de impugnação de tema contido em legislação estadual e não como meio fiscalizatório.

Conforme constante do Regimento Interno deste Tribunal de Contas do Estado do Paraná – Resolução ° 1 de 24/01/2006 e suas conseqüentes alterações posteriores, compreende-se como determinada a ordem de instauração de tomada de contas extraordinárias nas condições seguintes:

“Art. 262. No curso de fiscalização, **se a equipe técnica concluir pela existência de situação prevista no art. 236**, o dirigente da unidade técnica encaminhará ao Presidente ou ao respectivo Superintendente, conforme área de atuação, com instrução conclusiva e mediante requerimento protocolado, proposta de instauração de tomada de contas extraordinária.

Art. 236. Será instaurada Tomada de Contas Extraordinária em caso de:

I - não cumprimento dos prazos fixados em lei, neste Regimento e demais atos normativos do Tribunal, para o encaminhamento de documentos, dados e informações;

II - ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos;

III - prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico em virtude do qual seja cabível a aplicação de sanção

IV - prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário.

§ 1º A tomada de contas extraordinária obedecerá ao rito previsto para a prestação de contas, observados o devido processo legal e a garantia ao exercício do direito ao contraditório e, quando for o caso, a previsão do art. 262.

§ 2º Na hipótese de transferência serão incluídos no polo passivo da Tomada de Contas Extraordinária o gestor do órgão repassador e da entidade beneficiada pelos recursos, bem como os terceiros, pessoa física ou jurídica, que tenham contribuído ou beneficiado da prática de atos irregulares ou danosos ao erário.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

§ 3º Poderão ser incluídos no polo passivo os responsáveis pelo controle interno quando constatada a omissão das medidas que deveriam ser adotadas.” (*grifos nossos*)

Verifico que o proponente da mencionada Tomada de Contas Extraordinária é a 5ª Inspeção de Controle Externo deste Tribunal de Contas, com sua atuação igualmente tutelada pelo instrumento de Regimento Interno, que traz sobre o tema:

“Art. 157. Compete às Inspetorias as seguintes atribuições

...

IV - propor e instruir tomada de contas extraordinária, de atos e contratos da administração, sugerindo as medidas administrativas e legais cabíveis, quando verificar falta de prestação de contas, desvio de bens, atos ilegais, desatendimento a determinações da Inspeção e outras irregularidades que resultem prejuízos para a Fazenda Pública Estadual ou retardamento às medidas de ressarcimento ao erário, na forma do art. 262;

...

§ 5º As tomadas de contas extraordinárias previstas nos termos do inciso IV, relativas ao período fiscalizado, **deverão ser propostas pelas Inspetorias**, observando-se os prazos previstos em Instrução Normativa.” (*grifos nossos*)

Observo que a Tomada de Contas Extraordinária (peça 3) deu início ao presente processo foi realizada por iniciativa da 5ª Inspeção de Controle Externo sob termos de que *“Durante os trabalhos ordinários de fiscalização, a equipe signatária constatou que a avaliação atuarial do exercício de 2018, Nota Técnica DPREV/ATUARIA nº 114/1910, elaborada pelo Setor de Atuária da PARANAPREVIDÊNCIA, apresentou inconformidades com as normas vigentes, especialmente com a Portaria MPS nº 403/08 e com o art. 40 da Constituição Federal...”*(peça 3, fl.6).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Assim atendendo aos requisitos regimentais para instauração, a Tomada de Contas Extraordinária foi iniciada porque **no curso de fiscalização regular** foi constatado a **possibilidade de existência de prática irregular** que **poderia resultar** em dano ao erário, razões pelas quais nenhum outro requisito objetivo seria necessário para sua instauração.

Compreendo assim que, à medida que foi dado o comando às Inspetorias de Controle Externo deste Tribunal de Contas através do contido no §5º do art.157 supratranscrito, a atuação fiscalizatória da Inspetoria de Controle Externo deixou de ser uma permissão e passou a ser uma obrigação, atendendo exatamente ao princípio do poder-dever do Estado.

Aponto ainda ao posicionamento jurisprudencial do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná:

MANDADO DE SEGURANÇA - ACÓRDÃO Nº 3.136/2015 DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, QUE NEGOU PROVIMENTO AO RECURSO DE REVISTA E CONFIRMOU O ACÓRDÃO DE Nº 6.517/2014 DA 2ª CÂMARA DAQUELA CORTE, QUE HAVIA JULGADO IRREGULARES AS CONTAS DE TRANSFERÊNCIA VOLUNTÁRIA DECORRENTE DO TERMO DE PARCERIA Nº 03/2010, CELEBRADO ENTRE O MUNICÍPIO DE FAZENDA RIO GRANDE E O INSTITUTO CONFIANCCE, CUJO OBJETIVO ERA A IMPLANTAÇÃO DO PROGRAMA 'ARMAZÉM DA FAMÍLIA' - IMPOSSIBILIDADE DE INCURSÃO NO MÉRITO DO ATO ADMINISTRATIVO - INTERVENÇÃO JUDICIAL SOMENTE ADMITIDA EM CASOS DE ILEGALIDADE E ABUSIVIDADE - PRECEDENTES DO STF - AUSÊNCIA DE ILEGALIDADES NO PROCESSO ADMINISTRATIVO PERANTE A CORTE DE CONTAS - **COMPETÊNCIA DO TCE/PR PARA JULGAR AS CONTAS DOS RESPONSÁVEIS POR DINHEIROS, BENS E VALORES PÚBLICOS, INCLUSIVE TERMOS DE PARCERIA ENTRE O PODER PÚBLICO E AS ORGANIZAÇÕES DA SOCIEDADE CIVIL DE INTERESSE PÚBLICO (OSCIPI)** - INTELIGÊNCIA DOS ARTS. 70 E 71 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E 74 E 75 DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, ALÉM DOS ARTS. ART. 4º, INCISO VII, "D", DA LEI FEDERAL Nº 9.790/1999 E ART. 1º



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

DA LEI ORGÂNICA DO TCE/PR (LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL 113/2005) - INOCORRÊNCIA DE VIOLAÇÃO DA DECISÃO DO STF NA ADI Nº 1.923/2015 - INEXISTÊNCIA DE CERCEAMENTO DE DEFESA - OPORTUNIZAÇÃO DO CONTRADITÓRIO AO IMPETRANTE EM VÁRIAS OPORTUNIDADES NO CURSO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO - RESPEITO ÀS GARANTIAS CONSTITUCIONAIS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA, BEM COMO ÀS DISPOSIÇÕES DO REGIMENTO INTERNO DO TCE/PR SEGURANÇA DENEGADA.

(TJPR - Órgão Especial - MSOE - Curitiba - Rel.: DESEMBARGADOR JOSÉ AUGUSTO GOMES ANICETO - Unânime - J. 20.11.2017) *(grifo nosso)*

Fundamentos pelos quais entendo que não assiste razão aos recorrentes, pois tendo sido atendidos os requisitos regimentais, a instauração da Tomada de Contas Extraordinária foi adequadamente manejada, portanto inexistindo qualquer nulidade de processamento ou impedimento de realização da fiscalização.

b) Quanto à competência do Tribunal de Contas na realização do controle de normas legais e de constitucionalidade na realização da fiscalização.

Os órgãos de controle e fiscalização da atividade pública, no exercício de suas competências, devem ser garantidores do próprio estado democrático de direito, mantendo a regularidade de seus trabalhos.

O Tribunal de Contas do Estado, que possui sua competência trazida no Art.75 de nossa Constituição do Estado do Paraná, é tutelado na forma seguinte:

“Art. 75. O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público estadual, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na Administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

IV - realizar, por iniciativa própria, da Assembléia Legislativa, de comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e demais entidades referidas no inciso II;

V - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado a Municípios mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres;

VI - homologar os cálculos das quotas do ICMS devidas aos Municípios, dando ciência à Assembléia Legislativa;

VII - prestar as informações solicitadas pela Assembléia Legislativa, por qualquer das respectivas comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesas ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

IX - assinar prazo de até trinta dias, prorrogável por idêntico período, para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada a ilegalidade;

X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Assembléia Legislativa;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

§ 1º. No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pela Assembléia Legislativa, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis.

§ 2º. Se a Assembléia Legislativa ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias, não efetivar as medidas previstas no parágrafo anterior, o Tribunal decidirá a respeito.

§ 3º. As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

§ 4º. O Tribunal encaminhará à Assembléia Legislativa, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades, e desse todos os parlamentares terão conhecimento.

§ 5º. No caso de aposentadoria, o ato referido no inciso III deste artigo somente produzirá efeito após seu registro pelo Tribunal de Contas, que o apreciará no prazo máximo de sessenta dias.

¹ Art. 3º A jurisdição do Tribunal abrange:

I – qualquer pessoa física, órgão ou entidade a que se refere o inciso III, do art. 1º, desta lei, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado ou o Município responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária;

II – aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário;

III – os dirigentes ou liquidantes das empresas encampadas ou sob intervenção ou que de qualquer modo venham a integrar, provisória ou permanentemente, o patrimônio do Estado ou Município ou de outra entidade pública estadual ou municipal;

IV – os responsáveis pelas contas das empresas estatais ou de cujo capital social o Estado ou o Município participe, de forma direta ou indireta, nos termos do ato constitutivo;

V – os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado, que recebam contribuições e prestem serviços de interesse público ou social, bem como, as que se vinculem ao Estado ou ao Município no regime de colaboração, incluídas as que formalizaram acordos de Parceria Público Privada, Organizações Sociais,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Serviços Sociais Autônomos e Organizações Cíveis de Interesse Público;

VI – todos aqueles que lhe devam prestar contas ou cujos atos estejam sujeitos à sua fiscalização por expressa disposição de lei ou pela natureza dos recursos, bens e valores públicos envolvidos;

VII – os responsáveis pela aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, que sejam contabilizados pelo Tesouro Estadual ou Municipal, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, inclusive recursos internacionais;

VIII – os sucessores dos administradores e responsáveis a que se refere este artigo, até o limite do valor do patrimônio transferido, nos termos do inciso XLV, do art. 5º, da Constituição Federal;

IX – os representantes do Poder Público na Assembleia Geral das empresas estatais, das autarquias e sociedades anônimas de cujo capital o Estado, os Municípios ou o Poder Público participem, solidariamente, com os membros dos Conselhos Fiscais e de Administração, pela prática de atos de gestão ruínosa ou liberalidade à custa das respectivas instituições.

Parágrafo único. Os agentes públicos, mencionados neste artigo, ficam obrigados a franquear o acesso e fornecer informações e elementos indispensáveis ao desempenho da competência do Tribunal.”

O texto da Constituição Estadual é auxiliado pela **Lei Complementar Estadual nº.113 de 15/12/2005 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná**. Cabendo destaque ao constante de seu art. 3º, que trata especialmente quanto à jurisdição deste Tribunal de Contas, conforme diz:

“Art. 3º A jurisdição do Tribunal abrange:

I – qualquer pessoa física, órgão ou entidade a que se refere o inciso III, do art. 1º, desta lei, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado ou o Município responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária;

II – aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

III – os dirigentes ou liquidantes das empresas encampadas ou sob intervenção ou que de qualquer modo venham a integrar, provisória ou permanentemente, o patrimônio do Estado ou Município ou de outra entidade pública estadual ou municipal;

IV – os responsáveis pelas contas das empresas estatais ou de cujo capital social o Estado ou o Município participe, de forma direta ou indireta, nos termos do ato constitutivo;

V – os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado, que recebam contribuições e prestem serviços de interesse público ou social, bem como, as que se vinculem ao Estado ou ao Município no regime de colaboração, incluídas as que formalizaram acordos de Parceria Público Privada, Organizações Sociais, Serviços Sociais Autônomos e Organizações Cíveis de Interesse Público;

VI – todos aqueles que lhe devam prestar contas ou cujos atos estejam sujeitos à sua fiscalização por expressa disposição de lei ou pela natureza dos recursos, bens e valores públicos envolvidos;

VII – os responsáveis pela aplicação de quaisquer recursos repassados pela União, que sejam contabilizados pelo Tesouro Estadual ou Municipal, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, inclusive recursos internacionais;

VIII – os sucessores dos administradores e responsáveis a que se refere este artigo, até o limite do valor do patrimônio transferido, nos termos do inciso XLV, do art. 5º, da Constituição Federal;

IX – os representantes do Poder Público na Assembleia Geral das empresas estatais, das autarquias e sociedades anônimas de cujo capital o Estado, os Municípios ou o Poder Público participem, solidariamente, com os membros dos Conselhos Fiscais e de Administração, pela prática de atos de gestão ruinosa ou liberalidade à custa das respectivas instituições.

Parágrafo único. Os agentes públicos, mencionados neste artigo, ficam obrigados a franquear o acesso e fornecer informações e elementos indispensáveis ao desempenho da competência do Tribunal.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Desta forma, ao observar que a presente Tomada de Contas ocorreu em razão da eventual existência de inconformidades nas Notas Técnicas Atuariais e no Plano de Custeio, decorrentes de atos administrativos do PARANÁPREVIDÊNCIA em conjunto com o Poder Executivo, que antecederam a aprovação da Lei Estadual nº 19.790/18.

Concluo que as partes fiscalizadas se encontram no rol de agentes jurisdicionados deste Tribunal e os objetos em análise tratam de temas afetos à gestão fiscal pública, assim considero como **inequívoca a competência deste Tribunal em processar a presente demanda.**

Quanto à realização de julgamento de constitucionalidade de norma Estadual, entendo que não existiu no processo qualquer análise quanto a eficácia normativa ou sua constitucionalidade em abstrato. Todavia, o próprio Supremo Tribunal Federal - STF já sumulou a possibilidade de o realizar se necessário for, ao afirmar na Súmula 347 que “*O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público.*”

Observo ainda ao contido na Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101 de 04/05/2000, na qual em seu artigo 18 estabelece, dentre outros, a inserção da administração previdenciária no rol de controle, vejamos:

“Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos 11 (onze) imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência, independentemente de empenho.

§ 3º Para a apuração da despesa total com pessoal, será observada a remuneração bruta do servidor, sem qualquer dedução ou retenção, ressalvada a redução para atendimento ao disposto no art. 37, inciso XI, da Constituição Federal."

Esta competência foi igualmente reconhecida em julgamento recente realizado pelo Superior Tribunal de Justiça – STJ, que trouxe:

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. REVISÃO GERAL ANUAL. DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS NO SENTIDO DA INOBSERVÂNCIA DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E DOS LIMITES IMPOSTOS EM LEI ESTADUAL. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO A SER AMPARADO EM MANDADO DE SEGURANÇA. MANUTENÇÃO DO ACÓRDÃO RECORRIDO PROFERIDO NA CORTE DE ORIGEM. ATRIBUIÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DE FISCALIZAR A OBSERVÂNCIA DOS LIMITES PRUDENCIAIS PREVISTOS NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.

I - Na origem trata-se de mandado de segurança impetrado contra ato supostamente ilegal praticado pelo Excelentíssimo Sr. Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, que, por meio do Acórdão nº 539/2018, publicado em 3/12/2018 (Representação de Natureza Interna nº 183482/2018), vedou a concessão e implementação da Revisão Geral Anual dos servidores do Poder Executivo do Estado de Mato Grosso, referente aos exercícios de 2016, 2017 e 2018, conferidas pela Lei estadual n. 10.572/2017, sob o fundamento de violação à Lei de Responsabilidade Fiscal. No Tribunal a quo denegou-se a segurança. A liminar foi indeferida em decisão monocrática, que foi mantida no julgamento do agravo interno.

Parecer do Ministério público pelo desprovimento do recurso.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

II - O mandado de segurança possui como requisito inarredável a comprovação inequívoca de direito líquido e certo pela parte impetrante, por meio da chamada prova pré-constituída, inexistindo espaço, nessa via, para a dilação probatória. Para a demonstração do direito líquido e certo, é necessário que, no momento da sua impetração, seja facilmente aferível a extensão do direito alegado e que seja prontamente exercido. Nesse sentido: AgInt no RMS n. 34.203/PB, Rel. Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, julgado em 6/2/2018, DJe 16/2/2018 e AgInt no RMS n. 48.586/TO, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 10/10/2017, DJe 17/10/2017.

III - A Corte de origem decidiu que a Lei n. 10.572/2017 (que concedeu a revisão geral anual) foi editada sem atendimento dos requisitos necessários à concessão de revisão geral anual, previstos na Lei estadual n. 8.278/2004 e na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), sendo, portanto, ilegal. Segundo a Corte de origem, ao prever a concessão de revisão geral anual em percentual superior à inflação (art. 6º), a Lei n. 10.572/2017 autorizou verdadeiro aumento de remuneração, incorrendo em afronta ao art. 3º, I, da Lei estadual n. 8.278/2004.

IV - Relativamente à alegação de violação da Lei estadual n. 10.572/2017, o teor da Súmula n. 266 da Súmula do STF, é no sentido da inviabilidade da impetração de mandado de segurança contra lei em tese. Neste sentido também a jurisprudência desta Corte: EDcl no RMS n. 60.820/CE, Rel. Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 19/9/2019, DJe 11/10/2019 e AgInt no RMS n. 60.541/MA, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, julgado em 20/8/2019, DJe 27/8/2019.

V - Verifica-se que o Tribunal de Contas agiu em conformidade com sua atribuição outorgada pela Constituição, ao determinar a suspensão do pagamento, na medida em que a Lei de Responsabilidade Fiscal, com alterações promovidas pela Lei Complementar n. 131/2.009, conferiu a Corte de Contas o dever de fiscalizar e verificar o limite de despesas com pessoal dos poderes e órgãos dos entes federados.

VI - O art. 59, § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal atribui aos Tribunais de Contas e ao Poder Legislativo dos Estados a competência de fiscalizar o cumprimento das normas que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

integram a Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial no tocante à observância dos limites de despesas com pessoal: "Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a: (...) § 2º Compete ainda aos Tribunais de Contas verificar os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de cada Poder e órgão referido no art. 20".

VII - O art. 20, cumpre esclarecer, estabelece os percentuais máximos para as despesas com pessoal, considerada receita corrente líquida, nas esferas federal, estadual e municipal.

VIII - Segundo entendimento do Supremo Tribunal Federal, a Corte de Contas Estadual deve verificar o cumprimento dos limites previstos na lei de responsabilidade fiscal.

Nesse sentido: ACO 2393, Relator(a): MARCO AURÉLIO, Tribunal Pleno, julgado em 08/02/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-046 DIVULG 10-03-2021 PUBLIC 11-03-2021; ADI 6533, Relator(a): ALEXANDRE DE MORAES, Tribunal Pleno, julgado em 13/04/2021, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-078 DIVULG 26-04-2021 PUBLIC 27-04-2021.

IX - Assim, verifica-se que não há direito líquido e certo a amparar a pretensão da entidade impetrante, tal como decidiu a Corte de origem.

X - Recurso ordinário desprovido.

(RMS n. 65.887/MT, relator Ministro Francisco Falcão, Segunda Turma, julgado em 23/5/2023, DJe de 26/5/2023.) (grifo nosso)

Considero que no presente processo foi realizada análise específica dos atos praticados pelos agentes públicos, não tendo havido análise quanto à validade ou constitucionalidade da norma resultado dos atos administrativos.

Fundamentos pelos quais entendo que não assiste razão aos recorrentes, pois a atuação deste Tribunal de Contas foi limitada às competências conferidas pela Constituição e Lei Complementar, inexistindo portanto qualquer nulidade de processamento ou impedimento de realização da fiscalização.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

c) Quanto ao atendimento à regra constitucional e normativa referente ao dispositivo decisório do Acórdão na aplicação de sanções.

Alegam as partes que não teria havido as descrições das individualizações dos atos punidos e das penas aplicadas, assim desobedecendo os dispositivos legais constantes do Inciso X do art. 93 da CF/88 e art. 20 da LINDB:

“Art. 93. Lei complementar, de iniciativa do Supremo Tribunal Federal, disporá sobre o Estatuto da Magistratura, observados os seguintes princípios: ...

X as decisões administrativas dos tribunais serão motivadas e em sessão pública, sendo as disciplinares tomadas pelo voto da maioria absoluta de seus membros;(...)”

“Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão.

Parágrafo único. A motivação demonstrará a necessidade e a adequação da medida imposta ou da invalidação de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, inclusive em face das possíveis alternativas.”

Apontou a Instrução n.º 33/23 – 5ICE (peça 230), que houve remissão realizada no Acórdão (peça 192) à peça de Tomada de Contas Extraordinária (peça 3). De forma que sequer verifico a afronta nos argumentos apresentados como fundamentos a esta preliminar.

Observo que na esfera administrativa, a utilização de remissão objetiva aos instrumentos preparatórios ou antecessores são considerados válidos e eficazes para a continuidade do procedimento, na forma da doutrina citada nas razões de fundamentos do ACÓRDÃO 2508/2022 – PLENÁRIO proferido em 16/11/2022 pelo **TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU**, qual seja:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Conforme ensinam Di Pietro e Mazza:

- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 27ª ed. São Paulo: Atlas, 2014, p. 219-220 (parênteses nossos) :

Não se confundem motivo e motivação do ato. Motivação é a exposição dos motivos, ou seja, é a demonstração, por escrito, de que os pressupostos de fato realmente existiram. (...) **A motivação diz respeito às formalidades do ato, que integram o próprio ato, vindo sob a forma de "consideranda"; outras vezes, está contida em parecer, laudo, relatório, emitido pelo próprio órgão expedidor do ato ou por outro órgão, técnico ou jurídico, hipótese em que o ato faz remissão a esses atos precedentes.** O importante é que o ato possa ter a sua legalidade comprovada.

- MAZZA, Alexandre. Manual de Direito Administrativo. 9ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019:

Motivo é a situação de fato ou de direito que autoriza a prática do ato. Constitui requisito, em regra, discricionário porque pode abrigar margem de liberdade outorgada por lei ao agente público. Exemplo: a ocorrência da infração é o motivo da multa de trânsito. Não se confunde com **motivação, que é a explicação por escrito das razões que levaram à prática do ato.** (grifo nosso)

Mesmo posicionamento já adotado no Acórdão n.º 2681/23 – STP (peça 208) promulgado em face dos Embargos de Declaração opostos face à decisão inicial, no qual se consignou: “... *esclareço que a individualização das condutas consta de modo clarividente e discriminado na inicial da Tomada de Contas posicionada na peça n.º 03 dos autos...*” e “O Acórdão confrontado faz menção expressa e remete suas conclusões à matriz de responsabilização da exordial, o que faz cair por terra a omissão invocada.” (peça 208 fl.9).

Fundamentos pelos quais entendo que não assiste razão aos recorrentes, pois havendo a adequada remissão contida nos Acórdãos ao instrumento exordial de Tomada de Contas Extraordinária estaria satisfeita a correta identificação das condições para a decisão, inexistindo, portanto, qualquer nulidade de processamento ou impedimento de realização da fiscalização.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Assim, superadas as questões preliminares passo à análise das questões de MÉRITO.

d) Não reconhecimento de nulidade à aplicação na pena imposta aos agentes públicos em razão de inexistência de individualização ou proporcionalidade das condutas.

Quanto ao tema de individualização na cominação de pena faço referência à análise contida da preliminar que já foi efetivada, especialmente para apontar quanto à realização de remissão constante do Acórdão n.º 2294/22 - Tribunal Pleno (peça 192), à peça exordial de Tomada de Contas Extraordinária (peça 3).

Sendo que na Tomada de Contas Extraordinária (peça 3) houve expressa indicação e descrição da irregularidade com a referência direta à norma violada, descrição da conduta omissiva ou comissiva do responsável, nexo de causalidade entre a conduta e a irregularidade e a relação das evidências relativas às irregularidades.

Desta forma entendo como sendo desnecessária maiores análises quanto ao tema.

Já quanto à proporcionalidade na cominação de pena entre os sancionados, conforme inclusive trazido pela Instrução n.º 33/24 – 5ICE (peça 230), a Lei Orgânica deste Tribunal de Contas não fixou critérios objetivos para fixação da pena *in concreto*, cabendo, portanto, aos julgadores a realização de análise e dosimetria.

Para tanto os recorrentes apontaram como requisitos à punição a proporcionalidade das penas com dosimetria personalizada, requisitos constantes do Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848/1940), com referência nos artigos:

Art. 59 - O juiz, atendendo à culpabilidade, aos antecedentes, à conduta social, à personalidade do agente, aos motivos, às circunstâncias e consequências do crime, bem como ao comportamento da vítima, estabelecerá, conforme



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

seja necessário e suficiente para reprovação e prevenção do crime:

I - as penas aplicáveis dentre as cominadas;

II - a quantidade de pena aplicável, dentro dos limites previstos;

III - o regime inicial de cumprimento da pena privativa de liberdade;

IV - a substituição da pena privativa da liberdade aplicada, por outra espécie de pena, se cabível.

Art. 60 - Na fixação da pena de multa o juiz deve atender, principalmente, à situação econômica do réu.

§ 1º - A multa pode ser aumentada até o triplo, se o juiz considerar que, em virtude da situação econômica do réu, é ineficaz, embora aplicada no máximo.

Multa substitutiva

§ 2º - A pena privativa de liberdade aplicada, não superior a 6 (seis) meses, pode ser substituída pela de multa, observados os critérios dos incisos II e III do art. 44 deste Código.

Conforme já apontado, o Acórdão n.º 2994/22 - STP (peça 192, fls. 133 a 142) considerou as condições de individualização de penas e responsabilização de cada agente por meio de identificação, função/cargo público exercido, número de Cadastro de Pessoa Física (CPF), descrição da conduta, previsão normativa da multa, e remissão à Tomada de Contas Extraordinária. Assim entendendo estarem satisfeitos os critérios de expressa e específica indicação das sanções impostas para cada um dos agentes.

Já quanto à proporcionalidade das penas em razão de análise entre os atos praticados e a cominação penal, o que se verificou foi a realização da dosimetria proposta pelo relator e arbitrada pelos julgadores, não demonstrando ter havido excessos ou multiplicidades acrescidas, mas condenações pecuniárias de forma pessoal pela inclusão das ações ou inações como sendo irregulares.

Quanto à aplicação de pena administrativa, instrui o **Superior Tribunal de Justiça – STJ** sobre cumulação e apenamento mínimo na forma seguinte:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. LEI 14.230/2021. PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE. IRRETROATIVIDADE. SANÇÃO. SUSPENSÃO DOS DIREITOS POLÍTICOS. ART. 12, II, DA LEI 8.429/1992, NA REDAÇÃO DA LEI 14.230/2021.

1. Na origem, cuida-se de Ação Civil Pública por ato de improbidade administrativa ajuizada pelo Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte contra Severino Dantas Silva. O objeto consiste na condenação do réu pela prática de atos de improbidade administrativa prevista na hipótese do artigo 10, inciso VIII, da Lei 8.499/1999.

2. Inicialmente, quanto ao pedido do recorrente de reconhecimento da prescrição intercorrente a partir dos novos marcos fixados na Lei 14.230/2021, nota-se que, no julgamento do Tema 1.119, o STF assentou a irretroatividade do novo regime prescricional previsto na Lei 14.230/2021.

3. No primeiro grau a demanda foi julgada procedente. Nessa ocasião, consignou-se (fl. 209, e-STJ): "Neste norte, norte, cabe ao Judiciário a aplicação das reprimendas designadas no citado artigo 12, inciso II da Lei 8.429/92. Em outra via, **não se pode desconhecer que as penalidades deverão ser aplicadas obedecendo a parâmetros de proporcionalidade entre a natureza do ato de improbidade e a extensão do dano causado à coletividade, sob pena de serem inquinadas de inconstitucionais**".

4. O art. 12, II, da Lei 8.429/1992 prevê: "II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos".

5. Nesses termos, o Tribunal de origem, ao revisar a condenação baseada no art. 12, II, da Lei 8.429/1992, não poderia ter reduzido aquém do mínimo legal a penalidade imposta, qual seja, três anos, por manifesta ausência de previsão legal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

6. Assim, na decisão agravada ficou disposto: "reconsidero a decisão monocrática anteriormente proferida às fls. 320-321, e-STJ, tornando-a sem efeito, para conhecer o Agravado e dar provimento ao Recurso Especial para restabelecer a dosimetria da sentença de primeiro grau, no que toca à sanção de suspensão dos direitos políticos, fixando-a em 5 (cinco) anos".

7. A Lei 14.230/2021, dispôs nova redação ao art. 12, II, in verbis:

"II - na hipótese do art. 10 desta Lei, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos até 12 (doze) anos, pagamento de multa civil equivalente ao valor do dano e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 12 (doze) anos".

8. Mesmo que no caso se admita, em juízo estritamente hipotético, a aplicação retroativa da Lei 14.230/2021, bem se vê que a sentença, ao fixar a sanção de suspensão dos direitos políticos em 5 (cinco) anos, obedecendo a parâmetros de proporcionalidade entre a natureza do ato de improbidade e a extensão do dano causado à coletividade, não contraria a nova redação do art. 12, II, da Lei 8.429/1992.

9. Agravado Interno não provido.

(AgInt no AgInt no AREsp n. 1.924.736/RN, relator Ministro Herman Benjamin, Segunda Turma, julgado em 18/12/2023, DJe de 10/1/2024.)
(grifo nosso)

Assim, quanto a análise técnica da forma, em razão da expressa indicação e remissão aos dispositivos legais e suas cominações, a Decisão apontou, direta ou através de remissão, a culpabilidade de cada um dos agentes sancionados, em atendimento às circunstâncias e consequências dos fatos, bem como em consideração à capacidade econômica dos agentes, constituiu em face destes multa aplicada nominalmente a cada um.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Fundamentos pelos quais entendo que não assiste razão aos recorrentes, pois, em análise quanto a forma, a condenação realizada se operacionalizou de forma individual e proporcional a cada um dos agentes sancionados.

e) Revisão das decisões de responsabilização e sanção aos agentes por razões fundamentadas na Portaria nº 403/2008 do Ministério da Previdência Social em razão da declaração de inconstitucionalidade desta norma.

Já de forma anterior à promulgação do Acórdão n.º 2994/22 - STP, os recorrentes questionaram o apontamento da Portaria n.º 403/2008 – MPS como fundamento à Tomada de Contas. Isto em razão de que o julgamento realizado pelo Supremo Tribunal Federal teria reconhecido e declarado a inconstitucionalidade do Artigo 9º da Lei nº 9.717/1998, que daria fundamento à referida Portaria, qual seja:

Art. 9º Compete à União, por intermédio do Ministério da Previdência e Assistência Social:

I - a orientação, supervisão e o acompanhamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos e dos militares da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e dos fundos a que se refere o art. 6º, para o fiel cumprimento dos dispositivos desta Lei;

II - o estabelecimento e a publicação dos parâmetros e das diretrizes gerais previstos nesta Lei.

III - a apuração de infrações, por servidor credenciado, e a aplicação de penalidades, por órgão próprio, nos casos previstos no art. 8º desta Lei.

Parágrafo único. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios prestarão ao Ministério da Previdência e Assistência Social, quando solicitados, informações sobre regime próprio de previdência social e fundo previdenciário previsto no art. 6º desta Lei.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

III - a apuração de infrações, por servidor credenciado, e a aplicação de penalidades, por órgão próprio, nos casos previstos no art. 8º desta Lei.

Parágrafo único. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios prestarão ao Ministério da Previdência e Assistência Social, quando solicitados, informações sobre regime próprio de previdência social e fundo previdenciário previsto no art. 6º desta Lei.

O argumento foi acatado pelo então Relator original, que consignou em seu voto que “...**o Supremo Tribunal Federal não apenas declarou a inconstitucionalidade de artigos da Lei n.º 9.717/1998 como também reconheceu a invalidade dos atos editados para regulamentar as respectivas normas – dentre os quais, a Portaria n.º 403/2008 do Ministério da Previdência Social**” (peça 191, fl.55).

Todavia, houve compreensão divergente lançada no voto vencedor que afirmou: “*Não houve revogação total conforme apregoado pelos responsáveis, tendo os demais dispositivos legais continuado a exercer seu plexo normativo no mundo dos fatos, caso contrário, fatalmente haveria a respectiva modulação temporal prospectiva para permitir a transição para um novo regime jurídico. Assim, a declaração de inconstitucionalidade foi restrita, e não ampla*” (peça 192, fl.112).

Entendo que os argumentos constantes da Declaração de Voto – 1/22 – GASRVF (peça 191) seriam os mais adequados de aplicação ao caso, aos quais faço remissão como fundamentos ao presente, e repriso em especial que: “**É indiscutível, assim, não ser possível que este Tribunal sancione agentes públicos – seja julgando contas irregulares, seja aplicando multas – pelo suposto descumprimento de norma juridicamente inválida.**” (peça 191, fls.57).

Há também divergência quanto a retroação dos efeitos da decisão pela inconstitucionalidade da norma, enquanto na Declaração do Voto do Relator originário constou indicação da “*incompatibilidade da Portaria n.º 403/2008 do Ministério da Previdência Social com a ordem constitucional que afasta qualquer possibilidade de aplicação do brocardo ‘tempus regit actum’ ao caso*” (peça 191, fl.58); na Instrução n.º 33/23 da 5ª Inspeção de Controle Externo por sua vez



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

constou que “o Supremo Tribunal Federal valeu-se da técnica decisória intermediária interpretativa, afastando o significado sancionador esculpido no art. 7º da Lei Federal n.º 9.717/1998. Assim, a declaração de inconstitucionalidade foi restrita, e não ampla, fundamentada na configuração baseada em um federalismo cooperativo.” (peça 230, fl.22).

Quanto no alcance temporal, é inequívoca a compreensão de que a atuação administrativa está limitada à autorização expressa legal, tanto para os atos quanto para ausência destes, todavia, a posterior declaração de inconstitucionalidade do dispositivo no qual se baseia o fundamento, teria como necessária consequência o decaimento das eventuais sanções ainda não transitadas em julgado impostas em razão desta resolução julgada inconstitucional, como é o caso do presente.

Fundamentos pelos quais entendo assistir razão aos recorrentes, pois embora as normas vigentes para o tempo da prática dos atos deve ser a exclusiva a aferir a regularidade ou irregularidade de suas ações, a compreensão mesmo posterior de sua invalidade tem como consequência mínima a nulidade de seus efeitos ainda não pacificados ou não transitado em julgado.

f) Afastamento de aplicação das penas impostas de multa aos agentes públicos face a novação legislativa que teria afastado a punibilidade ao caso.

Alegam os recorrentes a necessidade de corrigir o Acórdão em razão de alteração legislativa que teria afastado a punibilidade dos atos, isto ocorrido em data posterior à promulgação da decisão. Todavia, enquanto possa ser possível rever eventual manutenção de pena aplicada em razão de alteração legislativa, não é possível retificar um Acórdão por esta razão.

Quanto ao tema, manifestou-se a 5ª Inspeção de Controle Externo na forma seguinte:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“...não há dúvida de que a solução empregada pelo advento da Portaria nº 464/2018 e da Lei Estadual nº 20.635/2021, não retira os efeitos jurídicos nefastos dos atos administrativos exarados sob os parâmetros ilegais já expostos na presente tomada de contas para a formatação do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.

Com isso, não há retroação dos efeitos de normatização posterior em benefício dos recorrentes, para fins de reforma da decisão no presente ponto...” (peça 230, fl.24)

Assim, na mesma forma do item anterior, entendo que, **com relação aos atos praticados em si, os mesmos devem ser analisados segundo as normas de seu tempo e local de realização**, não sendo possível validar os referidos atos administrativos através de promulgação de legislação posterior ao ato.

Quanto à possibilidade de correção em razão de legislação posterior à Decisão, manifestou-se o Superior Tribunal de Justiça na forma seguinte:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO INTERNO NO RECURSO ESPECIAL. FATO NOVO SUPERVENIENTE. ABSOLVIÇÃO DOS RÉUS AGRAVANTES NA ESFERA PENAL. IRRELEVÂNCIA. INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS CÍVEL E CRIMINAL. INAPLICABILIDADE DO ART. 21, § 4º, DA LIA, INCLUÍDO PELA LEI N. 14.230/2021. EFICÁCIA SUSPensa PELO STF. ADI N. 7.236/DF. ARTS. 17, CAPUT, §§ 10-C, 10-D, 10-F E 17-C DA LIA (COM A REDAÇÃO DADA PELA LEI N. 14.230/2021). APLICAÇÃO RETROATIVA. IMPOSSIBILIDADE. NOVA CAPITULAÇÃO JURÍDICA DOS FATOS IMPUTADOS AOS RÉUS PELO JUÍZO SENTENCIANTE. CERCEAMENTO DE DEFESA NÃO EVIDENCIADO. INOVAÇÃO DE TESE RECURSAL. IMPOSSIBILIDADE. DOSIMETRIA DAS SANÇÕES. CONTRARIEDADE AO ART. 12, PARÁGRAFO ÚNICO, DA LIA (REDAÇÃO ORIGINAL). OCORRÊNCIA.

1. Como cediço, é "pacífico o entendimento no Superior Tribunal de Justiça segundo o qual as



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

instâncias penal, civil e administrativa são independentes e autônomas entre si. Em razão disso, a repercussão da absolvição criminal nas instâncias civil e administrativa somente ocorre quando a sentença, proferida no Juízo criminal, nega a existência do fato ou afasta a sua autoria" (AgInt no REsp n. 1.375.858/SC, relatora Ministra REGINA HELENA COSTA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 2/6/2017).

2. Tal compreensão remanesce vigente, tendo em vista que o art. 21, § 4º, da Lei n. 8.429/1992, incluído pela Lei n. 14.230/2021, segundo o qual "a absolvição criminal em ação que discuta os mesmos fatos, confirmada por decisão colegiada, impede o trâmite da ação da qual trata esta Lei, havendo comunicação com todos os fundamentos de absolvição previstos no art. 386 do Decreto-Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal)", teve sua eficácia suspensa por liminar deferida pelo Supremo Tribunal Federal, em 27/12/2022, na ADI n. 7.236/DF.

3. Caso concreto em que a absolvição dos agravantes, no bojo da Ação Penal n. 1004659-61.2018.8.26.0533, não se deu por inexistência do fato ou negativa de autoria, mas pela ausência de prova da prática do crime previsto no art. 171 do CPB, motivo pelo qual a aludida sentença absolutória não tem o condão de influenciar o resultado da subjacente ação civil pública.

4. Por ocasião do julgamento do ARE n. 843.989/PR, sob a sistemática da repercussão geral, o Supremo Tribunal Federal firmou a compreensão no sentido de que a Lei n. 14.230/2021, ao promover alterações na Lei n. 8.429/1992, tem aplicação retroativa limitada.

5. De acordo com a Teoria dos Atos Processuais Isolados, "a lei processual atinge o processo no estágio em que ele se encontra, onde a incidência da lei nova não gera prejuízo algum à parte, respeitando-se a eficácia do ato processual já praticado. Dessa forma, a publicação e entrada em vigor de nova lei só atingem os atos ainda por praticar, no caso, os processos futuros, não sendo possível falar em retroatividade da nova norma, visto que os atos anteriores de processos em curso não serão atingidos" (REsp n. 1.404.796/SP, relator Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 9/4/2014).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

6. Em face da natureza processual do art. 17, caput, §§ 10-C, 10-D e 10-F bem como do art. 17-C da LIA (com redação dada pela Lei n. 14.230/2021), não têm eles aplicação retroativa. Nesse sentido, mutatis mutandis: AgInt no RE nos EDcl no AgInt nos EDv nos EREsp n. 1.819.704/MG, relator Ministro OG FERNANDES, CORTE ESPECIAL, DJe de 3/7/2023; AgRg no RESp n. 1.584.433/SP, relator Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 21/10/2016.

7. De acordo com a jurisprudência desta Corte, "o indiciado se defende dos fatos que lhe são imputados, e não de sua classificação legal, de sorte que a posterior alteração da capitulação jurídica da conduta, como ocorreu no caso dos autos, não tem o condão de inquinar de nulidade o Processo Administrativo Disciplinar" (MS 28.214/DF, relator Ministro HERMAN BENJAMIN, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 30/6/2022). Nesse mesmo sentido: AgInt no MS n. 28.128/DF, relatora Ministra ASSUSETE MAGALHÃES, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 31/8/2023; MS n. 26.625/DF, relator Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe de 30/8/2023; AgRg nos EDcl no RMS n. 46.678/PE, relator Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe de 10/3/2015.

8. "[É] inviável o conhecimento da matéria que foi suscitada apenas em agravo interno, constituindo indevida inovação recursal, ante a configuração da preclusão consumativa" (AgInt no AREsp n. 1.742.892/SP, relator Ministro PAULO SÉRGIO DOMINGUES, PRIMEIRA TURMA, DJe de 20/6/2023).

9. Hipótese em que a tese de atipicidade dos fatos imputados aos ora agravantes, por ausência de subsunção ao disposto no art. 9º, caput, da LIA, não foi deduzida nas razões do apelo nobre nem no agravo interno, mas em petição posterior, em evidente e indevida inovação de tese recursal.

10. A tese de ofensa ao art. 405 do Código Civil é deduzida a partir de uma premissa fática - inexistência de prejuízo ao erário - diversa daquela adotada no acórdão recorrido, no sentido de que efetivamente a conduta ímproba em tela importou em prejuízo aos cofres públicos. Incidência da Súmula 7/STJ.

11. "A jurisprudência de ambas as Turmas que compõem a Primeira Seção desta Corte firmou-se no sentido de que a revisão da dosimetria das



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

sanções aplicadas em ações de improbidade administrativa implica o reexame do acervo fático-probatório, salvo se, da simples leitura do acórdão recorrido, verificar-se a desproporcionalidade entre os atos praticados e as medidas impostas (AgRg no AREsp n. 112.873/PR, Relatora Ministra Regina Helena Costa, Primeira Turma, DJe 17/2/2016, e AgInt no REsp n. 1.576.604/RN, Relator Ministro Mauro Campbell Marques, Segunda Turma, DJe 15/4/2016)" (AgInt no AREsp n. 1.111.038/SP, relator Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 20/9/2018). Nesse mesmo sentido:

AgInt no AREsp n. 791.744/SP, relator Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA TURMA, DJe de 25/11/2021).

12. Caso concreto em que exsurge a desproporcionalidade nas sanções aplicadas aos agravantes.

13. Agravo interno provido em parte, a fim de conhecer parcialmente do recurso especial e, nessa extensão, dar-lhe parcial provimento para cancelar algumas das penas impostas aos agravantes.

(AgInt no REsp n. 1.896.757/SP, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 5/12/2023, DJe de 15/12/2023.) (grifo nosso)

Nestes termos, a jurisprudência compreende que em sede de responsabilidade administrativa a alteração legislativa não referenda os atos dispostos como irregulares na lei anterior. Todavia reconhece a impossibilidade de responsabilização dos agentes na hipótese de lei posterior que tenha exonerado a conduta reprovável.

Em razão disso, entendo que o julgamento pela irregularidade do procedimento constante do Acórdão n.º 2994/22 – STP não deva ser reformado para efeitos de reconhecimento de comissão de atos irregulares.

Entretanto entendo que as punições devam ser extintas como consequência necessária de seu esvaziamento de ilicitude na hipótese de se fundamentarem em ações que teriam sido exoneradas de responsabilização pela legislação posterior.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Fundamentos pelos quais entendo assistir razão aos recorrentes, pois a extinção de ilicitude de ato dada por norma posterior deve alcançar os atos ainda não revestidos da imutabilidade da coisa julgada.

g) Impossibilidade de reforma da Decisão no sentido de reconhecer que a atuação dos agentes públicos se deu em estrito cumprimento às determinações normativas vigentes e nos limites da legalidade.

Alegam os recorrentes que os atos praticados se deram em estrito cumprimento das determinações legais para suas respectivas funções/cargos e áreas de atuação, que assim inexistiu qualquer forma de exercício de vontade pessoal nos atos praticados, limitados estes à realização pelo enfrentamento dos desafios inerentes à gestão pública.

Inclusive, neste sentido houve manifestação na Declaração do Voto do Relator original, que apresentou:

“E disso decorre o segundo motivo pelo qual, a meu juízo, não seria justa a penalização dos agentes da entidade previdenciária e das secretarias neste ponto específico: sendo sua atuação no caso essencialmente técnica – atribuindo-se todo o efetivo poder decisório aos agentes políticos –, deve-se considerar, para fins de definição de responsabilidades, o artigo 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, que prevê que “o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”.

A interpretação do dispositivo é condicionada ao alcance do “dolo ou erro grosseiro” para a concretização da irregularidade, sendo certo que a punição ao agente não poderá ser mais severa do que àqueles que efetivamente tinham o poder de decisão no caso concreto, sob pena de inobservância dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.” (peça 191, fls.100 a 101)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em oposição se manifestou a Inspeção de Controle Externo, que apontou:

“Portanto, plenamente cientes das inconformidades aqui pontuadas e não explicitando nas suas decisões administrativas o necessário enfrentamento da matéria.

Desse dinamismo, nota-se que homologar equivale a aprovar os procedimentos até então adotados. Esse ato de controle não pode ser tido como meramente formal ou chancelatório, mas antes como um ato de fiscalização.

Logo, os recorrentes, ao homologar a nota técnica em questão de maneira acrítica e sem considerar fatores como: a) utilização da hipótese atuarial de gerações futuras; b) não demonstração da adequabilidade da base cadastral e c) ausência de realização de testes de aderência, concorreram para formatar um ato administrativo eivado de ilegalidades que posteriormente retroalimentou o processo legislativo local, quando deveriam ter adotado as medidas cabíveis para o saneamento da situação e/ou explicitado alternativas para tanto.

Portanto, dessa maneira não cabe invocar como escusa a “*observância de forma vinculada e adstrita fielmente à legislação local*” para fins de reforma da decisão no presente ponto, mantendo-se o posicionamento inicial pela irregularidade das contas, com aplicação das multas administrativas correlatas” (peça 230, fl.21)

Quanto ao tema, o **Tribunal de Contas da União**, que no ACÓRDÃO 3294/2014-Plenário, compreendeu em ENUNCIADO que: “O ato de homologar uma licitação não é mera formalidade, funcionando como revisão da regularidade de todo procedimento. A homologação de procedimento viciado implica a responsabilização da autoridade homologadora.”.

O mesmo Tribunal de Contas da União, no ACÓRDÃO 505/2021-Plenário, compreendeu em ENUNCIADO que: “A autoridade homologadora é responsável solidariamente pelos vícios identificados nos procedimentos licitatórios, exceto se forem vícios ocultos, dificilmente perceptíveis. A homologação se



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

caracteriza como ato de controle da autoridade competente sobre todos os atos praticados na respectiva licitação. Esse controle não pode ser tido como meramente formal ou chancelatório, mas como ato de fiscalização.”.

E em decisão ainda mais recente do mesmo Tribunal de Contas da União, ACÓRDÃO 3972/2023 - Segunda Câmara, compreendeu em ENUNCIADO que: “A autoridade que homologa o pregão deve, sob pena de responsabilização, verificar a existência de fundamentos na manifestação do pregoeiro pelo não provimento de recurso interposto por licitante, especialmente se houve contraposição às razões recursais apresentadas, em observância ao princípio da motivação (art. 2º da Lei 9.784/1999).”.

Ou seja, é pacífico o entendimento jurisprudencial no Tribunal de Contas da União de que **as funções de atuação e fiscalização dos agentes públicos nas múltiplas hierarquias não se limitam ao acompanhamento dos procedimentos administrativos, mas sim devendo agir de fato como ferramenta de coordenação e controle.**

Embora a aplicação de pena deva ser considerada em apartado, é inegável que a Tomada de Contas conseguiu realizar demonstração dos nexos causais entre ações e/ou omissões dos agentes no concurso das apontadas irregularidades, assim considerados pela Decisão original.

Fundamentos pelos quais entendo não assistir razão aos recorrentes, pois as ações e/ou omissões dos agentes restaram demonstradas e individualizadas, devendo os gestores atuarem de forma efetivamente fiscalizatória no exercício de suas funções.

h) Reconhecimento da regularidade técnica da utilização da hipótese atuarial de gerações futuras na consolidação do resultado atuarial.

Na Tomada de Contas Extraordinária (peça 3) e na Instrução n.º 33/23 – 5ICE (peça 230), foi apontado que teria havido a utilização dos resultados atuariais da geração atual com a futura para consolidar o resultado atuarial obtido da geração atual, que proceder desta forma estaria em desacordo à Portaria MPS n.º 403/08 e com a Nota Técnica nº 12/2016 CGACI / DRPSP / SPPS / MF.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Quanto ao tema o Acórdão nº 2994/22 - STP (peça 192) considerou irregular a atuação dos agentes declarando a eficácia da Portaria n.º 403/08 quando da realização dos atos, informando inclusive para esta eficácia que *“a decisão da Suprema Corte se limitou a afastar a aplicação das sanções previstas no artigo 7º da Lei Federal n.º 9.717/1998”*, (peça 192, fl.58).

Conforme já mencionado no presente, a Declaração de Voto n.º 1/22 – GASRVF (peça 191), por sua vez não entendeu haver irregularidade quanto à utilização da hipótese de geração futura, isto em razão da norma ofendida ter, em seu entendimento, sido revogada de forma integral em razão de julgamento pelo Supremo Tribunal Federal. Não sendo possível considerar a irregularidade da ação em razão da ausência de vedação, isto por consequência da ausência de modulação dos efeitos da sentença.

No mesmo sentido pela regularidade da hipótese atuarial é que houve a manifestação do Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES em destaque: *“que acompanhou o voto divergente deste Relator, por entender caracterizadas as irregularidades no cálculo atuarial que embasou a edição da Lei n.º 19.790/2018, ressalvando, porém, seu entendimento pessoal, quanto à possibilidade de utilização da hipótese de geração futura, nos termos do §3º do art. 24 da Portaria MPS 464, de 19/11/2018, ainda que pendente de regulamentação futura. No caso concreto, contudo, conforme apontado no voto divergente, entendeu configurada sua utilização indevida, diante da superestimativa da projeção de novos entrantes”* (peça 192, fls. 142) (grifo nosso)

Assim, **observo ser controversa a compreensão de que a hipótese de consolidação dos resultados atuariais da geração atual com a geração futura estaria vedada.**

Ao analisar o instrumento normativo da Portaria MF n.º 464/2018¹, quanto ao conteúdo do método atuarial, verifico ter podido haver equívoco na premissa do julgamento quanto à interpretação dada ao §3º do Artigo 24 da Portaria n.º 464/2018 – MF.

¹ Portaria 464/2018 de 19/11/2018 do Ministério da Fazenda: Dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações atuariais dos regimes próprios de previdência social - RPPS da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e estabelece parâmetros para a definição do plano de custeio e o equacionamento do déficit atuarial.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Isto porque em sentido contrário ao adotado pelo Acórdão, entendo que a utilização da hipótese atuarial estaria permitida mas estaria igualmente condicionado o seu reflexo no plano de custeio em relação à geração atual e futura à edição de instrução normativa específica pelo órgão previdenciário, conforme vejo:

“Art. 24. A alteração do perfil da massa de segurados por reposição de segurados ativos em decorrência de falecimento, rotatividade, invalidez e entrada em aposentadoria deverá observar os seguintes parâmetros: (...)”

§ 3º Além dos parâmetros estabelecidos neste artigo, a utilização da hipótese de reposição de segurados ativos deverá observar aqueles contidos em instrução normativa da Secretaria de Previdência e somente poderá impactar os valores dos compromissos e o resultado atuarial, para fins de definição do plano de custeio de equilíbrio do RPPS, quando atendidos os referidos parâmetros.”
(grifo nosso)

Para tanto a própria Portaria MF n.º 464/2018 estabelecerá as condições necessárias à emissão da mencionada instrução normativa para tratar quanto ao sistema atuarial, sua metodologia, critérios e sua legitimidade de utilização, conforme diz:

“Art. 2º Os dirigentes e membros dos conselhos deliberativo e fiscal do RPPS e os gestores e representantes legais do ente federativo deverão pautar suas ações pela observância das prescrições legais e demais normas regulamentares e pela busca da sustentabilidade de longo prazo do regime próprio de previdência social.

§ 1º O atendimento aos padrões mínimos estabelecidos nesta Portaria e em normas correlatas não exime os responsáveis do ônus de demonstrar, tempestivamente, a adequação das hipóteses e premissas atuariais, regimes financeiros e métodos de financiamento adotados para o RPPS.

§ 2º Observados os critérios estabelecidos em instrução normativa da Secretaria de Previdência, conforme porte e perfil de risco atuarial do RPPS, **poderão ser aplicados:**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

I - modelos de estruturação atuarial e de financiamento distintos dos estabelecidos nesta Portaria, desde que, comprovada sua viabilidade orçamentária, financeira e fiscal para o ente federativo, proporcionem o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS e sejam submetidos à prévia análise e aprovação da Secretaria de Previdência; e

II - regimes diferenciados de aplicação dos parâmetros e de envio das informações previstos nesta Portaria.

(...)

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

Assim, ao confrontarmos o contido no §3º do Artigo 24 em conjunto ao que já tratamos quanto aos Artigos 2º e 61 todos da Portaria n.º 464/2018 - MF, compreendo que **a utilização do método atuarial de geração futura não é vedada pelas normas existentes, estando apenas condicionada sua utilização** à observação de parâmetros pré-determinados.

Assim, verifico ser necessário reformar o acórdão recorrido, uma vez que, conforme contido na Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, trata-se de tema de impropriedade de natureza formal, da qual não resultaram danos ao erário ou à execução de programa, ato ou gestão, em razão de depender exclusivamente de validação do método junto ao Ministério da Previdência Social (MPS), o que inclusive nesta data já veio efetivamente a ocorrer, demonstrando assim a possibilidade de retificação da falha.

Fundamentos pelos quais entendo assistir razão aos recorrentes, pois a compreensão do dispositivo como proibitivo à realização do método atuarial configura equívoco de interpretação da norma.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

i) Reconhecimento da inexistência de superestimativa da projeção de novos entrantes.

Apontado na Tomada de Contas Extraordinária e confirmado na Instrução 33/23 – 5ICE, teria havido superestimativa da projeção de novos entrantes com aumento de massa de segurados ativos sem qualquer demonstração de compatibilidade entre a previsão de provimentos e a viabilidade orçamentária e financeira do Estado. Isto porque estaria vedado o aumento da massa de segurados ativos tanto pela Portaria MPS n.º 403/2008 quanto pela Portaria MPT n.º 1467/2022.

Entretanto, restou demonstrado pelo Relatório apresentado pelo então Auditor e hoje Conselheiro Substituto SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA, que inexistiria de fato aumento da massa de segurados ativos, conforme verifica-se em sua Declaração de Voto:

“Trata-se aqui, a meu ver, do ponto mais sensível da discussão proposta pela equipe de fiscalização: em exame da Nota Técnica DPREV/Atuária n.º 114/2019, verifica-se nitidamente que a Parana Previdência NÃO projetou aumento do número de servidores ativos no período de 2018 a 2048: a entidade estimou, na realidade, uma redução de 2,71% – de 146.475 servidores ativos em 2018 para 142.500 em 2048.

Explico.

Conforme descrito na peça inicial, o RPPS paranaense estrutura-se na atualidade em três fundos previdenciários: o Fundo de Previdência, contemplando os segurados civis (e seus dependentes) com ingresso no serviço público estadual após 31/12/2003 e os com idade igual ou superior a 73 anos até 30/6/2015 (ainda que o ingresso do servidor tenha ocorrido antes de 31/12/2003), o Fundo Financeiro, abrangendo os segurados civis (e seus dependentes) que ingressaram no serviço público estadual até 31/12/2003 (excluídos aqueles que contavam com idade igual ou superior a 73 anos até 30/6/2015), e o Fundo Militar, abarcando os segurados militares estaduais e seus dependentes....



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nesse cenário, não se pode confundir a expansão da quantidade de servidores vinculados ao Fundo de Previdência com o aumento do número total de servidores civis ativos, tendo em vista que o primeiro fato já decorreria da simples reposição dos servidores vinculados ao Fundo Financeiro.” (peça 191, fls.64 a 65)

Todavia, sobre o tema restou vencedor o posicionamento do Conselheiro JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARAL, que em divergência emitiu opinião de que:

“Repare-se que o gráfico 1.7 – Evolução da massa de segurados do RPPS do Estado, cuja fonte é a página 188 da peça 4, utilizado pela Relatoria, evidencia o aumento da massa de segurados ativos...

Logo, está correta a análise de que há aumento na massa de segurados ativos, conforme demonstrado acima, especificamente em relação aos anos de 2022, 2034, 2040 e 2048. Por conseguinte, há violação do critério legal já citado, há achado de auditoria e o achado, conforme demonstrado, permanece...

Desta forma, as alegações dos responsáveis pela gestão do RPPS estadual não merecem prosperar, e por isso, divirjo do Ilustre Relator, mantendo o posicionamento inicial pela irregularidade das contas, com aplicação das multas administrativas correlatas.” (peça 192, fls.117 a 118)

Observo que a tabela a qual se refere este voto se encontra às folhas 75 do Acórdão nº 2994/22 - STP (peça 192), seria a seguinte:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

1.7. EVOLUÇÃO DA MASSA DE SEGURADOS DO RPPS DO ESTADO



Por observação desta tabela, entendo que não há aumento efetivo da massa de ativos, corroborando o entendimento apresentado na Declaração de Voto n.º 1/22 – GASRVF (peça 191) supra transcrito.

Embora possa haver de fato projeção de entrantes em consideração a períodos projetados de 2022 a 2040 conforme constante Acórdão, quando observado o início da projeção em 2010 constato que houve de fato uma redução do número de ativos no sistema previdenciário, isto se considerarmos o valor inicial apontado de segurados ativos (144.000) e o valor final (135.400).

Fundamentos pelos quais entendo assistir razão aos recorrentes, uma vez que restou demonstrado não ter havido efetiva superestimativa em razão de a própria projeção considerar uma redução do número de ativos com base no valor inicial maior.

j) Impossibilidade de reforma da Decisão no sentido de reconhecer a adequação da base cadastral na avaliação atuarial.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Conforme apontado pela 5ª Inspeção de Controle Externo, a base cadastral é composta de servidores ativos, inativos, pensionistas e dependentes, vinculados ao banco de dados através das informações oriundas do sistema META4.

Também, que para o demonstrativo de resultados de avaliação atuarial – DRAA, com data-base 31 de dezembro de 2018, haveria uma defasagem de dez (10) anos em relação ao então último recenseamento previdenciário de segurados ativos.

Que utilizar uma base desatualizada para a realização da avaliação atuarial resultaria na elaboração do Plano de Custeio com desequilíbrio financeiro e atuarial.

Sendo que esta forma de realização estaria em desacordo ao determinado pela Portaria MPS nº 403/08 e Nota Técnica DPREV/ATUÁRIA nº 114/19.

O Acórdão nº 2994/22 - STP (peça 192) trouxe que: *“Como bem delineado na proposta de Tomada de Contas Extraordinária (peça 03), a avaliação da qualidade da base cadastral é exigida pela Portaria MPS n.º 403/2008, vigente à época, impactando diretamente na elaboração do Plano de Custeio e no equilíbrio financeiro e atuarial (artigo 40 da Constituição Federal)” e “Ponto pacífico, portanto, tal qual mencionado pela Relatoria, a desatualização da base cadastral, que remonta, conforme afirmado pelo próprio RPPS estadual, ao ano de 2009, a qual por sua vez, revela fragilidade estruturante na composição dos estudos atuariais.”* (peça 192, fl.123).

Por outro lado, os recorrentes informaram que não haveria indicativos de que a base cadastral contivesse falhas ou inconsistências, sendo a atualização dos dados cadastrais exigência a ser atendida pelos respectivos órgãos e entidades de origem. Ainda, que no ano de 2018 o Poder Executivo do Estado do Paraná teria iniciado o recadastramento dos servidores ativos, passando a realizar o recadastramento dos servidores inativos a partir de 2019.

Em análise do objeto de fiscalização, observo se tratar de ausência de informação relevante na elaboração do projeto atuarial que indicasse aos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

gestores e agentes políticos a segurança de atualidade das informações utilizadas para elaboração dos demais cálculos e projeções.

O que neste caso restou demonstrado foi que a ausência da informação de adequação da base cadastral ofenderia aos dispositivos constantes da Portaria MPS nº 403/08 e Nota Técnica DPREV/ATUÁRIA nº 114/19.

Entretanto, entendo que a alimentação do banco de dados da qual derivaria a análise atuarial **não depende da atuação apenas dos gestores do fundo de previdência**, razão pela qual eventuais responsabilizações quanto ao tema não poderiam ser aplicadas exclusivamente a estes.

Fundamentos pelos quais não assiste razão aos recorrentes, pois houve de fato ausência de indicação efetiva de informação considerada essencial pela norma técnica nos instrumentos apresentados, todavia não verifico possibilidade de responsabilização dos jurisdicionados nesta Tomada de Contas pela mera utilização das ferramentas a eles disponibilizadas.

k) Impossibilidade de reforma da Decisão no sentido de reconhecer a inexigibilidade dos testes de aderência que embasam as hipóteses utilizadas nas avaliações atuariais.

Foi julgado que o PARANAPREVIDENCIA teria deixado de comprovar a realização de testes de aderência certificadores de que as hipóteses biométrica, demográfica, econômica e financeira utilizadas nas avaliações atuariais seriam adequadas às características dos segurados do Regime Próprio.

Neste sentido, apontou o Acórdão nº 2994/22 - STP (peça 192) que: *“...não se trata de escolher hipóteses que apenas respeitem os parâmetros mínimos e máximos de prudência, **mas sim escolher as hipóteses adequadas à massa abrangida e que obedeçam aos parâmetros mínimos e máximos estabelecidos na Portaria MPS n.º 403/2008...**” e “...Não se trata de presumir que não houve indicações de que a entidade teria deixado de proceder aos testes de aderência*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

devidos, **mas sim de que a entidade não demonstrou ter realizado os testes de aderência devidos...** (destaques originais) (peça 192, fls.126 a 127).

A 5ª Inspeção de Controle Externo afirmou que a Portaria MPS n.º 403/08 trazia determinação para observação obrigatória quanto a esta realização de testes de aderência, quais seriam:

“Art. 17. Sem prejuízo de outros estudos técnicos e da implementação de sistemática de acompanhamento da aderência das premissas e hipóteses atuariais utilizadas nas avaliações atuariais do RPPS, deverá ser elaborado Relatório de Análise das Hipóteses para comprovação de sua adequação às características da massa de beneficiários do regime, atendendo-se em sua formulação às seguintes diretrizes:

...

V - conter os resultados dos estudos técnicos de aderência e de acompanhamento, no mínimo, das seguintes hipóteses, observado o disposto no art. 15:...” (grifo nosso)

Sobre o tema, a mesma Inspeção em sua Instrução n.º 33/23 afirmou:

“Na explicação de sua defesa os recorrentes argumentam que a Portaria n.º 403/2008 não exigia a respectiva explicitação da realização de testes de aderência, tendo sua existência normativa surgido como faculdade na redação da Portaria 464/2018.

Destacam ainda que os testes de aderência sempre foram realizados pelo setor técnico da Parana Previdência.

Porém, os recorrentes afirmam textualmente que “o fato de eles não constarem em documentos específicos para este fim não induz necessariamente a conclusão de que eles não eram realizados”, **sem, contudo, apresentá-los nesse momento processual.**” (destaques originais) (peça 230, fl.45)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Assim, independente da realização dos testes de aderência nas hipóteses atuariais, fato é a inexistência do demonstrativo dos respectivos testes de aderência no presente processo.

Fundamentos pelos quais não assiste razão aos recorrentes, pois nem à época da fiscalização houve a apresentação dos demonstrativos de realização dos testes de aderência como também não foram os mesmos apresentados até a presente data.

I) Impossibilidade de reforma da Decisão no sentido de reconhecer a adequação e validade do plano de custeio apresentado nos atos preparatórios à aprovação e promulgação da Lei Estadual nº 19.790/2018.

A Tomada de Contas Extraordinária (peça 3) apontou que o Plano de Custeio proposto para aprovação possuía irregularidades relativas à: i) extinção indevida da contribuição patronal de inativos e pensionistas; ii) do plano de amortização do déficit atuarial com duração superior ao determinado pela Portaria MPS n.º 403/08; iii) da insuficiência das alíquotas dos aportes suplementares definidas na Lei Estadual nº 19.790/18; iv) que os aportes suplementares não encontram respaldo em demonstrações de capacidade orçamentária e financeira; e v) que não teria havido o encaminhamento do Plano de Custeio à deliberação dos Conselhos Diretor e de Administração da PRPREV e à Secretaria de Previdência Social.

Quanto a estes o dispositivo do Acórdão n.º 2994/22 - STP (peça 192) determinou: “... à **PARANAPREVIDÊNCIA e à Secretaria de Estado da Administração e da Previdência – SEAP**, que adotem imediatamente as medidas necessárias à elaboração de novo Plano de Custeio, com base em estudo atuarial que corrija irregularidades demonstradas nesta Tomada de Contas Extraordinária, observando-se a legislação vigente.” (destaques originais) (peça 192, fl.143). Assim consolidando o entendimento de que não houve observação da legislação vigente para elaboração e apresentação do Plano de Custeio.

Em sede recursal, os recorrentes alegaram que a conversão dos instrumentos administrativos em legislação estadual teria validado os mesmos,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

apontando para tanto os argumentos apresentados na Declaração de Voto n.º 1/22 – GASRVF:

“Dessa maneira, é indiscutível que a senhora Governadora e sua equipe tinham plena ciência da situação e dos problemas do regime previdenciário estadual, considerando as reiteradas comunicações e orientações deste Tribunal de Contas ao longo de vários anos – destacando-se que, embora a senhora Maria Aparecida Borghetti tenha assumido a chefia do Executivo apenas em 6/4/2018, já compunha a gestão, na qualidade de Vice-Governadora, desde 1º/1/2015 –, não sendo legítimo, portanto, justificar que a tomada de decisão da política previdenciária baseouse apenas nos documentos técnico-atuariais da Parana Previdência.

O mesmo raciocínio se estende ao Poder Legislativo: além de ser o destinatário dos pareceres prévios do Tribunal – não podendo seus integrantes, por consequência, alegar desconhecimento da matéria –, fato é que possui seu corpo técnico próprio, com organização e atuação independentes da estrutura do Poder Executivo e das entidades da Administração Indireta. Especificamente quanto ao plano de custeio em discussão, relembre-se que o projeto de lei foi apreciado por comissões temáticas permanentes da Assembleia Legislativa do Paraná – Comissão de Constituição e Justiça e Comissão de Finanças e Tributação –, responsáveis por examinar a “constitucionalidade, legalidade, juridicidade, adequação regimental e caráter estrutural das proposições” e “os aspectos financeiros e orçamentários públicos de quaisquer proposições que importem aumento ou diminuição de receita ou da despesa pública, quanto à sua compatibilidade ou adequação com o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual” – quesitos, neste caso, aprovados pelas comissões.

Além disso, os senhores parlamentares tiveram acesso à Nota Técnica n.º 01/2018 do Ministério Público do Paraná – pela qual a instituição manifestou-se pela desaprovação do projeto de lei, argumentando que ele “cria maiores (e talvez irreversíveis) danos ao sistema previdenciário estadual” – e à “Análise Preliminar Sobre a Alteração do Plano de Custeio do Regime Próprio



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de Previdência do Estado do Paraná” deste Tribunal – pela qual a 3a Inspeção de Controle Externo, em primeiro exame do projeto de lei, antecipou várias das supostas irregularidades que, posteriormente, basearam a instauração desta tomada de contas –, optando, ainda assim, pela aprovação da proposição legislativa.

Não faço essa breve retrospectiva para avaliar ou julgar a atuação da senhora Governadora e dos senhores Deputados, mas para deixar claro que a aprovação do plano de custeio foi uma escolha da alta direção políticoconstitucional do Estado do Paraná – que, em seus processos de tomada de decisão, teve à disposição diversos outros estudos e informações além dos oferecidos pela Parana Previdência.” (destaques originais) (peça 191, fls.99 a 100)

Argumentam os recorrentes no sentido de que a aprovação da Lei poderia até e eventualmente ter sido realizada independente do contido nas notas atuariais e no plano de custeio elaborados, todavia e conforme já tratado no presente, **não é a promulgação da Lei que foi objeto da fiscalização deste Tribunal, mas exatamente os atos administrativos preparatórios**, como cálculos atuariais e o plano de custeio.

Para isto, conforme reiterado pela Instrução n.º 33/23 – 5ICE, que apresentou (em extratos da peça 230 de fls.19, 28 e 29):

“Em primeiro lugar é preciso destacar o campo de atuação do controle externo analisado na presente Tomada de Contas, **a saber: administrativo**, o qual não se confunde com a esfera legislativa, como fazem crer os recorrentes em seu arrazoado recursal.”;

“...os atos administrativos aqui analisados se referem **a aprovação da Informação nº 93/2018 - DSF e suas implicações para readequação para o Plano de Custeio**, nos termos da Nota Técnica DPREV/ATUARIA nº 112/2018, o qual possui as irregularidades descritas nos itens 3.3.1 a 3.3.3 desta Tomada de Contas Extraordinária, as quais não foram elididas”; e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“...os atos administrativos aqui analisados **se referem a consideração na elaboração da Nota Técnica DPREV/ATUARIA nº 112/2018, Proposta de Readequação do Plano de Custeio do Fundo de Previdência, a extinção da contribuição patronal de inativos e pensionistas como fonte de receita do Fundo de Previdência**, sem observar os parâmetros exigidos pelo art. 25, inciso I, da Portaria MPS nº 403/2008, bem como o equilíbrio financeiro e atuarial, nos termos do item 3.3.1 da Tomada de Contas Extraordinária”
(destaques originais)

Assim, conforme inclusive já demonstrado e fundamentado no Acórdão atacado aos quais se faz remissão no presente, os procedimentos administrativos preliminares à promulgação da Lei relativos ao Plano de Custeio deixaram de atender às determinações de observação obrigatória em validade na época dos fatos.

Todavia, entendo que a aprovação de Lei e norma posteriores igualmente esvaziaram a possibilidade de responsabilização decorrente do descumprimento destas observações então obrigatórias.

Fundamentos pelos quais não assiste razão aos recorrentes, pois conforme demonstrado não se encontrava regular o Plano de Custeio então apresentado, isto por descumprir as observações obrigatórias impostas ao tempo de sua apresentação.

m) Do afastamento da imputação de multa aos agentes jurisdicionados.

Conforme já mencionado no presente, a busca pela inovação para melhor controlar e gerir recursos e obrigações previdenciárias de responsabilidade do Estado do Paraná, ocasionaram irregularidades que foram apontadas pela 5ª Inspeção de Controle Externo na Tomada de Contas Extraordinária (peça 3).

Realizada esta Tomada de Contas Extraordinária no ano de 2019, a quase cinco (05) anos, constato que até a presente data não houve a ocorrência de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

danos ao erário ou à execução do programa, ato ou gestão, assim e por consequência atestando se tratarem estas irregularidades de impropriedades de natureza formal.

A apesar de compreender que os argumentos apresentados pelos recorrentes não sejam suficientes para afastar na integralidade as irregularidades apontadas na Tomada de Contas, igualmente não entendo ser possível manter as penalidades de multas impostas aos agentes.

Por compreender haver desproporcionalidade na imputação de multas em razão das ações realizadas pelos jurisdicionados, o então Auditor e hoje Conselheiro Substituto SÉRGIO RICARDO VALADARES FONSECA, já havia consignado em sua Declaração de Voto n.º 1/22 – GASRVF que:

“Por consequência, **não se responsabilizando os agentes políticos que elaboraram e aprovaram o plano de custeio** – que, destaque-se novamente, **tenham como subsídio para tomada de decisão outros elementos de informação**, fornecidos por outras instituições estaduais (Ministério Público e Tribunal de Contas) –, **julgo, em consonância com o entendimento do Supremo Tribunal Federal, que não seria razoável ou proporcional punir somente os agentes sem efetivo poder decisório.**” (destaques originais) (peça 191, fl. 101)

Neste sentido entendo que a penalidade de multa por natureza deve possuir ou um caráter pedagógico ou um caráter penalizador, e a aplicação de multa administrativa somente se trona eficaz quando utilizada para realizar o direcionamento mais adequado de regresso à ordem jurídica vigente.

Em regra geral pode ser simplificada a multa em duas modalidades:

i) a multa de caráter de pena, cujo objetivo na esfera administrativa pode ser encarado como o de restituir ao erário dano sofrido ou punir o agente por dano perpetrado; e ii) a multa de caráter coercitivo, a qual busca a ação ou omissão do agente em questão fato-jurídica específica a fim de restabelecer a ordem jurídica.

Entendo também que há na norma constituída que estabelece as sanções uma busca pela eficácia do exercício fiscalizatório, ou seja, **a razão por traz**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

da norma é habilitar ao Tribunal de Contas ser eficaz no atendimento à sua função Constitucional, à medida que lhe atribui competência e ferramenta para responsabilização.

Em razão destas compreensões que aponto que toda medida punitiva deve sempre atender aos princípios fundamentais de direito e que nem sempre deve ser realizada através de simples aplicação de multa.

Das medidas possíveis a serem adotadas por este Tribunal, a aplicação de pena de multa é apenas uma possibilidade, devendo inclusive ser vista como forma final para adequar a gestão pública e seus agentes às disposições legais e normativas².

O que se verifico é que no presente processo não houve dano, ou seja, considerando o apontado quanto à natureza das multas, teríamos que as multas aplicadas somente poderiam ser de natureza coercitiva, uma vez que não existe dano a ser reparado ou punido.

Entretanto, não havendo ação ou inação a ser realizada pelos agentes neste processo fiscalizados, uma vez que a legislação atuarial e o plano de custeio (objetos da Tomada de Contas Extraordinária) já foram retificadas, **esta teria por sua vez esvaziado as razões da medida de multa imposta aos agentes.**

Esta regularidade pode ser verificada ao analisarmos a RESOLUÇÃO CNRPPS / MPS N.º 5 de 23/04/2024 (peça 245, fls.4 e 5), em conjunto aos instrumentos de fiscalização e controle permanentes havidos sobre o Regime Próprio de Previdência Social do Fundo de Previdência do Estado do Paraná, administrado pelo PARANAPREVIDENCIA.

Conforme inclusive apontado pelos recorrentes estes instrumentos são empregados pelo Ministério da Previdência Social e realizados através do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP, havido pela Portaria MPS nº 204³,

² Sendo tal posicionamento desenvolvido através de doutrina em artigo publicado pela Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública sob tema de "A FUNÇÃO DE CONTROLAR DOS TRIBUNAIS DE CONTAS E O CARÁTER PEDAGÓGICO DA SANÇÃO PECUNIÁRIA", de 2017

³ Portaria nº 204 de 10/07/2008 do Ministério da Previdência Social: Dispõe sobre a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP e dá outras providências



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

e pelo Índice de Situação Previdenciária - ISP, havido pela Portaria SPREV/ME nº 14.762⁴.

Estes acompanhamentos são relevantes ao argumento de legitimidade do sistema atuarial, principal tema do presente processo, em razão de ser este mesmo órgão fiscalizador também o normatizador dos pressupostos de regularidade na organização e sistemática previdenciária aos Regimes Próprios de Previdência, pois estando no centro da aferição de regularidade o cumprimento das normas estabelecidas pelas Portarias n.ºs 403/2008 e 464/2018, ambas Portarias expedidas pelo atual Ministério da Previdência Social⁵.

Assim trago ao presente, com fim de demonstrar a forma que estas duas ferramentas fiscalizatórias utilizadas poderiam impactar na análise objetiva da metodologia atuarial de RPPS empregada, sendo que, para tanto:

Quanto ao CERTIFICADO DE REGULARIDADE PREVIDENCIÁRIA, em instrumento denominado Critérios do Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP⁶, emitido sob coordenação da Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social – SRPPS, então vinculada à Secretaria de Previdência – SPREV e esta então ao Ministério da Economia – ME, são demonstrados os conceitos e condições elementares necessários à obtenção do referido certificado, que no instrumento, em extrato e sob grifos nossos, traz explicação na forma de:

O Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) é um documento fornecido pela Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social (SRPPS), do Ministério da Fazenda (MF), que **atesta o cumprimento dos critérios e exigências estabelecidos na Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, pelo regime próprio de previdência social de um Estado**, do Distrito Federal ou de um Município, ou seja, atesta que o Ente Federativo segue normas de boa gestão, de forma a assegurar o pagamento dos benefícios previdenciários aos seus segurados.

⁴ Portaria nº 14.762 de 19/07/2020 da Secretaria de Previdência do Ministério da Economia: Estabelece a composição, metodologia de aferição e periodicidade do Indicador de Situação Previdenciária (ISP-RPPS) e autoriza sua publicação.

⁵ Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/legislacao-dos-rpps/portarias>

⁶ Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6245/1/CRP_Modulo_1.pdf



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Criado pelo Decreto nº 3.788, de 11 de abril de 2001, e regulamentado inicialmente pela Portaria nº 2.346, de 10 de julho de 2001, **atualmente é regido pela Portaria nº 172, de 11 de fevereiro de 2005**, e tem como objetivo precípuo efetivar o controle das restrições previstas no art. 7º da Lei nº 9.717/1998 para os regimes próprios de previdência social dos entes públicos que não atenderem aos critérios e exigências da mencionada lei...

O inciso I, do art. 9º, da Lei nº 9.717/1998, atribuiu à União, por intermédio da então Secretaria de Políticas de Previdência Social – SPSS que, em decorrência da extinção do Ministério da Previdência Social pela Medida Provisória nº 726/2016 (convertida na Lei nº 13.341/2016), foi incorporada pela Secretaria de Previdência – SPREV do Ministério da Fazenda. Essas atividades, conforme estrutura regimental definida **pelo Decreto nº 9.003/2017, passaram a ser desenvolvidas pela Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social – SRPPS, a orientação, a supervisão e o acompanhamento dos regimes próprios de previdência social. ...**

Para obter o Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), o Ente Federativo possuidor de Regime próprio de previdência **deve, primeiramente, encaminhar** à Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social (SRPPS) **a legislação específica que trata de previdência e do regime jurídico dos servidores**, inclusive quando alteradas ou revogadas e quando ocorrer extinção do regime próprio, para fins de análise e atualização do Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social (CADPREV). ...

Confira a seguir **todos os 35 (trinta e cinco) critérios obrigatórios para emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP): ...**

26º) Equilíbrio Financeiro e Atuarial - Encaminhamento de NTA, DRAA e resultados das análises; ...

Desta forma, constato que a obtenção do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) possui, dentre outros, a análise da situação atuarial como item analisado e constituinte do rol de variáveis para sua emissão, de modo que a sua realização demonstraria, necessariamente, o reconhecimento de legalidade da metodologia aplicada para a realização dos cálculos previdenciários.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em análise do relatório eletrônico⁷ disponibilizado pelo Ministério da Previdência Social, se constata a emissão de “CRP” ao Estado do Paraná em 06/07/2023 (emissão administrativa), o que faz consonância com a prática atuarial recente, a qual se trata da mesma utilizada quando da realização da TOMADA DE CONTAS.

Desta forma, é possível compreender que a Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social – SRPPS entende como adequado e legítimo o método atuarial utilizado pelo Governo do Estado do Paraná, através de seu gestor de Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, ao menos para que lhe seja emitido o correspondente Certificado de Regularidade Previdenciária.

Quanto ao ÍNDICE DE SITUAÇÃO PREVIDENCIÁRIA, a metodologia de aferição do Índice de Situação Previdenciária foi alterado de forma última através da Portaria SPREV/ME nº 14.762 de 19/06/2020, e foi extensivamente apresentado através do Relatório⁸ anual com metodologia e principais resultados do Indicador de Situação Previdenciária – ISP-RPPS, apurada pela então Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social – SRPPS, então vinculada à Secretaria de Previdência – SPREV e esta então ao Ministério da Economia – ME, referente ao ano de 2018 e tendo por base as informações encaminhadas pelos entes federativos por meio do CADPREV e do SICONFI, que no instrumento, em extrato e sob grifos nossos, traz explicação na forma de:

O Indicador de Situação Previdenciária - ISP-RPPS foi instituído pela Portaria MF nº 01, de 03 de janeiro de 2017, que acrescentou o inciso V ao art. 30 da Portaria MPS nº 402, de 10 de dezembro de 2008, prevendo, entre as competências da Secretaria de Previdência - SPREV relacionadas aos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS, a divulgação do indicador de situação previdenciária dos RPPS, bem como de sua composição, metodologia de aferição e periodicidade em seu endereço eletrônico na rede mundial de computadores - Internet.

⁷ Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/estatisticas-da-previdencia/painel-estatistico-da-previdencia/regimes-proprios-de-previdencia-social-1/certificado-de-regularidade-previdenciaria-crp>

⁸ Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/2020/07/ISP-RPPS-2019-03-07-2020-RELATORIO-ANUAL-COM-METODOLOGIA-E-PRINCIPAIS-RESULTADOS.pdf>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O parágrafo único desse artigo, também incluído pela Portaria MF nº 01, de 2017, prevê que o ISP-RPPS será calculado com base nas informações e dados constantes de registros do Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social - CADPREV, “dos documentos previstos no inciso XVI do art. 5º da Portaria MPS nº 204, 10 de julho de 2008, fornecidos com fundamento no parágrafo único do art. 9º da Lei nº 9.717, de 1998, e dos relatórios, informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais exigidos pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000”. ...

A ideia inicial era de divulgação semestral do ISP-RPPS, no entanto, ao final de 2018 foi publicada a **Portaria MF nº 464, de 19 de novembro de 2018, que dispõe sobre as normas aplicáveis às avaliações atuariais dos RPPS** da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e estabelece parâmetros para a definição do plano de custeio e o equacionamento do deficit atuarial. Referida norma foi resultante do Grupo de Trabalho instituído pela Portaria SPREV nº 08, de 30 de agosto de 2017...

A mais significativa alteração metodológica decorreu da utilização como referência para o novo ISP-RPPS da estrutura da Capacidade de Pagamento - CAPAG divulgada pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN, especialmente, não sendo mais apresentada uma pontuação final do indicador, mas uma classificação final por notas “A”, “B”, “C” e “D” que busque indicar a situação previdenciária dos entes federativos por níveis, possibilitando sua utilização também para fins de definição do perfil atuarial.

Outra significativa alteração é que os indicadores que compõem o ISP também foram completamente reformulados e as notas atribuídas a cada indicador, à exceção do Indicador de Melhoria de Gestão que é baseado na obtenção da certificação institucional no Pró-Gestão - RPPS, levam em consideração os resultados dos RPPS do Grupo (por Porte do RPPS) e do Subgrupo (por estrutura de maturidade da massa), conforme será explicitado neste Relatório.

A reformulação do ISP-RPPS tem por base significativo avanço no que se refere à sua regulação. A Portaria SPREV nº 14.762, de 19 de junho de 2020, publicada no Diário Oficial da União de 22 de junho de 2020, passou a estabelecer, de forma expressa, a composição e a metodologia de aferição do indicador, garantindo ainda maior



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

transparência e segurança ao indicador. Assim, o presente Relatório de divulgação dos resultados detalha os procedimentos e os resultados obtidos, a partir da metodologia e forma de apuração previstas na referida Portaria. ...

O art. 2º da referida portaria especifica as informações utilizadas no cálculo do indicador, provenientes dos demonstrativos encaminhados pelos entes federativos, por meio do CADPREV (Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial - DRAA, Demonstrativo da Política de Investimentos - DPIN, Demonstrativos de Informações Previdenciárias e Repasses - DIPR e Demonstrativos de Aplicações e Investimentos dos Recursos - DAIR) e do SICONFI (Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio de Previdência Social do Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO), até 31 de julho de cada ano, **bem como as informações dos Certificados de Regularidade Previdenciária - CRP e dos registros da situação dos critérios do CRP constantes do extrato previdenciário constantes dos CADPREV e das certificações institucionais obtidas no Pró-Gestão RPPS**, divulgadas pela Comissão de Credenciamento e Avaliação do programa no sítio da Secretaria de Previdência na internet. ...

No art. 4º da Portaria SPREV nº 14.762, de 2020, estão definidos os aspectos objeto de verificação no cálculo do ISP-RPPS: gestão e transparência, situação financeira e **situação atuarial**. ...

O aspecto referente à situação atuarial está quantificado no Indicador de Cobertura dos Compromissos Previdenciários, expressão que **tem por propósito avaliar a solvência do plano de benefícios**. Na forma prevista no art. 10 da Portaria, o indicador é obtido pela razão entre os montantes das provisões matemáticas previdenciárias e o total das aplicações financeiras e disponibilidades do RPPS, considerando-se reservas matemáticas o somatório dos valores, constantes do DRAA do ano de publicação do ISP-RPPS, relativos às provisões dos benefícios a conceder e concedidos e, aplicações financeiras, o montante das aplicações previstas nos arts. 7º, 8º e 9º-A da Resolução CMN nº 3.922, de 25 de novembro de 2010, acrescidos do montante das disponibilidades financeiras informados no DAIR do último mês do ano anterior ao de publicação do ISP-RPPS. ...



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Importante dispositivo da Portaria é o seu art. 14, que estabelece a atribuição dos perfis de risco atuarial aos RPPS a partir da classificação por ele obtida no ISP-RPPS, **dando-se consecução às disposições do art. 77 da Portaria MF nº 464, de 2018, e da Instrução Normativa SPREV nº 1, de 2019. ...**

Verifico assim que o Índice de Situação Previdenciária possui, dentre outros, a análise da situação atuarial como item analisado e constituinte do rol de variáveis para emissão de parecer e apresentação de resultados. De modo que a classificação em condição positiva representa o reconhecimento de legalidade da metodologia aplicada para a realização dos cálculos previdenciários.

Em comparação, se verificam os seguintes resultados do Índice de Situação Previdenciária para o Estado do Paraná:

- Relatório 2019 – Referência 2018: Indicador Final “D”
(Classificação Atuária “C”)⁹
- Relatório 2020 – Referência 2019: Indicador Final “C”
(Classificação Atuária “A”)¹⁰
- Relatório 2021 – Referência 2020: Indicador Final “B”
(Classificação Atuária “A”)¹¹
- Relatório 2022 – Referência 2021: Indicador Final “A”
(Classificação Atuária “A”)¹²
- Relatório 2023 – Referência 2022: Indicador Final “A”
(Classificação Atuária “A”)¹³

Desta forma, é possível compreender que a Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social – SRPPS compreende como adequado e legítimo o método atuarial utilizado pelo Governo do Estado do Paraná, através de

⁹ Disponível em: <http://sa.previdencia.gov.br/site/2020/07/ISP-RPPS-2019-03-07-2020-RELATORIO-ANUAL-COM-METODOLOGIA-E-PRINCIPAIS-RESULTADOS.pdf>, pág.49

¹⁰ Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/indicador-de-situacao-previdenciaria/arquivos/2020/indicador-de-situacao-previdenciaria-isp-2020-v1-03-10-2020-10h30.pdf>, pág.49

¹¹ Disponível em: <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/indicador-de-situacao-previdenciaria/ISP2021RelatorioIndicadordeSituaoPrevidenciaria20211209.pdf>, pág.47

¹² Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/indicador-de-situacao-previdenciaria/ISP_2022Relatorio do Indicador de Situao Previdenciaria.pdf, pág.47

¹³ Disponível em: https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/ISP_2023_Relatorio ndice de Situao Previdenciaria.pdf, pág.49



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

seu gestor de Regime Próprio de Previdência Social – RPPS o PARANAPREVIDENCIA, ao menos para realizar a classificação como positiva no Índice de Situação Previdenciária.

Ainda quanto ao procedimento de validação da metodologia atuarial de RPPS do Estado do Paraná, aponto ao Relatório Atuarial DPREV/ATUÁRIA nº 272/2020 de 10/12/2020, que consiste no Estudo Técnico de Proposta de Modelo de Estruturação Atuarial do Estado bem como também do rateio administrativo da PRPREV entre os fundos previdenciários com base nas contribuições normais do Estado vertidas aos fundos foi submetida aos procedimentos estabelecidos nos Artigos 2º, 61 e 77 da mencionada Portaria nº 464/2018.

Desta submissão decorreu a emissão pela Secretaria de Previdência do Parecer SEI nº 20153/2020/ME em 17/12/2020, elaborada pela Coordenação-Geral de Atuária, Contabilidade e Investimentos, a qual veio a aprovar o modelo atuarial, conforme trazido em extrato na forma de:

3. Em virtude do pleito da revisão do plano de custeio não se constituir em plano de amortização aos moldes dos parâmetros estabelecidos no art. 54 da Portaria MF nº 464/2018, a modelagem proposta pelo RPPS **apresentada com base nos termos dos arts. 2º, 61 e 62** indica possível manutenção do processo de capitalização do fundo objetivando o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS compatibilizando-a com a capacidade financeira, orçamentária e fiscal do ente, fica **aprovada a proposta, sendo esta, condicionada à demonstração anual do processo de capitalização do fundo em documento adicional ao relatório de avaliação atuarial e também em caso de descapitalização do fundo, motivos que ensejarão, obrigatoriamente a submissão de nova proposta e a revisão da norma que a instituiu.**

(Parecer SEI nº 20153/2020/ME)

Noto assim que o Parecer da Secretaria de Previdência não apenas validou o modelo Paranaense como constituiu sobre ele, ainda além dos demais instrumentos de controle já existentes e estabelecidos através das ferramentas normativas, a necessidade de *“demonstração anual do processo de capitalização do fundo”*, ou seja, não apenas o modelo do Estado do Paraná é objeto de fiscalização permanente como ainda possui maior rigor nessa fiscalização.

Retomando à análise da aplicação de multas, conforme demonstrado, as irregularidades apontadas como causa à aplicação de multas não apenas deixaram de gerar dano ao erário como inclusive demonstraram se tratar de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

erros sanáveis, uma vez que hoje encontram-se efetivamente corrigidos, através das próprias ferramentas da época de julgamento da Tomada de Contas Extraordinária.

Assim, não havendo ação ou inação a ser realizada pelos agentes fiscalizados, uma vez que já teria havido o esvaziamento as razões de natureza da medida de multa imposta, **restaria como única medida eficaz as orientações estabelecidas pelos precedentes do julgado**.

Portanto, sendo a aplicação da multa na esfera administrativa deste Tribunal de Contas medida permitida e não medida obrigatória, é possível compreender ser permitido, justo e legal que este Tribunal de Contas compreenda que algumas ações devam ser combatidas através de meios diversos ao da mera aplicação de multas.

Ou seja, é plenamente razoável que haja reprovação de contas públicas sem que para tanto venha a ser determinado recolhimento de sanção pecuniária correlata, desde que ao caso em análise seja este resultado compreendido como proporcional e razoável.

Ainda mais, por entender que o juízo de irregularidade das contas tomadas deve ser afastado, convertendo o julgamento e retificando o Acórdão pela REGULARIDADE COM RESSALVAS, igualmente devem ser as sanções pecuniárias impostas aos recorrentes também afastadas, porque neste novo entendimento não seriam cabidas estas multas.

Assim, em razão da inexistência de dano aos cofres públicos, entendo não ser nem razoável e tampouco proporcional a manutenção das multas aplicadas pelo acórdão recorrido, razão pela qual entendo pelo afastamento das sanções, aproveitando desta decisão todos os interessados então penalizados.

Fundamentos pelos quais entendo assistir razão aos recorrentes, uma vez que restou demonstrada a desproporcionalidade da medida de multa em face dos agentes jurisdicionados em conjunto à demonstração de regularidade normativa atingida pelo instituto de previdência.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ante o exposto, VOTO pelo conhecimento e, no mérito, pelo PARCIAL PROVIMENTO ao Recurso de Revista em apreço, para reformar a decisão recorrida, consubstanciada no Acórdão n.º 2294/22 - Tribunal Pleno (peça 192), mantido pelo Acórdão n.º 2681/23 - Tribunal Pleno (peça 208), em sede de embargos de declaração (Autos n.º 35.751/23), julgando as contas, nos termos do inciso II do art. 16 da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, como REGULARES COM RESSALVAS quanto à irregularidade do Plano de Custeio com utilização da base cadastral não atualizada, ausência dos testes de aderência e aplicação da hipótese atuarial sem prévia autorização; afastando ainda todas as multas impostas no item III da peça 192 (fls. 143 a 151).

Transitado em julgado o processo, remetam-se os à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para os registros pertinentes. Por fim, depois do cumprimento integral da decisão, autorizo o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivamento do feito, respectivamente, nos termos dos arts. 398, § 1º14, e 168, VII15, do Regimento Interno.

III – FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARAL)

Nos presentes autos, o Excelentíssimo Relator, Conselheiro Fábio de Souza Camargo, propõe o julgamento pelo parcial provimento dos recursos com a consequente regularidade com ressalvas das contas dos recorrentes e afastamento das multas então impostas, nos termos do voto originário posto para apreciação.

Por oportuno, destaco que tanto as preliminares levantadas, assim como as justificativas apresentadas pelos responsáveis, já devidamente sintetizadas na proposta de voto originária apresentada pelo Ilustre Relator, também integram para todos os efeitos legais a presente proposta divergente, sendo seus argumentos analisados quando da respectiva fixação das premissas teóricas adotadas e da análise meritória, a qual, *data maxima venia*, diverge substancialmente das conclusões apresentadas pela Relatoria original.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2. PREMISSAS TEÓRICAS ADOTADAS:

2.1 - DIFERENCIAÇÃO DOS CAMPOS DE ATUAÇÃO DAS ESFERAS DE CONTROLE INCIDENTES. TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL (ESFERA CONTROLADORA) E MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL (ESFERA ADMINISTRATIVA). NÃO PREJUDICIALIDADE.

É importante afastar a interpretação de que eventual aferição de conformidade administrativa no âmbito do Ministério da Previdência Social - MPS, seja através da expedição do Certificado de Regularidade Previdenciária - CRP, ou da adoção de Índice de Situação Previdenciária - ISP, **não vinculam automaticamente a atuação do controle externo**, ante o princípio da independência das instâncias, já que a esfera controladora é substancialmente distinta da esfera administrativa, contando tal diferença com expressa previsão legal no “*caput*” do art. 21 da LINDB.

Ignorar os diferentes campos de atuação incidentes levar-se-ia ao tolhimento indevido do sistema de controle externo com enormes prejuízos para as diversas fiscalizações em curso, pois conferir uma automaticidade descontextualizada ao simples fato de o MPS validar aspectos procedimentais, **sem adentrar no mérito dos atos administrativos postos na Tomada de Contas Extraordinária**, com olhar completamente distinto, resultaria, **por via transversa**, na subordinação do Tribunal de Contas do estado do Paraná à atividade de controle administrativo exercido pelo Ministério da Previdência Social, e a consequente desnecessidade de fiscalizar os Regimes Próprios de Previdência Social, estadual e municipais, dentro do sistema fiscalizatório do TCE/PR.

Destacamos que sempre é preciso reafirmar tais diferenças para não se perder de vista as diversas potencialidades orientativas e pedagógicas que emergem de cada contexto, e que estão assentados em premissas e questões únicas de auditoria e de fiscalização.

Dentre os atos aqui analisados, destaca-se, por exemplo, as inconsistências em nota técnica atuarial entre outros temas correlatos. Isso porque a Tomada de Contas Extraordinária nº 712251/2019 discute a prática de atos ilegais



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

em virtude do qual seja cabível a aplicação de sanção individualizada, e não institucional como no âmbito do MPS.

Neste processo de tomada de contas é possível realizar ampla discussão acerca das responsabilidades dos agentes que participaram da cadeia de aprovação da avaliação atuarial que utilizou a hipótese de gerações futuras, demonstrando o nexo causal entre as suas condutas e as ilegalidades.

Portanto, não se pode, sob o prisma material e processual, vulnerar a amplitude do controle externo ante diferentes enfoques para o aperfeiçoamento da gestão pública estadual.

2.2 - NÃO INCIDÊNCIA DAS DISPOSIÇÕES DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LIA) Nº 8.429/92, NA REDAÇÃO DA LEI Nº 14.230/21 PARA DOSIMETRIA. PREMISSAS TEÓRICAS DISTINTAS. UTILIZAÇÃO DA LEI ORGÂNICA DO TCE/PR, REGIMENTO INTERNO E LINDB. SUFICIÊNCIA NORMATIVA.

Outro ponto que convém frisar é a desnecessidade da utilização de precedentes do Superior Tribunal de Justiça - STJ concernentes à aspectos sancionatórios da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92, na redação da Lei nº 14.230/21) para a escorreita dosimetria das sanções na esfera de controle externo.

Tal se explica, porque a ilegalidade é um gênero abrangente de diversas figuras, inclusive a improbidade. Mas isso não torna a improbidade em tão somente violação da lei.

A improbidade é uma ilegalidade qualificada por outros aspectos, que lhe conferem uma dimensão de gravidade diferenciada. Implicando, por consequência, em reprovabilidade muito forte e exigindo um sancionamento extremamente severo (JUSTEN FILHO, Marçal. *Reforma da Lei de Improbidade Administrativa. Comparada e Comentada. Lei 14.230, de 25 de outubro de 2021*. 1º Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 15).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nesse sentido, o próprio STJ já tinha assentado o entendimento sobre tal diferenciação, na medida que:

“A ilegalidade e a improbidade não são - em absoluto, situações ou conceitos intercambiáveis, não sendo juridicamente aceitável tomar-se uma pela outra (ou vice-versa), eis que cada uma delas tem a sua peculiar conformação estrita: a improbidade é, destarte, uma ilegalidade qualificada pelo intuito malsão do agente, atuando sob impulsos eivados de desonestidade, malícia, dolo ou culpa grave (...)” (Resp. 1416313/MT, 1º T., rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, j. em 26.11.2013, DJE de 12.12.2013).

Nesse cenário, os critérios de dosimetria para as sanções previstas na Lei Orgânica c/c o Regimento Interno do TCE/PR (artigo 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005) devem se ater ao sistema de sancionamento já estabelecido.

Sendo perfeitamente crível ao julgador, adotar, por exemplo: o grau de culpabilidade; os antecedentes; os motivos; as circunstâncias do cometimento da infração e das suas consequências, bem como das circunstâncias que poderiam ser consideradas agravantes ou atenuantes da sanção. Sem necessidade de recorrer a outro sistema normativo.

Com a edição da Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, que promoveu alterações na LINDB, foram incluídos novos critérios para a aplicação de sanções pelas esferas administrativa, controladora e judicial, em função do descumprimento de normas sobre gestão pública.

Com vistas à definição da dosimetria das sanções, seja pela manutenção do *quantum* já aplicado na decisão recorrida, ou, seja pela sua respectiva diminuição e/ou majoração caberá uma análise mais reflexiva nos próprios tópicos de méritos a serem a seguir analisados, observada a complexidade do tema e suas implicações para a estruturação de uma política previdenciária hígida no âmbito do estado do Paraná.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2.3 - DOCUMENTO NOVO. EFICÁCIA LIMITADA. NÃO CORRELAÇÃO TEMPORAL COM O CRITÉRIO DO ACHADO DE AUDITORIA. VEDAÇÃO DE RETROAÇÃO - *TEMPUS REGIT ACTUM*.

Referindo-se às petições intermediárias do PARANAPREVIDÊNCIA (peças 235 e 245), a entidade fiscalizada aponta o recebimento de documentos novos provenientes do Ministério da Previdência Social - MPS, os quais conteriam manifestações sobre a repercussão dos pontos abordados na presente fiscalização no escopo da presente tomada.

Alega a recorrente, em síntese, que ante o pronunciamento do Ministério da Previdência Social - MPS, certificando que houve autorização para uso de modelo atuarial singular, com reposição de servidores no estado do Paraná (geração futura), há um impacto no resultado da avaliação atuarial do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS paranaense, e que, somado ao fato de haver ocorrido a publicação da Resolução CNRPPS/MPS nº 5, de 23 de abril de 2024, ter-se-ia a consolidação da experiência paranaense de utilização da hipótese de geração futura como paradigma pelo MPS, constituindo-se, portanto, em documento novo, apto a reverter o entendimento oposto fixado no acórdão recorrido.

Em completa coerência com as Instruções nº 14/24 (peça 243) e nº 17/24 (peça 248), ambas da 5ª ICE-TCE/PR, observo que para o correto uso processual do chamado “*documento novo*” se faz necessário contextualizar o teor e seu alcance na jurisdição de contas, **em consonância com a premissa já adotada no tópico 2.1 da presente instrução**, isso porque referido despacho e consequentemente da resolução, estabelecem:

“uma nova possível interpretação acerca do tema das gerações futuras e seus respectivos desdobramentos na gestão do RPPS paranaense, não havendo consenso entre os atuários para uma definição segura e transparente” (Instrução nº 14/24 - 5ª ICE-TCE/PR - peça 243).”

Deste modo, é indispensável que a superveniência de documentos novos tenha **eficácia material sobre as evidências então produzidas**, bem como



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

sobre o **critério temporal utilizado para formatação dos Achados de Auditoria** descritos na inicial da Tomada de Contas Extraordinária, então instaurada.

Tal interpretação se explica porque o posicionamento do MPS não possui uma eficácia material totalizante sobre os impactos atuariais negativos descritos na Tomada de Contas Extraordinária n.º 712251/19, visto que ele pontua expressamente em sua conclusão a necessidade de constante acompanhamento e de uma gestão responsiva na temática.

Resta evidente que há uma necessidade de constante acompanhamento, e que uma gestão responsiva na temática é medida que se impõe. Daí se conclui que a efetiva comprovação de sua aderência atuarial dependerá das ponderações futuras e decorrerá do acompanhamento contínuo da execução dos compromissos previdenciários, garantindo-se o equilíbrio financeiro e atuarial.

E sob tal perspectiva, **não se pode perder de vista que estruturas analisadas no escopo processual da tomada são regidas pela ordem jurídica vigente à época de sua edição (*tempus regit actum*)**.

Logo, um parecer de cunho meramente interpretativo, não vinculativo ao sistema de controle externo e condicionado, **não** pode ser visto como uma **nova “lei”** ou **nova “norma”** apta a retirar os efeitos jurídicos deletérios dos atos administrativos exarados sob parâmetros ilegais já declinados nos itens **n.º 3.6; 3.21 e conexos da Instrução n.º 33/23 - 5ªICE**.

Com isso, **não há retroação dos efeitos de normatização posterior em benefício dos recorrentes** para a formatação de uma '*justificativa*' que albergaria, *em tese*, o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS do estado do Paraná.

Nota-se, ainda, que não houve produção de eficácia *ex tunc* no referido posicionamento ministerial. O Art. 3º da Resolução, deixa claro sua eficácia temporal, a saber: “Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação”.

Desta forma, tal situação revela a necessidade de reiteração da conclusão pela irregularidade das contas exarada no acórdão recorrido.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3. MÉRITO:

3.1. RECURSO Nº 01 - EXISTÊNCIA DE INDIVIDUALIZAÇÃO DAS CONDUTAS DOS RECORRENTES E DOSIMETRIA:

Não merece guarida a irresignação dos recorrentes no presente ponto objeto do recurso, uma vez que a decisão recorrida apresentou a respectiva individualização das condutas, seja quando da elaboração da matriz de responsabilidade, seja quando do voto-vencedor recorrido (o qual integrou o voto-vencido da Tomada¹⁴).

A utilização da fundamentação *per relationem* observou, ainda que concisamente, acréscimos de fundamentação no voto-vencedor recorrido com a respectiva exposição das premissas fáticas que formaram a convicção vencedora.

Nesse cenário, não houve imputação de irregularidade genérica. As condutas foram perfeitamente individualizadas, permitindo o exercício do contraditório e da ampla defesa pelos interessados.

A decisão conteve as pertinentes descrições das irregularidades apontadas, com a indicação da norma violada e seus aspectos derivados correlatos, como a descrição da conduta omissiva ou comissiva, nexos de causalidade, e a relação das evidências relativas às irregularidades apontadas.

Razão pela qual, demonstra-se que a irresignação se dirige aos próprios critérios de dosimetria para as sanções previstas na Lei Orgânica c/c o Regimento Interno do TCE/PR (artigo 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005).

Sob tal perspectiva, vislumbro que a dosimetria inicial se mostra adequada.

Ante o exposto, não há que se declarar nula a punição aos recorrentes no referido ponto, já que a decisão proveu a pertinente individualização das condutas com a respectiva dosimetria, mantendo-se o posicionamento inicial

¹⁴ Preâmbulo da proposta de voto-vencedora (peça 192): “(...) destaco que tanto as preliminares levantadas, assim como as justificativas apresentadas pelos responsáveis, **já devidamente sintetizadas na proposta de voto originária apresentada pelo Ilustre Relator, também integram para todos os efeitos legais a presente proposta divergente.**”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

pela irregularidade das contas, com a aplicação das multas administrativas correlatas.

3.2. RECURSO Nº 01 - TRATAMENTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (LRF) - ART.(S) 16 E 17. AUSÊNCIA DA DEMONSTRAÇÃO DE CAPACIDADE ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA:

É interessante notar que a tese dos recorrentes em suas defesas, na qualidade de servidores da Secretaria de Estado da Fazenda - SEFA, de enfatizar a menção à reserva orçamentária necessária para o cumprimento do Plano de Custeio visando o equacionamento do déficit atuarial, com a inclusão nos exercícios seguintes dos valores das contribuições suplementares que seriam provisionados como ponto nodal da defesa, merece temperamentos.

Apesar da Nota Técnica Atuarial nº 112/2018 ter apresentado um estudo destinado a informar cenários ao Governo, para que, no exercício de sua competência legislativa, apresentasse ao Poder Legislativo a proposta de equacionamento de tais atos preparatórios, não observaram as condicionantes legais pertinentes, a saber:

Porém, não se extrai da Informação nº 408/2018, a materialização correta das premissas e metodologias de cálculo nos termos do art. 16, § 2 c/c 17, §1, ou seja, ato devidamente instruído em relação aos impactos orçamentário-financeiro previstos no artigo 16, inciso I, da LRF. Ora, tal informação apenas fez referência ao quadro apresentado pela PRPREV às fls. 13 e 14, na Nota Técnica Atuarial nº 112/2018, que trata tão somente de estimativa atuarial, não se confundindo assim, com a devida demonstração do impacto orçamentário-financeiro no Orçamento do Estado.

Ademais, a referida Nota Técnica indicou os repasses a título de contribuição suplementar até 2092, sendo muito superior ao previsto para equacionamento do déficit atuarial que, conforme art. 18, §1º da Portaria MPS nº 403/2008, é de 35 anos, tema contextualizado na exordial (Instrução nº 33/2023 - 5º ICE-TCE/PR - peça 230).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A disposição legal incidente quando da elaboração do ato aqui analisado (*Artigo 19, § 2º da Portaria MPS nº403/2008*) e suas normas sucessoras (*Artigos 48 e 64 da Portaria MF nº 464/2018 e o Art. 53, inciso II da Portaria MTP nº 1467/2022*), convergiam para o mesmo sentido.

Não restou verificado, também, no protocolo que trata do plano de custeio, a demonstração da viabilidade orçamentária e financeira exigida no artigo 19, §2 da Portaria nº 403/2008. A Unidade técnica constatou que:

“(...) o Plano de Custeio aprovado no final de 2018 foi elaborado para vigência no longo prazo. Motivo este mais que suficiente para elaboração adequada de um estudo que evidencie a demonstração de viabilidade orçamentária e financeira para equacionamento do déficit atuarial” (Instrução nº 33/2023 - 5º ICE-TCE/PR - peça 230).

Ao mesmo tempo, a declaração do ordenador de adequação orçamentária e financeira apresentada não comprovou a adequada compatibilidade da LOA com o PPA e LDO, especialmente quando se trata de Plano de Custeio de grande impacto, de curto e longo prazo, nas finanças do Estado.

Igualmente houve falha grave na formatação do ato administrativo em relação às metas fiscais, que trata o § 2º, do art. 17 da LRF. Isso porque:

“Apesar das alegações dos recorrentes, entende-se que não restou demonstrado os efeitos do impacto do plano de custeio nas metas fiscais. A LRF deixa claro a necessidade de comprovação de que a despesa criada/aumentada não afetará as metas de resultados fiscais, conforme se verifica em seu art. 17, §2º. Não se constata nos documentos acostados ao protocolo nº 15.220.090-0 do projeto de lei do Plano de Custeio, originário do Poder Executivo, a demonstração de que os repasses irão ou não afetar as metas de resultados fiscais previstas no anexo da Lei de Diretrizes Orçamentárias”. (Instrução nº 33/2023 - 5º ICE-TCE/PR - peça 230).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Destaca-se que a Resolução SEFA nº 1.132, de 28 de julho de 2017, art. 37, inciso X, atribui à Coordenadoria do Orçamento Estadual - COE, vinculada à SEFA, a tarefa de **acompanhar e avaliar o orçamento e os equilíbrios financeiro e atuarial do Regime Próprio de Previdência Social**, atraindo a pertinente responsabilização dos recorrentes.

Ante o exposto, o recurso no presente tópico não merece provimento, mantendo-se o posicionamento inicial pela irregularidade das contas, com aplicação das multas administrativas correlatas.

3.3. RECURSO Nº 01 - EXISTÊNCIA DE ILEGALIDADE DA CONDOTA E A CONSIDERAÇÃO DOS ARTIGOS 22 E 28 DA LINDB:

À luz das referidas premissas fixadas no tópico antecedente (3.2) da presente proposta de voto-divergente, os atos administrativos preparatórios do processo legislativo estadual não guardavam consonância com as normativas técnicas adequadas. Pontua a unidade técnica que:

“(...) os atos administrativos aqui analisados se referem a ratificação da Informação nº 408/2018 - Secretaria de Estado da Fazenda atestando a viabilidade do novo plano de amortização, a qual não reuniu elementos suficientes no que corresponde à evidenciação da capacidade orçamentária e financeira e da afetação nas metas de resultados fiscais” - (Instrução nº 33/2023 - 5º ICE-TCE/PR - peça 230).

Diante disso, **caberia, quando da ratificação da informação aqui questionada, ser efetuada a respectiva fiscalização e controle sobre tudo o quanto foi realizado nos procedimentos até então adotados, os quais foram exarados em desconformidade ao parâmetro legal vigente.**

Cumpria aos agentes estatais legalmente designados o dever de fazer com que o contido no art. 37 da Resolução SEFA nº 1.132, de 28 de julho de 2017, notadamente a disposta no inciso X, fosse observado, a saber: X -



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

acompanhar e avaliar o orçamento e os equilíbrios financeiro e atuarial do Regime Próprio e de Previdência Social; (grifo nosso).

Assim forçoso concluir que a atividade de **avaliação e controle do orçamento público do estado do Paraná, e dos aspectos correlatos dos equilíbrios financeiro e atuarial do RPPS, foram exercidos fora das premissas legais vigentes.**

Em relação aos art. 22 e 28 da LINDB, mostra-se que irresignação se dirige aos próprios critérios de dosimetria para as sanções previstas na Lei Orgânica c/c o Regimento Interno do TCE/PR (artigo 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005).

Não merece guarida também o questionamento dos recorrentes no presente ponto objeto do recurso, uma vez que a decisão recorrida apresentou a respectiva individualização das condutas, seja quando da elaboração da matriz de responsabilidade, seja quando do voto-vencedor recorrido (o qual integrou o voto-vencido da Tomada de Contas¹⁵).

A utilização da fundamentação *per relationem* observou, ainda que concisamente, acréscimos de fundamentação no voto-vencedor recorrido com a respectiva exposição das premissas fáticas que formaram a convicção vencedora.

Nesse cenário, não houve imputação de irregularidade genérica. As condutas foram perfeitamente individualizadas, permitindo o exercício do contraditório e da ampla defesa pelos interessados.

A decisão conteve as pertinentes descrições das irregularidades apontadas, com a indicação da norma violada e seus aspectos derivados correlatos, como a descrição da conduta omissiva ou comissiva, nexos de causalidade, e a relação das evidências relativas a irregularidades apontadas.

Razão pela qual, demonstra-se que a irresignação se dirige aos próprios critérios de dosimetria para as sanções previstas na Lei Orgânica c/c o

¹⁵ Preâmbulo da proposta de voto-vencedora (peça 192): “(...) destaco que tanto as preliminares levantadas, assim como as justificativas apresentadas pelos responsáveis, **já devidamente sintetizadas na proposta de voto originária apresentada pelo Ilustre Relator, também integram para todos os efeitos legais a presente proposta divergente.**”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Regimento Interno do TCE/PR (artigo 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005).

Sob tal perspectiva, vislumbro que a dosimetria inicial se mostra adequada.

Ante o exposto, não há que se declarar nula a punição aos recorrentes no referido tópico, já que a decisão proveu a pertinente individualização das condutas com a respectiva dosimetria, mantendo-se o posicionamento inicial pela irregularidade das contas, com a aplicação das multas administrativas correlatas.

3.4. RECURSO N° 02 - HOMOLOGAÇÃO DA NOTA TÉCNICA DPREV/ATUÁRIA N° 114/2019 - DA AUSÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE:

Esclareça-se que o campo de atuação do controle externo objeto da Tomada de Contas é o administrativo, o qual não se confunde com a esfera legislativa, como apontam os recorrentes em sua defesa recursal.

De forma simples, são os atos administrativos relacionados à homologação da Nota Técnica DPREV/ATUÁRIA n° 114/19, referente à data-base 31 de dezembro de 2018, bem como nas Notas Técnicas anteriores que são objeto de julgamento e não a legislação local.

Considerando essas características basilares, não se pode utilizar o argumento de que a legislação local, a saber, a lei ordinária estadual n° 17.435/2012, com as alterações da lei ordinária estadual n° 19.790/2018 tornaria infensa a análise aqui efetuada, uma vez os atos administrativos preparatórios do processo legislativo estadual não guardavam consonância com as normativas técnicas adequadas conforme demonstrado ao longo da instrução processual.

Sob tal perspectiva, considerando o natural influxo da ação/omissão administrativa no processo legislativo, caberia, quando da homologação aqui



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

questionada, ser efetuada a respectiva fiscalização e controle sobre tudo o quanto foi realizado nos procedimentos até então adotados.

Aponta a Instrução nº 33/2023 - 5º ICE-TCE/PR (peça 230) a razão para irregularidade das contas, uma vez que:

*“(…) a utilização da hipótese de gerações futuras na consolidação do resultado atuarial (por exemplo) vem ocultando, **desde o exercício de 2013**, o verdadeiro déficit atuarial do Fundo de Previdência, cujo cenário, além de relatado nesta Tomada de Contas Extraordinária, já foi objeto de decisões do Tribunal Pleno desta Corte, em especial nos Acórdãos de Parecer Prévio n.º 287/2018, n.º 689/2020 e n.º 271/2021, todos já transitados em julgado. Portanto, plenamente cientes das inconformidades aqui pontuadas e não explicitando nas suas decisões administrativas o necessário enfrentamento da matéria.*

*Desse dinamismo, **nota-se que homologar equivale a aprovar os procedimentos até então adotados. Esse ato de controle não pode ser tido como meramente formal ou chancelatório, mas antes como um ato de fiscalização.***

Daí se conclui, que os recorrentes, ao homologarem a nota técnica de maneira acrítica e sem considerar fatores como: **a) utilização da hipótese atuarial de gerações futuras; b) não demonstração da adequabilidade da base cadastral e c) ausência de realização de testes de aderência**, concorreram para formatar um ato administrativo eivado de ilegalidades que posteriormente retroalimentou o processo legislativo local, quando deveriam ter adotado as medidas cabíveis para o saneamento da situação e/ou explicitado alternativas para tanto.

Em função desses vetores, não cabe invocar como escusa a “*observância de forma vinculada e adstrita fielmente à legislação local*” para fins de reforma da decisão no presente tópico, mantendo-se o posicionamento inicial pela irregularidade das contas, com aplicação das multas administrativas correlatas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3.5. RECURSO Nº 02 - REAL ALCANCE DA DECISÃO NO STF NO ÂMBITO DA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA Nº 830 - LEGALIDADE DOS FUNDAMENTOS NORMATIVOS UTILIZADOS NA FISCALIZAÇÃO:

Os pressupostos normativos da ação fiscalizatória adotada na presente Tomada de Contas Extraordinária não guardam correlação com os fundamentos decisórios adotados pelo STF no âmbito da Ação Cível Originária nº 830, a qual se limitou tão somente a afastar a aplicação das sanções previstas no artigo 7º da Lei Federal n.º 9.717/1998.

É importante afastar o argumento defensivo de que houve vulneração das diretrizes constitucionais do exercício da competência legislativa concorrente em matéria previdenciária, tendo a União, inclusive, estabelecido normas gerais. Não houve extrapolação normativa.

Da *ratio decidendi* da decisão do Supremo Tribunal Federal, observa-se a adoção da técnica decisória intermediária interpretativa, afastando o significado sancionador esculpido no art. 7º da Lei Federal n.º 9.717/1998.

Sendo tal interpretação inclusive, recentemente, objeto de deliberação, quando do julgamento da **Repercussão Geral de nº 968¹⁶**, cuja tese a ser fixada pelo Plenário do STF, **abordará tão somente o campo sancionador da competência previdenciária concorrente exercida pela União¹⁷**, subsistindo para todos os efeitos legais, as normas estruturantes dos processos de trabalho previdenciários vinculantes para os Estados e Municípios.

Em completa convergência com a Instrução nº 33/2023 - 5º ICE-TCE/PR (peça 230), a análise crítica revela que:

¹⁶ Repercussão Geral nº 968 - Competência legislativa da União para dispor sobre normas gerais em matéria previdenciária **no que diz respeito ao descumprimento da Lei 9.717/1998 e do Decreto 3.778/2001 pelos demais entes federados.**

¹⁷ EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. DIREITO FINANCEIRO. DIREITO PREVIDENCIÁRIO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. UNIÃO. NORMAS GERAIS. DESCUMPRIMENTO DE NORMA PELOS DEMAIS ENTES FEDERADOS. CERTIFICADO DE REGULARIDADE PREVIDENCIÁRIA - CRP. LEI 9.717/1998. DECRETO 3.788/2001. PORTARIA MPS 204/2008 E ALTERAÇÕES. 1. A controvérsia em tela consiste na constitucionalidade dos arts. 7º e 9º da Lei 9.717/1998 e do Decreto 3.788/2001, que institui o Certificado de Regularidade Previdenciária, no aspecto em que estabelecem **medidas restritivas** ao ente federado que não cumpra as regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos. 2. A questão referente ao alcance da competência legislativa da União para dispor sobre normas gerais em matéria previdenciária, **ainda que de natureza sancionatória**, no que diz respeito ao descumprimento das normas da Lei 9.717/1998 pelos demais entes federados, **possui repercussão geral**. 3. Preliminar de repercussão geral reconhecida.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*“(…) o parâmetro legal vigente e sua regulamentação com fundamento no artigo 9º da Lei Federal n.º 9.717/1998, **reforçou ainda mais as normas substanciais de crivo nacional que influenciam diretamente na formação dos regimes próprios em todas as esferas políticas da federação. Esse processo, denota que o estado do Paraná não possuía nenhuma norma para disciplinar a elaboração de estudos atuariais e definir as premissas a serem utilizadas, e não adotando a Portaria MF n.º 464/2018, haveria vácuo normativo, o que viola o princípio da legalidade basilar no estado democrático de direito.** Eis, portanto, que não era crível permitir que a entidade gestora do RPPS, Serviço Social Autônomo, atuasse por seu livre arbítrio, sem as amarras típicas do regime jurídico-administrativo que envolve a matéria previdenciária estabelecidas de modo geral e obrigatório pela União aos entes federados.”*

É de referir que a União desempenha importante papel de atestar o cumprimento, pelo ente federativo, dos padrões mínimos estabelecidos pelas normas gerais, garantindo segurança e solidez aos regimes próprios de previdência social, em âmbito nacional.

Caracterizada, assim, a competência constitucional da União para a elaboração de normas gerais não se deduz qualquer tipo de permissão para que os entes inobservem as normas federais que devem balizar a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos.

Somado a isso, a equipe técnica demonstrou que: **“nas Contas do Governador do Estado, exercício de 2020, (...) dos 26 estados da federação e do Distrito Federal, apenas o estado do Paraná adotou a prática de incluir a hipótese de geração futura no resultado atuarial” (Instrução nº 33/2023)** sem o pertinente fundamento legal à época dos fatos.

Ante o exposto, não cabe invocar alcance elástico da exegese normativa fixada na ACO nº 830 - STF para fins de reforma da decisão no presente tópico, mantendo-se o posicionamento inicial pela irregularidade das contas, com aplicação das multas administrativas correlatas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3.6. RECURSO Nº 02 - CORRETA INTERPRETAÇÃO DO PRINCÍPIO DA RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA NO ÂMBITO DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR (*DA NOVATIO LEGIS IN MELLIUS*):

A natureza dinâmica do direito administrativo permite transpor com reservas o princípio da retroatividade para as respectivas sanções desse ramo do direito.

Desse dinamismo, destaco que não há incidência do princípio da retroatividade da norma mais benéfica para o direito administrativo sancionador de forma ampla, visto que isso implicaria em uma vulneração de outros princípios assegurados na norma constitucional, **tais como os da segurança jurídica, do direito adquirido e do ato jurídico perfeito.**

É preciso reafirmar que deve se desconsiderar mudanças legislativas posteriores à ocorrência dos fatos que teriam tornado potencialmente legítimas as condutas praticadas pelos recorrentes, **como um salvo conduto de ordem absoluta**, conforme já ponderou a jurisprudência do Tribunal de Contas da União - TCU, referenciada pela unidade técnica na Instrução nº 33/2023 - 5º ICE-TCE/PR (peça 230).

O que revela que a eventual solução adotada por normativos posteriores em sentido contrário (Portaria nº 464/2018 e da Lei Estadual nº 20.635/2021), **não retiram os efeitos jurídicos nefastos dos atos administrativos exarados sob os parâmetros ilegais já expostos na presente tomada de contas para a formatação do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.**

Com isso, **não há retroação dos efeitos de normatização posterior em benefício dos recorrentes**, para fins de reforma da decisão no presente tópico, mantendo o posicionamento inicial pela irregularidade das contas, com aplicação das multas administrativas correlatas.

3.7. RECURSO Nº 02 - PRESENÇA DE ERRO GROSSEIRO CAPAZ DE ATRAIR A RESPONSABILIZAÇÃO PESSOAL DOS RECORRENTES:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

É nesse quadrante fático-jurídico delineados nos itens meritórios nº **3.4; 3.5 e 3.6** da presente proposta de voto-divergente, que se insere a contextualização da ação administrativa como idônea para configuração de erro grosseiro.

É consabido que os recorrentes, enquanto agentes públicos, ao homologarem as notas atuárias questionadas exerceram controle meramente formal ou chancelatório, sem ponderar todo o contexto já explicitado desde o exercício de 2013, para fazer frente ao verdadeiro déficit atuarial do Fundo de Previdência.

Tal característica é relevante no presente contexto uma vez que permitiu que uma série de atos administrativos prévios ao processo legislativo fossem exarados em desconformidade com os parâmetros normativos vigentes.

Os problemas estruturais apontados, como a: **a) utilização da hipótese atuarial de gerações futuras; b) não demonstração da adequabilidade da base cadastral e c) ausência de realização de testes de aderência**) e o respectivo contexto da política previdenciária do Regime Próprio de Previdência Estadual, revelam que, **poder-se-ia aferir de modo concreto a qualidade das informações a serem homologadas** e atuar de maneira legítima para subsidiar o processo legislativo.

Em tais condições, como a decisão recorrida proveu a pertinente demonstração da aplicação da LINDB, inclusive em sede de embargos declaratórios (peça 208), não cabe a irresignação para fins de reforma no presente tópico, mantendo-se o posicionamento inicial pela irregularidade das contas, com aplicação das multas administrativas correlatas.

3.8. RECURSO Nº 02 - EXISTÊNCIA DE INDIVIDUALIZAÇÃO DAS CONDUTAS DOS RECORRENTES E DOSIMETRIA:

Não merece guarida a irresignação dos recorrentes no presente ponto objeto do recurso, uma vez que a decisão recorrida apresentou a respectiva individualização das condutas, seja quando da elaboração da matriz de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

responsabilidade, seja quando do voto-vencedor recorrido (o qual integrou o voto-vencido da Tomada de Contas¹⁸).

A utilização da fundamentação *per relationem* observou, ainda que concisamente, acréscimos de fundamentação no voto-vencedor recorrido com a respectiva exposição das premissas fáticas que formaram a convicção vencedora.

Nesse cenário, não houve imputação de irregularidade genérica. As condutas foram perfeitamente individualizadas, permitindo o exercício do contraditório e da ampla defesa pelos interessados.

A decisão conteve as pertinentes descrições das irregularidades apontadas, com a indicação da norma violada e seus aspectos derivados correlatos, como a descrição da conduta omissiva ou comissiva, nexos de causalidade, e a relação das evidências relativas às irregularidades apontadas.

Razão pela qual, demonstra-se que a irresignação se dirige aos próprios critérios de dosimetria para as sanções previstas na Lei Orgânica c/c o Regimento Interno do TCE/PR (artigo 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005).

Sob tal perspectiva, vislumbro que a dosimetria inicial se mostra adequada.

Ante o exposto, não há que se declarar nula a punição aos recorrentes no referido tópico, já que a decisão proveu a pertinente individualização das condutas com a respectiva dosimetria, mantendo-se o posicionamento inicial pela irregularidade das contas, com a aplicação das multas administrativas correlatas.

3.9. RECURSO N° 03 - APROVAÇÃO DA INFORMAÇÃO N° 93/2018 - DSF - IMPACTO NA READEQUAÇÃO DO PLANO DE CUSTEIO:

¹⁸ Preâmbulo da proposta de voto-vencedora (peça 192): “(...) destaco que tanto as preliminares levantadas, assim como as justificativas apresentadas pelos responsáveis, **já devidamente sintetizadas na proposta de voto originária apresentada pelo Ilustre Relator, também integram para todos os efeitos legais a presente proposta divergente.**”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Esclareça-se que o campo de atuação do controle externo objeto da Tomada de Contas **é o administrativo**, o qual não se confunde com a esfera legislativa, como apontam os recorrentes em sua defesa recursal.

De forma simples, são os atos administrativos relacionados **a aprovação da Informação nº 93/2018 - DSF e suas implicações para readequação para o Plano de Custeio**, nos termos da Nota Técnica DPREV/ATUARIA nº 112/2018, o qual possui as irregularidades descritas nos itens 3.3.1 a 3.3.3 da Tomada de Contas Extraordinária, e que não foram afastadas.

É que esse aspecto é exatamente aquele que a unidade técnica na Instrução nº 33/2023 - 5º ICE-TCE/PR (peça 230) pontua:

*“Conforme se observa, também parte da causa de pedir da defesa remonta a controvérsia existente na suposta incompatibilidade do alcance normativo da decisão do STF na ACO nº 830 e suas implicações na estruturação administrativa previdenciária local, a qual será devidamente analisada no item 3.11 da presente informação. É importante afastar que não houve subjetividade na definição da conduta imputada e do respectivo estabelecimento do nexo causal, o qual foi apresentado. Nos termos justificados nos Itens 3.3.1 a 3.3.3 desta Tomada de Contas Extraordinária houve a descrição do cenário violado e a participação do recorrente na: **a) extinção indevida da contribuição patronal de inativos e pensionistas; b) plano de amortização do déficit atuarial com duração superior ao determinado pela Portaria MPS nº 403/2008 e c) insuficiência das alíquotas dos aportes suplementares definidos na Lei nº 19.790/18.** Logo, não encontra ressonância fática tal argumentação. Isso porque, conforme já destacado, o TCE-PR já se manifestou nesse mesmo sentido nos Acórdãos de Parecer Prévio n.º 223/2016, 548/2017 e 287/2018, inclusive com a expedição de recomendações e determinações, **tendo os responsáveis ciência inequívoca de que as condutas estariam em desconformidade com o entendimento predominante, descumprindo-se, outrossim, determinações do Tribunal de Contas do Estado.**”*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Dentro dessa linha de raciocínio, não cabe invocar como escusa a “*observância de forma vinculada e adstrita fielmente à legislação local*” para fins de reforma da decisão no presente tópico, mantendo-se o posicionamento inicial pela irregularidade das contas, com aplicação das multas administrativas correlatas.

3.10. RECURSO Nº 03 - EXTINÇÃO INDEVIDA DA CONTRIBUIÇÃO PATRONAL DE INATIVOS E PENSIONISTAS:

Esclareça-se que o campo de atuação do controle externo objeto da Tomada de Contas **é o administrativo**, o qual não se confunde com a esfera legislativa, como apontam os recorrentes em sua defesa recursal.

De forma simples, são os atos administrativos relacionados a **elaboração da Nota Técnica DPREV/ATUARIA nº 112/2018, Proposta de Readequação do Plano de Custeio do Fundo de Previdência, a extinção da contribuição patronal de inativos e pensionistas como fonte de receita do Fundo de Previdência**, sem observar os parâmetros exigidos pelo art. 25, inciso I, da Portaria MPS nº 403/2008, bem como o equilíbrio financeiro e atuarial, nos termos do item 3.3.1 da Tomada de Contas Extraordinária.

Tal situação decorre da extinção indevida da contribuição patronal de inativos e pensionistas reduzindo as contribuições vertidas ao Fundo de Previdência não respeitando, além do princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, o atingimento do índice de Cobertura igual ou superior a 1,25, conforme disposto no art. 25, inciso I, da Portaria MPS nº 403/2008.

Não por acaso, a não observância do citado índice prejudica o crescimento do fundo capitalizado. Como relatado na inicial da tomada de contas, o valor de tal índice foi inferior a 1 no período analisado (2014 a 2018), em uma demonstração clara de falta de cobertura do passivo atuarial, que por sua vez degrada a saúde financeira e atuarial do Fundo de Previdência.

Dito em outros termos, o cumprimento desse parâmetro era indispensável para não comprometer o fundo capitalizado, e ainda que o estado do Paraná tenha atuado como uma espécie de segurador universal do fundo, a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“discrecionalidade da decisão política” só revela a conjectura fática que sempre se faz necessária, a saber: de cobrir o referido o déficit atuarial.

Pontua a unidade técnica na Instrução nº 33/2023 - 5º ICE-TCE/PR
(peça 230):

*“(...) Desse modo, a cobertura ventilada na peça recursal **não pode se operar de qualquer modo**, sob pena de induzir o Legislativo a uma percepção errônea da realidade financeira e atuarial do sistema, bem como retroalimentar a cadeia decisória administrativa baseada em premissas pouco transparentes e assertivas que são eventualmente corrigidas à posteriori e não de maneira prévia.*

*Adicionalmente, a questão revela a importância dessa contribuição para a solvência do Fundo de Previdência, tanto que a Nota Técnica DPREV/ATUARIAL nº 106/18, **afirmou-se que a ausência da contrapartida retiraria um dos pilares fundamentais do Plano de Custeio que deu amparo à migração de massas ocorrida em 2015, por meio da Lei Estadual nº 18.469/2015.***

Em relação ao potencial conflito com a legislação federal ventilado, como parte da causa de pedir da defesa remonta a controvérsia existente na suposta incompatibilidade do alcance normativo da decisão do STF na ACO nº 830 e suas implicações na estruturação administrativa previdenciária local, a qual será devidamente analisada no item 3.11 da presente informação. (...)”.

Logo, a decisão não merece reforma no presente tópico, mantendo-se o posicionamento inicial pela irregularidade das contas, com aplicação das multas administrativas correlatas.

3.11. RECURSO Nº 03 - REAL ALCANCE DA DECISÃO NO STF NO ÂMBITO DA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA Nº 830 - LEGALIDADE DOS FUNDAMENTOS NORMATIVOS UTILIZADOS NA FISCALIZAÇÃO E SUA



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

CORRELAÇÃO COM O PLANO DE AMORTIZAÇÃO DO DEFICIT ATUARIAL COM DURAÇÃO SUPERIOR AO DETERMINADO PELA PORTARIA MPS Nº 403/08:

Os pressupostos normativos da ação fiscalizatória adotada na presente Tomada de Contas Extraordinária não guardam correlação com os fundamentos decisórios adotados pelo STF no âmbito da Ação Cível Originária nº 830, a qual se limitou tão somente a afastar a aplicação das sanções previstas no artigo 7º da Lei Federal nº 9.717/1998.

É importante afastar o argumento defensivo de que houve vulneração das diretrizes constitucionais do exercício da competência legislativa concorrente em matéria previdenciária, tendo a União, inclusive, estabelecido normas gerais. Não houve extrapolação normativa.

Da *ratio decidendi* da decisão do Supremo Tribunal Federal, observa-se a adoção da técnica decisória intermediária interpretativa, afastando o significado sancionador esculpido no art. 7º da Lei Federal nº 9.717/1998.

Sendo tal interpretação inclusive, recentemente, objeto de deliberação, quando do julgamento da **Repercussão Geral de nº 968¹⁹**, cuja tese a ser fixada pelo Plenário do STF, **abordará tão somente o campo sancionador da competência previdenciária concorrente exercida pela União²⁰**, subsistindo para todos os efeitos legais, as normas estruturantes dos processos de trabalho previdenciários vinculantes para os Estados e Municípios.

Em completa convergência com a Instrução nº 33/2023 - 5º ICE-TCE/PR (peça 230), a análise crítica revela que:

¹⁹ Repercussão Geral nº 968 - Competência legislativa da União para dispor sobre normas gerais em matéria previdenciária **no que diz respeito ao descumprimento da Lei 9.717/1998 e do Decreto 3.778/2001 pelos demais entes federados.**

²⁰ EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. DIREITO FINANCEIRO. DIREITO PREVIDENCIÁRIO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. UNIÃO. NORMAS GERAIS. DESCUMPRIMENTO DE NORMA PELOS DEMAIS ENTES FEDERADOS. CERTIFICADO DE REGULARIDADE PREVIDENCIÁRIA - CRP. LEI 9.717/1998. DECRETO 3.788/2001. PORTARIA MPS 204/2008 E ALTERAÇÕES. 1. A controvérsia em tela consiste na constitucionalidade dos arts. 7º e 9º da Lei 9.717/1998 e do Decreto 3.788/2001, que institui o Certificado de Regularidade Previdenciária, no aspecto em que estabelecem **medidas restritivas** ao ente federado que não cumpra as regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos. 2. A questão referente ao alcance da competência legislativa da União para dispor sobre normas gerais em matéria previdenciária, **ainda que de natureza sancionatória**, no que diz respeito ao descumprimento das normas da Lei 9.717/1998 pelos demais entes federados, **possui repercussão geral**. 3. Preliminar de repercussão geral reconhecida.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*“(…) o parâmetro legal vigente e sua regulamentação com fundamento no artigo 9º da Lei Federal n.º 9.717/1998, **reforçou ainda mais as normas substanciais de crivo nacional que influenciam diretamente na formação dos regimes próprios em todas as esferas políticas da federação. Esse processo, denota que o estado do Paraná não possuía nenhuma norma para disciplinar a elaboração de estudos atuariais e definir as premissas a serem utilizadas, e não adotando a Portaria MF n.º 464/2018, haveria vácuo normativo, o que viola o princípio da legalidade basilar no estado democrático de direito. Eis, portanto, que não era crível permitir que a entidade gestora do RPPS, Serviço Social Autônomo, atuasse por seu livre arbítrio, sem as amarras típicas do regime jurídico-administrativo que envolve a matéria previdenciária estabelecidas de modo geral e obrigatório pela União aos entes federados.**”*

É de referir que a União desempenha importante papel de atestar o cumprimento, pelo ente federativo, dos padrões mínimos estabelecidos pelas normas gerais, garantindo segurança e solidez aos regimes próprios de previdência social, em âmbito nacional.

Caracterizada, assim, a competência constitucional da União para a elaboração de normas gerais, não se deduz qualquer tipo de permissão para que os entes inobservem as normas federais que devem balizar a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos.

Somado a isso, a equipe técnica demonstrou que: **“nas Contas do Governador do Estado, exercício de 2020, (...) dos 26 estados da federação e do Distrito Federal, apenas o estado do Paraná adotou a prática de incluir a hipótese de geração futura no resultado atuarial” (Instrução nº 33/2023 - peça 230)** sem o pertinente fundamento legal à época dos fatos.

Ante o exposto, não cabe invocar alcance elástico da exegese normativa fixada na ACO nº 830 - STF para fins de reforma da decisão no presente tópico, mantendo-se o posicionamento inicial pela irregularidade das contas, com aplicação das multas administrativas correlatas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Da mesma forma, o Plano de Custeio estabelecido na Lei Estadual n.º 19.790/2018 previu o equacionamento do déficit atuarial mediante aportes suplementares do Estado **por tempo indefinido - violando o artigo 18, § 1º, da Portaria n.º 403/2008 do Ministério da Previdência Social**, que prevê a estipulação de prazo máximo de 35 anos para que os recursos do plano de amortização cubram o déficit.

Em relação a justificativa ventilada, de manter o “*plano equilibrado no sentido de não prejudicar a consecução de outras políticas públicas*”, tal argumento não se mostra crível pois referido juízo de valor político-decisório é de competência do chefe do Poder Executivo e do Parlamento, **cabendo, aos agentes administrativos pautar sua conduta nas normativas vigentes** para então subsidiar a formação da vontade e o direcionamento da ação estruturante do Estado nas suas diferentes áreas de atuação.

Assim, ante o exposto, a decisão não merece reforma no presente tópico, mantendo-se o posicionamento inicial pela irregularidade das contas, com aplicação das multas administrativas correlatas.

3.12. RECURSO N° 03 - INSUFICIÊNCIA DAS ALÍQUOTAS DOS APORTES SUPLEMENTARES DEFINIDAS NA LEI ESTADUAL N° 19.790/2018. CUSTEIO EFETIVO. INFORMAÇÃO FINANCEIRA - SUPOSTA ATRIBUIÇÃO DE OUTRA PASTA:

Relata o recorrente que seria atribuição de outra pasta a competência de aferir a suficiência ou não das alíquotas dos aportes suplementares definidas na Lei Estadual n° 19.790/2018.

Na hipótese em análise, ao aprovarem a Informação n.º 93/2018 - Departamento de Seguridade Funcional, e considerarem como regular a proposta de readequação do Plano de Custeio (Nota Técnica DPREV/Atuária n.º 112/2018), não observaram que as alíquotas dos aportes suplementares fixadas apresentavam inconformidades, quando o podiam fazer, por meio de uma manifestação técnica para considerar que elas não eram suficientes para equacionar o déficit atuarial no prazo de 35 (trinta e cinco) anos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Para uma melhor compreensão do tema, a Instrução nº 33/2023 - 5º ICE-TCE/PR (peça 230) revela a gravidade da situação, a saber:

“(…) Ao atuar em divergência ao parâmetro vigente para sua conduta, o recorrente detinha meios para contrariar as informações trazidas pelas diversas unidades técnicas envolvidas na formulação da proposta de alteração do Plano de Custeio e apor as respectivas ressalvas e informações na sua decisão.

Como o ato administrativo resultante não se baseou em premissas fáticas adequadas, ao aprovar tal influxo errôneo, permitiu-se que as alíquotas equivocadas provocassem um déficit orçamentário (desequilíbrio financeiro), reduzindo as reservas capitalizadas, resultando em desproporcionalidade e transferência às futuras gerações o compromisso de realizar o equacionamento do déficit atuarial da geração atual.

Cumprе ressaltar que as alíquotas dos aportes suplementares definidas na Lei Estadual nº 19.790/2018 iniciam em 0,5% da folha de benefícios do Fundo de Previdência e atingem o patamar de 58% da referida folha.

Ademais da evidente desproporcionalidade de alíquotas, cabe frisar que elas foram estipuladas sem observar o que dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), notadamente no que se refere ao estudo de viabilidade orçamentária e financeira.

Como efeito imediato da desproporcionalidade de alíquotas, tem-se a diminuição do fluxo de recursos destinados ao Fundo de Previdência que, por si só, impacta negativamente na robustez do fundo e diminui o potencial de capitalização financeiro para fazer frente ao pagamento de aposentadorias e pensões e desonerar o Estado. (…)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A não observância dessas balizas fundamentais para se estabelecer um Plano de Custeio hígido que, subsequente à sua implementação, gerou resultados financeiros deficitários, demandará aportes suplementares cada vez maiores, tal como descrito no cenário fático demonstrado na inicial da Tomada, corrompendo a saúde do Fundo de Previdência estadual.

Logo, a decisão não merece reforma no presente tópico, mantendo-se o posicionamento inicial pela irregularidade das contas, com aplicação das multas administrativas correlatas.

3.13. RECURSO Nº 03 - NÃO ENCAMINHAMENTO PARA APROVAÇÃO, A NOTA TÉCNICA DPREV/ATUARIA Nº 112/2018, A QUAL EMBASOU O NOVO PLANO DE CUSTEIO À SECRETARIA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL:

Restou verificado que o recorrente, enquanto um dos responsáveis pela formulação de diretrizes para a política estadual de seguridade funcional, **deixou de encaminhar a Nota Técnica DPREV/Atuária n.º 112/2018 - que fundamentou o novo plano de custeio - à Secretaria de Previdência Social.**

Em tais condições, a presente omissão culminou em violação ao art. 15, inciso I, alínea “d” c/c art. 28, inciso II, do Estatuto da PRPREV - Decreto Estadual nº 9.845/2013.

Tal situação vulnerou o dever de disponibilizar os elementos necessários para a entidade superior. Com isso, **resultou em violação ao dever de assegurar que a revisão do Plano de Custeio fosse previamente fiscalizado pelo órgão ministerial,** em Brasília - DF, o qual é o responsável por acompanhar, supervisionar e orientar a elaboração das ações de previdência social.

Destaco também que a justificativa apresentada em pretensa interpretação de se pautar no *“alcance da extensão do pacto federativo e de que a obrigação financeira a ser implementada era do estado do Paraná”*, não guarda consonância com o contexto técnico já refutado nos itens 3.11 e 3.12 da presente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

proposta de voto-divergente. Não houve motivação idônea para não efetuação da remessa obrigatória.

Dessa maneira a decisão não merece reforma no presente tópico, mantendo-se o posicionamento inicial pela irregularidade das contas, com aplicação das multas administrativas correlatas.

3.14. RECURSO Nº 03 - NÃO ENCAMINHAMENTO DO PLANO DE CUSTEIO À DELIBERAÇÃO DOS CONSELHOS DIRETOR E DE ADMINISTRAÇÃO DA PRPREV E À SECRETÁRIA DE PREVIDÊNCIA SOCIAL:

O recorrente sustenta uma suposta *“formalidade exigida por portaria, sem amparo legal, o qual não teria reflexo no conteúdo e prognose da norma paranaense”* para justificar sua conduta omissiva, tendo em conta que o cenário controvertido não guarda consonância com o contexto técnico já refutado nos itens 3.11 e 3.12 da presente proposta de voto-divergente.

Transparece no ponto a Instrução nº 33/2023 - 5º ICE-TCE/PR (peça 230), a saber:

(...) Pois, nos termos da declaração de voto, referente ao *“Item 5 da Ata da 8ª Reunião Ordinária do Conselho de Administração, a proposta de alteração do Plano de Custeio, contida na Nota Técnica DPREV/ATUARIA nº 112/1867, não foi encaminhada”* para o Conselho pertinente a fim de obter a devida aprovação.

E como durante a tramitação do Projeto do Plano de Custeio na Parana Previdência, **não houve nenhum documento comprovando tal encaminhamento ou justificativa adequada para tanto**, a omissão permanece caracterizada para os devidos fins de responsabilização conforme demonstrado na inicial da Tomada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ante o exposto, a decisão não merece reforma no presente tópico, mantendo-se o posicionamento inicial pela irregularidade das contas, com aplicação das multas administrativas correlatas.

3.15. RECURSO Nº 04: UTILIZAÇÃO INDEVIDA DA HIPÓTESE ATUARIAL DE GERAÇÕES FUTURAS NA CONSOLIDAÇÃO DO RESULTADO ATUARIAL:

Os recorrentes apresentam um cenário de que a inclusão da geração futura na política previdenciária seria controvertida, bem como que sua utilização seria permitida tendo em conta às disposições inconstitucionais da Portaria MPS nº 403/2008.

Contudo, não parece razoável uma interpretação que a considere como lícita tal premissa estruturante.

Isso porque não havia fundamento legal para atuação dos gestores previdenciários considerarem a referida inclusão conforme demonstrado ao longo da instrução processual da Tomada, além de resultar em efeito negativo para o equilíbrio atuarial do Plano de Custeio estabelecido pela Lei Estadual nº 19.790/2018.

São perceptíveis os efeitos deletérios do mencionado uso no resultado atuarial, uma vez que:

*“(…) **vulneram a fidedignidade e assertividade da real situação atuarial da geração atual do sistema previdenciário** induzindo-se a mascarar o resultado atuarial mediante um superavit que considera em sua premissa construtiva a necessidade de compensar o déficit da geração atual a qualquer custo fora dos parâmetros vigentes - Instrução nº 33/2023 - 5º ICE-TCE/PR (peça 230)”.*

Logo, há prejuízo ao correto dimensionamento do resultado atuarial do Fundo de Previdência, **resultando em medidas substancialmente errôneas para equacionar o déficit.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No tocante à questão da correlação da correta diretriz fixada quando do julgamento da ACO nº 830 - STF, reitero que a melhor exegese é de que houve tão somente o afastamento do significado sancionador esculpido no art. 7º da Lei Federal n.º 9.717/1998, não havendo revogação dos outros dispositivos, aptos a fundamentar juridicamente a Portaria MPS nº 403/2008.

Prevalece, assim, a proibição da utilização da hipótese atuarial de gerações futuras na consolidação do resultado atuarial.

De modo a demonstrar que é ponto pacífico, a não utilização da hipótese atuarial de gerações futuras na consolidação do resultado atuarial, traz-se os respectivos excertos da legislação, referenciados pela unidade técnica na Instrução nº 33/2023 - 5º ICE-TCE/PR (peça 230):

*“(...) Portaria MPS nº 403/08, art. 11, §6º: Art. 11. Poderão ser computados, na avaliação atuarial, os valores a receber em virtude da compensação previdenciária pelo RPPS que, na condição de regime instituidor, possua convênio ou acordo de cooperação técnica em vigor para operacionalização da compensação previdenciária com os regimes de origem. § 6º Em qualquer hipótese, é admitido o cômputo dos valores a receber em virtude da compensação previdenciária pelo RPPS **apenas para a geração atual**.*

*Portaria MF nº 464/18, art. 37, §3º: Art. 37. Quanto aos benefícios a conceder, a estimativa de compensação previdenciária a receber ou a pagar pelo RPPS deverá ter por base os dados cadastrais relativos ao tempo de contribuição anterior a outros regimes previdenciários, inclusive as comprovações de vínculo apresentadas quando da concessão dos benefícios de aposentadoria, ou os valores de compensação efetivamente verificados para o RPPS. § 3º Em qualquer hipótese, é admitido o cômputo dos valores a receber em virtude da compensação financeira pelo RPPS **somente em relação à geração atual**. (...)*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Tais excertos denotam o zelo do legislador ao diferenciar e separar os resultados da geração atual e da geração futura no que diz respeito também à compensação financeira entre Regimes.

Portanto, tanto em relação ao resultado atuarial como em relação ao cômputo dos valores a receber em virtude da compensação financeira pelo RPPS, utiliza-se apenas e tão somente a geração atual.

E esse aspecto é exatamente aquele praticado na União, sendo o ente responsável por editar as normas gerais no que diz respeito à Previdência, tendo ela explicitado tal proibição, por exemplo, no Relatório da Avaliação Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social da União (RPPS da União), com data focal em 31/12/2021²¹.

Sob tal perspectiva, a unidade técnica arremata a presente questão na Instrução nº 33/2023 - 5º ICE/TCE-PR (peça 230):

*“(…) Adicionalmente, e como já mencionado no corpo da instrução inicial, a equipe técnica demonstrou que: **“nas Contas do Governador do Estado, exercício de 2020, (...) dos 26 estados da federação e do Distrito Federal, apenas o estado do Paraná adotou a prática de incluir a hipótese de geração futura no resultado atuarial”**, sem o pertinente fundamento legal à época dos fatos.*

*Por fim, no intuito de aclarar ainda mais o entendimento acerca da proibição da utilização da hipótese atuarial de gerações futuras no resultado atuarial, esta Corte de Contas, através da fiscalização nº 168/2023, da Coordenadoria de Atos de Gestão - CAGE, **identificou que todos os RPPS municipais paranaenses que compuseram a amostra não utilizam a hipótese atuarial de gerações futuras no resultado atuarial.***

²¹ A União expõe claramente que a prática da utilização da hipótese atuarial de gerações futuras na consolidação do resultado atuarial foi vedada pela Nota Técnica nº 12/2016/CGACI/DRPSP/SPPS/MF, ano de 2016 (durante a vigência da Portaria MPS nº 403/2008), permaneceu vedada com a publicação da Portaria MF nº 464/2018 e segue vedada com a publicação da Portaria MTP nº 1.467/2022 - Instrução nº 33/2023 - 5º ICE-TCE/PR (peça 230).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Cita-se como exemplo, os Municípios de Londrina, Paranavaí, Ibaiti, Piraí do Sul e Novo Itacolomi.

Eis, portanto, evidenciado que não há controvérsia em relação à proibição da utilização da geração futura no resultado atuarial, conforme o claro comando estabelecido nas Portarias MPS nº 403/2008, MF nº 464/2018, MTP nº 1.467/2022 e Nota Técnica nº 12/2016/CGACI/DRPSP/SPPS/MF. (...)”.

Da mesma forma, destaco que a utilização da hipótese de geração futura no resultado atuarial já foi discutida nesta Corte de Contas, determinando-se a sua exclusão nos Acórdãos de Parecer Prévio n.º 287/2018 - Tribunal Pleno e 689/2020 – Tribunal Pleno, não sendo verificado os fenômenos processuais do *distinguishing* e *overruling*.

Ante o exposto, a decisão recorrida não merece reforma no presente tópico, mantendo-se o posicionamento inicial pela irregularidade das contas, com aplicação das multas administrativas correlatas.

3.16. RECURSO Nº 04: SUPERESTIMATIVA DA PROJEÇÃO DE NOVOS ENTRANTES:

Os recorrentes argumentam que a decisão recorrida desprezou *“uma dinâmica muito própria da gestão de recursos humanos do Estado e, ainda, o processo contido na lógica da lei previdenciária paranaense, cujo objetivo é obter o integral esvaziamento de servidores ativos vinculados ao fundo financeiro, passando todos eles a integrar o fundo de previdência”.*

Ocorre que em confrontação aos critérios legais estabelecidos na Portaria MPS nº 403/2008, a expectativa de reposição de servidores **não poderia resultar em aumento da massa de segurados ativos** e os respectivos critérios deveriam ser demonstrados e justificados na Nota Técnica Atuarial, *in casu*, o comportamento oposto foi evidenciado, em diversos exercícios financeiros, tais como o de 2022, 2034, 2040 e 2048, por exemplo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por isso, não houve um erro na aferição dos dados considerados na Nota Técnica nº 114/19, por parte da equipe técnica na Instrução nº 33/2023 - 5º ICE/TCE-PR (peça 230), pois:

(...) o aumento da massa de segurados ativos é vedado pela norma vigente à época (Portaria MPS nº 403/2008) e que segue vedado pela norma atual (Art. 37, §2º, I, Portaria MPT nº 1467/2022), não havendo novidade quanto à proibição constante no texto legal utilizado como critério de auditoria.

Deste modo, pode-se afirmar que a evolução da massa de segurados do RPPS do Estado, evidenciou ao longo da instrução processual o respectivo aumento da massa de segurados ativos.

Por fim, contraria os argumentos dos recorrentes o fato de que o quantitativo de novos servidores que ingressam anualmente no Estado não possui semelhança com o estimado pela PRPREV, conforme descrito na Tabela 03: Novos entrantes no Fundo de Previdência de 2013 a 2018 - Previsto versus Ocorrido, que está na Peça 06, fls. 14, 88, 162, 236 e 310 (Processo 712251/19).

Desse dinamismo, a decisão não merece reforma no presente tópico, mantendo-se o posicionamento inicial pela irregularidade das contas, com aplicação das multas administrativas correlatas.

3.17. RECURSO Nº 04: AVALIAÇÃO ATUARIAL NÃO DEMONSTRA A ADEQUABILIDADE DA BASE CADASTRAL:

Sobre este tópico, apontam os recorrentes em suas razões recursais que “há presunção de veracidade nos documentos oficiais de que se valeram os atuários para construir os documentos técnicos de avaliação atuarial, uma vez que produzidos por servidores públicos.”

É possível observar que o conceito de presunção de legitimidade dos atos administrativos não significa que eles serão válidos em qualquer



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

circunstância, mas sim que na ausência de provas que comprovem sua invalidade, presume-se a validade do ato administrativo, o que exatamente não é o caso dos autos. Nesse sentido:

(...) uma vez que não houve a indicação, de forma expressa, da avaliação da qualidade da base cadastral utilizada na avaliação atuarial, destacando sua atualização, amplitude e consistência, limitando-se a descrever a recepção dos dados oriundos do sistema META4 sem qualquer juízo de criticidade avaliativa.

O que realmente importa para refutar a presente tese defensiva é que os recorrentes se limitam em apenas afirmar que a base cadastral possui qualidade e consistência dos dados - contudo, não dispõe materialmente sobre a realização de testes de consistência - e dos respectivos resultados apresentados, não demonstrando uma análise pormenorizada da base cadastral nos termos do art. 13 da Portaria MPS nº 403/2008. Nesse sentido uma base de dados atualizada, ampla e íntegra é elemento crucial para a fidedignidade do cálculo atuarial. Se assim não fosse, o legislador não teria se preocupado em inserir o art. 13 na Portaria MPS nº 403/2008 (...).

Mais do que isso, tamanha a importância da base cadastral que, caso esteja incompleta ou inconsistente, o Parecer Atuarial deverá dispor sobre o impacto em relação ao resultado apurado, devendo ser adotadas, pelo ente federativo, providências para a sua adequação até a próxima avaliação atuarial.

Ainda na Portaria MPS nº 403/2008 existem comandos a serem seguidos para os casos em que não há informações sobre o tempo de contribuição efetivo para fins de aposentadoria e para a falta de dados cadastrais dos dependentes, situação na qual deverá ser estimada a composição do grupo familiar para fins de cálculo do compromisso gerado pela morte do servidor ativo ou inativo, esclarecendo-se, no Parecer Atuarial, os critérios utilizados, sempre numa perspectiva conservadora quanto aos impactos na diminuição das obrigações do RPPS. Também há comandos para o cálculo da compensação previdenciária a receber pelo RPPS,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que deverá estar fundamentado em base cadastral atualizada, completa e consistente. (Instrução nº 33/2023 - 5º ICE/TCE-PR (peça 230).

Entendimento em sentido contrário iria contra a própria natureza da notória influência da base de dados no cálculo atuarial e o destaque dado pelo legislador a esse elemento.

Conforme demonstrado na inicial da Tomada de Contas, o DRAA com data-base 31 de dezembro de 2018, **evidencia uma grande defasagem em relação ao último recenseamento previdenciário de segurados ativos, ocorridos apenas no ano de 2009. Assim, há clara evidência da desatualização da base utilizada para a realização da avaliação atuarial.**

Nesta seara, mostra-se a proeminência da base de dados a serem utilizadas no cálculo atuarial e a importância de analisá-la e aferir sua atualização, amplitude e consistência, **sem presumir como atualizadas, amplas e consistentes as informações cadastrais originadas dos Poderes, órgãos e entidades do Estado do Paraná, os quais, por convênios firmados, devem disponibilizar à gestora do RPPS as alterações cadastrais e remuneratórias dos servidores.**

Assim sendo, **como órgão gestor do RPPS paranaense, a PRPREV deveria analisar os dados que lhe são enviados antes de proceder a qualquer estudo, sob risco de que tal estudo não represente a real situação do RPPS do Paraná.**

Uma base cadastral confiável, dada a natureza sensível dos elementos que compõem o cálculo atuarial, é requisito necessário para que as projeções atuariais efetuadas guardem relação com a realidade apresentada pela massa abrangida pelo RPPS estadual.

Logo, a decisão não merece reforma no presente tópico, mantendo-se o posicionamento inicial pela irregularidade das contas, com aplicação das multas administrativas correlatas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3.18. RECURSO Nº 04: AUSÊNCIA DE TESTES DE ADERÊNCIA QUE EMBASAM AS HIPÓTESES UTILIZADAS NAS AVALIAÇÕES ATUARIAIS:

Para sua defesa os recorrentes argumentam que a Portaria nº 403/2008 não exigia a respectiva explicitação da realização de testes de aderência, tendo sua existência normativa surgido como faculdade na redação da Portaria 464/2018.

Destacam ainda que os testes de aderência sempre foram realizados pelo setor técnico da PARANAPREVIDÊNCIA.

Contudo, os recorrentes afirmam textualmente que “o fato de eles não constarem em documentos específicos para este fim não induz necessariamente a conclusão de que eles não eram realizados”, sem, contudo, apresentá-los nesse momento processual.

Em função desses vetores, a conclusão natural a se considerar é que de fato, os testes não foram realizados, não havendo comprovação das hipóteses biométricas, demográficas, econômicas e financeiras utilizadas pela PRPREV, preconizadas pelos art. 5º e 6º da Portaria MPS nº 403/2008, não havendo, portanto, que se falar em sua utilização como facultativa.

Tal análise foi substancialmente prejudicada, uma vez que o interesse legal protegido é aferir se as hipóteses utilizadas são as mais adequadas à respectiva massa de segurados.

De maneira diversa do alegado pelos recorrentes, a Portaria MF nº 464/2018 não foi a responsável por introduzir a obrigatoriedade dos testes de aderência, mas sim reforçar a obrigatoriedade que já existia durante a vigência da Portaria MPS nº 403/2008. Pontua de maneira assertiva a unidade técnica:

(...) A Portaria MPS nº 403/2008 estabelece parâmetros mínimos e máximos em relação às hipóteses utilizadas no cálculo atuarial. Todavia, devem ser realizados estudos que embasem a escolha das hipóteses biométricas, demográficas, econômicas e financeiras adequadas às características da massa de segurados e de seus dependentes para o correto dimensionamento dos compromissos futuros do RPPS, obedecidos os



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

parâmetros mínimos de prudência estabelecidos na referida Portaria.

*Dito de maneira mais direta, não se trata de escolher hipóteses que apenas respeitem os parâmetros mínimos e máximos de prudência, mas sim escolher as hipóteses mais adequadas à massa abrangida e que obedeçam aos parâmetros mínimos e máximos estabelecidos na Portaria MPS nº 403/2008. E, como é de se esperar, as hipóteses mais adequadas à massa abrangida são definidas por meio de testes. **É a consecução de testes que dirá quais hipóteses devem e quais não devem ser utilizadas.***

É importante enfatizar a regra da transparência. Não se trata de presumir que não houve indicações de que a entidade teria deixado de proceder aos testes de aderência devidos, mas sim de que a entidade não demonstrou ter realizado os testes de aderência devidos. Não houve a materialização nas Avaliações Atuariais dos elementos que embasaram a escolha das hipóteses mais adequadas à população abrangida pelo RPPS paranaense. Os testes devem ser demonstrados. É isso o que se depreende da leitura dos arts. 5º e 6º da Portaria MPS nº 403/2008.

*A título de exemplo, a inicial demonstrou o impacto da Tábua Biométrica no cálculo atuarial. O uso de **Tábuas Biométricas de mortalidade geral, mortalidade de inválidos e entrada em invalidez, desassociadas da realidade, pode resultar em ganhos ou perdas atuariais cumulativas ao longo do tempo, gerando desequilíbrios estruturais ao plano de benefícios.***

Embora a equipe desta Inspeção tenha exemplificado apenas a questão da hipótese biométrica na inicial, o órgão gestor do RPPS paranaense também deve realizar testes que demonstrem a adequabilidade das hipóteses demográficas, econômicas e financeiras, as quais impactam significativamente no cálculo atuarial e materializá-las em suas Avaliações Atuariais.

Essa medida, além de proporcionar transparência em relação às hipóteses atuariais utilizadas, visa tornar o cálculo atuarial mais fidedigno, representando a corrente situação atuarial da previdência estadual e possibilitando uma melhor mensuração dos compromissos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

atuariais. (...) (Instrução nº 33/2023 - 5º ICE/TCE-PR (peça 230).

É nesse quadrante, que se insere a ausência de dúvida sobre a necessidade de apresentação dos testes realizados para embasar a tomada de decisão sobre as hipóteses do cálculo atuarial.

Ressalta-se que o legislador explicitou, ainda de modo mais claro, tal obrigatoriedade quando da edição da Portaria MF 464/2018, em que o art. 17 do citado instrumento deixou indene a obrigatoriedade da realização do Relatório de Análise das Hipóteses para comprovação de sua adequação às características da massa de beneficiários do regime.

Logo, a decisão recorrida não merece reforma no presente tópico, mantendo-se o posicionamento inicial pela irregularidade das contas, com aplicação das multas administrativas correlatas.

3.19. RECURSO Nº 04: IMPUTAÇÃO DE RESPONSABILIDADE A AGENTES POLÍTICOS SOMENTE QUANDO HÁ A PRÁTICA DE ATOS ADMINISTRATIVOS DE GESTÃO - ESCOPO DA TOMADA DE CONTAS CENTRADO NOS ATOS ADMINISTRATIVOS PREPARATÓRIOS:

Advogam os recorrentes que a decisão combatida se construiu “*no argumento de que não se pode censurar os atos políticos que efetivamente produziram a Lei 19.790/2018, mas apenas os atos preparatórios*”, e que tal situação resulta em contradição uma vez que os “*atos preparatórios foram censurados e os seus respectivos autores punidos e de outro lado a lei, que naqueles atos preparatórios se baseou, apresenta-se válida e produzindo efeitos e vinculando os administradores públicos.*”

E finalizam sua argumentação mencionando que o Tribunal de Contas “enviou missivas aos envolvidos na construção dos atos preparatórios à edição da Lei no 19.790/2018, recomendando alguns aspectos que deveriam ser evitados, ao exemplo da já multicitada hipótese de geração futura” e “que essa



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

mesma postura não foi identificada em relação a uma recomendação dirigida aos parlamentares para que não aprovassem a lei com aquelas prognoses”.

Pois bem.

Alçando aquilo que justifica sua existência, o sistema de controle externo, a cargo dos Tribunais de Contas, não imputa responsabilidade a agentes políticos quando eles não praticam atos de gestão.

Em uma simples leitura, nota-se que o escopo da Tomada de Contas se juntou aos atos administrativos preparatórios, uma vez que o controle meritório do processo legislativo não está sobre a esfera de atuação do TCE/PR, **pois tal lógica de atuação se pauta no controle de atos administrativos de gestão, e não no de controles de atos políticos**, tais como: a decisão de enviar o projeto de lei pelo chefe do Poder Executivo ao Poder Legislativo, e a sua respectiva discussão e votação na Assembleia Legislativa do Paraná - ALEP/PR.

Para uma melhor compreensão acerca do tema, observa-se que a Instrução nº 33/2023 - 5º ICE/TCE-PR (peça 230), sintetizou de maneira lógica a referida atuação, a saber:

*(...) Com isto, a imputação de responsabilidade a agente político só seria possível, razoável e necessária nos casos em que eles tenham contribuído de alguma forma para as irregularidades, em que delas tinham conhecimento, ou, ainda, em que houve alguma omissão grave de sua parte, **o que não se verificou na presente tomada de contas**, já que os atos administrativos aqui analisados, como citados pelos próprios recorrentes, são preparatórios e antecedentes ao processo legislativo e consideraram para sua construção premissas em desacordo com as normativas previdenciárias vigentes à época dos fatos.*

Em completa coerência então se reveste a decisão recorrida, não imputou responsabilidade a agentes políticos quando não há a prática de atos administrativos de gestão, demonstrando, por outro lado, a grave falha no desempenho das atribuições de supervisão hierárquica exercida pelos recorrentes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Tal lógica decisória é inclusive reconhecida pelos recorrentes ao afirmarem textualmente que: “a gestão previdenciária tratada naquela assentada continha o influxo da Lei 19.790/2018, razão pela qual não haveria qualquer responsabilização que pudesse ser estendida aos recorrentes quando uma das protagonistas na aprovação daquela lei não sofreu qualquer censura”.

Resta evidente que não havia ato de gestão praticado pela então chefe do Poder Executivo a ser examinado, realidade oposta da explicitada nos itens 3.15; 3.16, 3.17 e 3.18 em relação aos recorrentes ao longo da presente instrução processual, atraindo a competência do TCE/PR e a respectiva responsabilização. (...)

Desse modo, a decisão não merece reforma no presente tópico, mantendo-se o posicionamento inicial pela irregularidade das contas, com aplicação das multas administrativas correlatas.

3.20. RECURSO Nº 04 - EXISTÊNCIA DE INDIVIDUALIZAÇÃO DAS CONDUTAS DOS RECORRENTES E DOSIMETRIA:

ão merece guarida a irresignação dos recorrentes no presente ponto objeto do recurso, uma vez que a decisão recorrida apresentou a respectiva individualização das condutas, seja quando da elaboração da matriz de responsabilidade, seja quando do voto-vencedor recorrido (o qual integrou o voto-vencido da Tomada de Contas²²).

A utilização da fundamentação *per relationem* observou, ainda que concisamente, acréscimos de fundamentação no voto-vencedor recorrido com a respectiva exposição das premissas fáticas que formaram a convicção vencedora.

²² Preâmbulo da proposta de voto-vencedora (peça 192): “(...) destaco que tanto as preliminares levantadas, assim como as justificativas apresentadas pelos responsáveis, já devidamente sintetizadas na proposta de voto originária apresentada pelo Ilustre Relator, também integram para todos os efeitos legais a presente proposta divergente.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nesse cenário, não houve imputação de irregularidade genérica. As condutas foram perfeitamente individualizadas, permitindo o exercício do contraditório e da ampla defesa pelos interessados.

A decisão conteve as pertinentes descrições das irregularidades apontadas, com a indicação da norma violada e seus aspectos derivados correlatos, como a descrição da conduta omissiva ou comissiva, nexo de causalidade, e a relação das evidências relativas às irregularidades apontadas.

Razão pela qual, demonstra-se que a irresignação se dirige aos próprios critérios de dosimetria para as sanções previstas na Lei Orgânica c/c o Regimento Interno do TCE/PR (artigo 87, inciso IV, alínea “g”, da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005).

Sob tal perspectiva, vislumbro que a dosimetria inicial se mostra adequada.

Ante o exposto, não há que se declarar nula a punição aos recorrentes no referido ponto, já que a decisão proveu a pertinente individualização das condutas com a respectiva dosimetria, mantendo-se o posicionamento inicial pela irregularidade das contas, com a aplicação das multas administrativas correlatas.

3.21. RECURSO Nº 04: CORRETA INTERPRETAÇÃO DO PRINCÍPIO DA RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA NO ÂMBITO DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR (DA *NOVATIO LEGIS IN MELLIUS*):

A natureza dinâmica do direito administrativo permite transpor com reservas o princípio da retroatividade para as respectivas sanções desse ramo do direito.

Desse dinamismo, destaco que não há incidência do princípio da retroatividade da norma mais benéfica para o direito administrativo sancionador de forma ampla, visto que isso implicaria em uma vulneração de outros princípios assegurados na norma constitucional, **tais como os da segurança jurídica, do direito adquirido e do ato jurídico perfeito.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

É preciso reafirmar que deve se desconsiderar mudanças legislativas posteriores à ocorrência dos fatos que teriam tornado potencialmente legítimas as condutas praticadas pelos recorrentes, **como um salvo conduto de ordem absoluta**, conforme já ponderou a jurisprudência do Tribunal de Contas da União - TCU, referenciada pela unidade técnica na Instrução nº 33/2023 - 5º ICE-TCE/PR (peça 230).

O que revela que a eventual solução adotada por normativos posteriores em sentido contrário (Portaria nº 464/2018 e da Lei Estadual nº 20.635/2021), **não retiram os efeitos jurídicos nefastos dos atos administrativos exarados sob os parâmetros ilegais já expostos na presente tomada de contas para a formatação do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS**.

Com isso, **não há retroação dos efeitos de normatização posterior em benefício dos recorrentes**, para fins de reforma da decisão no presente ponto, mantendo o posicionamento inicial pela irregularidade das contas, com aplicação das multas administrativas correlatas.

3.22. RECURSO Nº 04: EFETIVA CONSIDERAÇÃO DOS INFLUXOS DA LINDB. DEMONSTRAÇÃO DO VALOR DO CONSEQUENCIALISMO NO CAMPO ATUARIAL. EXPLICITACÃO DOS EFEITOS NA POLÍTICA PREVIDENCIÁRIA.

Os recorrentes apresentam suposta “ausência de consideração dos efeitos que o reconhecimento das irregularidades, quando desvencilhadas do contexto no qual estão inseridas, viria a causar no sistema de custeio previdenciário paranaense” e suas respectivas nuances.

A esse respeito, os novos preceitos decisórios trazidos pela LINDB junto à esfera controladora, de demonstração do consequentialismo no campo da formatação do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS, foi observado pela unidade técnica ao longo da instrução processual.

A técnica decisória do consequentialismo aplicada na presente auditoria demonstrou, mediante o cotejo dos critérios legais vigentes, que as opções



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

administrativas entabuladas produziram efeitos desestabilizadores na política previdenciária local, **propondo de maneira fundamentada e dialógica, a revisão do Plano de Custeio para fazer frente ao desequilíbrio financeiro e atuarial evidenciado na Tomada de Contas Extraordinária.**

A partir dessa perspectiva observou-se, do conteúdo semântico dos diversos achados, as respectivas consequências, potenciais ou efetivas, das condutas tomadas pelos agentes públicos, inclusive tendo em consideração o contexto presente à época em que foram tomadas, a fim de avaliar a razoabilidade dos atos praticados, buscado demonstrar as consequências de suas próprias decisões.

Nesse sentido, a Instrução nº 33/2023 - 5º ICE/TCE-PR (peça 230), apontou que:

*(...) Observou-se, por exemplo, em cada contexto, como a utilização indevida da hipótese atuarial de gerações futuras na consolidação do resultado atuarial; a superestimativa da respectiva projeção de novos entrantes; a não demonstração da adequabilidade da base cadastral e a ausência de testes de aderência que embasarão às hipóteses utilizadas avaliações atuariais **produziram invariavelmente influxo negativo na construção do modelo de gestão previdenciária do estado do Paraná.***

*Desta feita, verificou-se a prática de ponderação das consequências dos atos administrativos e das decisões tomadas dentro dos respectivos contornos legais **estabelecidos no âmbito da competência legislativa concorrente**, e as situações imotivadas de atuação evidenciadas ao longo da instrução processual. (...)*

É de referir, portanto, que a decisão não merece reforma no presente ponto, mantendo-se o posicionamento inicial pela irregularidade das contas, com aplicação das multas administrativas correlatas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3.23. RECURSO Nº 04: PRESENÇA DE ERRO GROSSEIRO CAPAZ DE ATRAIR A RESPONSABILIZAÇÃO PESSOAL DOS RECORRENTES:

Os parâmetros e argumentos invocados pelos recorrentes, como aptos a afastar a configuração de erro grosseiro, residem justamente na contextualização dos tópicos meritórios antecedentes, a saber, item 3.15; 3.16; 3.17; 3.18 e 3.19, da presente proposta de voto-divergente, já devidamente analisados.

Referindo ao tema, a Instrução nº 33/2023 - 5º ICE/TCE-PR (peça 230), apontou que:

(...) É certo que os agentes públicos aqui arrolados quer sejam os responsáveis técnicos pela avaliação atuarial, os que elaboraram a Nota Técnica DPREV/Atuária n.º 114/2019; os supervisores do processo de elaboração da Nota Técnica DPREV/Atuária n.º 114/2019; e os que propuseram ao Conselho de Administração a aprovação da Nota Técnica DPREV/Atuária n.º 114/2019, executaram o próprio ato questionado em si ou exerceram controle meramente formal ou chancelatório, sem ponderar todo o contexto já explicitado desde o exercício de 2013, para fazer frente ao verdadeiro déficit atuarial do Fundo de Previdência.

Tal informação é particularmente relevante no presente contexto decisório para confirmar uma série de atos administrativos prévios exarados em desconformidade com os parâmetros normativos vigente e utilizados para fundamentação da presente Tomada.

É consabido que os agentes públicos não precisam dominar todos os assuntos, mas deveriam estar atualizados com os desafios, os problemas estruturais aqui apontados, a saber: a) utilização indevida da hipótese atuarial de gerações futuras na consolidação do resultado atuarial; b) superestimativa da projeção de novos entrantes; c) avaliação atuarial não demonstrou a adequabilidade da base cadastral, bem como constatou-se d) ausência de testes de aderência quem embasassem as hipóteses utilizadas nas avaliações atuarias e o respectivo contexto da política previdenciária do Regime Próprio de Previdência Estadual. (...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nesse contexto, munidos de informações, e baseando suas ações em dados fidedignos, poder-se-ia aferir de modo concreto o exercício de um controle efetivo sobre a qualidade das informações a serem aprovadas e atuar de maneira legítima para subsidiar o processo legislativo.

À luz das referidas premissas, como a decisão proveu a pertinente demonstração da aplicação da LINDB, inclusive em sede de aclaratórios (peça 208), não cabe a irresignação para fins de reforma no presente tópico, mantendo-se o posicionamento inicial pela irregularidade das contas, com aplicação das multas administrativas correlatas.

3.24. RECURSO Nº 05: APROVAÇÃO DA AVALIAÇÃO ATUARIAL DO REGIME PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA SOCIAL DO ESTADO DO PARANÁ RELATIVA A 2018 (NOTA TÉCNICA DPREV/ATUÁRIA N.º 114/2019), CONFORME RESOLUÇÃO N.º 005/2019 - CONSELHO DE ADMINISTRAÇÃO - DA AUSÊNCIA DE FISCALIZAÇÃO E CONTROLE:

Esclareça-se que o campo de atuação do controle externo, objeto da Tomada de Contas, é o administrativo, o qual não se confunde com a esfera legislativa, como apontam os recorrentes em sua defesa recursal.

De forma simples, os atos administrativos relacionados e aqui analisados se referem àqueles que aprovaram a avaliação atuarial do Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Paraná relativa a 2018 (Nota Técnica DPREV/Atuária n.º 114/2019), conforme Resolução n.º 005/2019 - Conselho de Administração.

Logo, não se pode utilizar o argumento de que a legislação local, a saber, a lei ordinária estadual n.º 17.435/2012, com as alterações da lei ordinária estadual n.º 19.790/2018, tornaria infensa a análise aqui efetuada, uma vez os atos administrativos preparatórios do processo legislativo estadual não guardavam consonância com as normativas técnicas adequadas, conforme demonstrado ao longo da instrução processual.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em pontos precedentes similares, foi considerado o natural influxo da ação/omissão administrativa no processo legislativo, quando da aprovação aqui questionada; a respectiva fiscalização e o controle sobre tudo o quanto foi realizado nos procedimentos até então adotados.

A análise crítica da utilização da hipótese de gerações futuras na consolidação do resultado atuarial (por exemplo) deveria ser melhor ponderada, isso porque ela, vem ocultando, desde o exercício de 2013, o verdadeiro déficit atuarial do Fundo de Previdência, cujo cenário, além de relatado nesta Tomada de Contas Extraordinária, já foi objeto de decisões do Tribunal Pleno desta Corte, em especial nos Acórdãos de Parecer Prévio n.º 287/2018 - TP, n.º 689/2020 - TP e n.º 271/2021 - TP, todos já transitados em julgado.

Logo, os recorrentes estavam plenamente cientes das inconformidades aqui pontuadas e não explicitaram nas suas decisões administrativas o necessário enfrentamento da matéria.

Outro ponto que convém frisar, é que ao ato de homologação dos procedimentos até então adotados, não pode ser tido como meramente formal ou chancelatório, mas antes como um ato de fiscalização.

Noutro giro, através das peças 233, 237 e 240 (*petição intermediárias de parte dos integrantes do conselho de administração*), trouxeram esclarecimentos pontuais e complementares aos elementos de informação aportados aos autos da Tomada de Contas Extraordinária n.º 712251/19, argumentando que:

(...) não houve a exposição circunstanciada aos Conselheiros sobre as technicalidades que orientam as avaliações e reavaliações do Plano Atuarial pelo respectivo Atuário do PARANAPREVIDÊNCIA e aspectos conexos, bem como que essa temática só veio ao conhecimento do Conselho de Administração em reunião do dia 25 de fevereiro de 2023, que visava aprovar 'premissas e parâmetros para a Avaliação Atuarial do Exercício 2022 (...)'.

Ocorre que eventuais limitações técnicas, para conformação jurídica da responsabilidade administrativa dos órgãos colegiados, deveriam ser



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

expressamente consignadas, de modo fundamentado, numa eventual posição individual divergente. E não havendo sido documentado, nas manifestações processuais deliberativas, **opinião diversa**, presume-se a construção conjunta da decisão colegiada.

Assim, forçoso concluir que a homologação não se trata de mera ratificação de atos administrativos anteriores, **mas de oportunidade de averiguar a sua regularidade antes que surtam efeitos concretos**. As autoridades homologadoras, ao anuírem aos pareceres e/ou manifestações, também se responsabilizam, visto que a elas cabem arguir eventuais falhas na condução do procedimento.

Em suma, os recorrentes, ao aprovarem a avaliação atuarial do Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Paraná relativa a 2018 (Nota Técnica DPREV/Atuária n.º 114/2019), conforme Resolução n.º 005/2019 - Conselho de Administração, de maneira acrítica e sem considerar fatores como: a) avaliação atuarial não demonstra a adequabilidade da base cadastral; b) ausência de testes de aderência que embasam as hipóteses utilizadas nas avaliações atuariais; e c) utilização indevida da hipótese atuarial de gerações futuras na consolidação do resultado atuarial, **concorreram para formatar um ato administrativo eivado de ilegalidades que posteriormente retroalimentou o processo legislativo local**, quando deveriam ter adotado as medidas cabíveis para o saneamento da situação e/ou explicitado alternativas para tanto.

Dessa maneira não cabe invocar como escusa a “observância de forma vinculada e adstrita fielmente à legislação local” para fins de reforma da decisão no presente tópico, mantendo-se o posicionamento inicial pela irregularidade das contas, com aplicação das multas administrativas correlatas.

3.25. RECURSO N° 05: REAL ALCANCE DA DECISÃO NO STF NO ÂMBITO DA AÇÃO CÍVEL ORIGINÁRIA N° 830 - LEGALIDADE DOS FUNDAMENTOS NORMATIVOS UTILIZADOS NA FISCALIZAÇÃO E SUA CORRELAÇÃO COM O PLANO DE AMORTIZAÇÃO DO DEFICIT ATUARIAL



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

COM DURAÇÃO SUPERIOR AO DETERMINADO PELA PORTARIA MPS Nº 403/2008:

Os pressupostos normativos da ação fiscalizatória adotada na presente Tomada de Contas Extraordinária não guardam correlação com os fundamentos decisórios adotados pelo STF no âmbito da Ação Cível Originária nº 830, a qual se limitou tão somente a afastar a aplicação das sanções previstas no artigo 7º da Lei Federal n.º 9.717/1998.

É importante afastar o argumento defensivo de que houve vulneração das diretrizes constitucionais do exercício da competência legislativa concorrente em matéria previdenciária, tendo a União, inclusive, estabelecido normas gerais. Não houve extrapolação normativa.

Da *ratio decidendi* da decisão do Supremo Tribunal Federal, observa-se a adoção da técnica decisória intermediária interpretativa, afastando o significado sancionador esculpido no art. 7º da Lei Federal n.º 9.717/1998.

Sendo tal interpretação inclusive, recentemente, objeto de deliberação, quando do julgamento da **Repercussão Geral de nº 968²³**, cuja tese a ser fixada pelo Plenário do STF, **abordará tão somente o campo sancionador da competência previdenciária concorrente exercida pela União²⁴**, subsistindo para todos os efeitos legais, as normas estruturantes dos processos de trabalho previdenciários vinculantes para os Estados e Municípios.

Em completa convergência com a Instrução nº 33/2023 - 5º ICE-TCE/PR (peça 230), a análise crítica revela que:

“(...) o parâmetro legal vigente e sua regulamentação com fundamento no artigo 9º da

²³ Repercussão Geral nº 968 - Competência legislativa da União para dispor sobre normas gerais em matéria previdenciária **no que diz respeito ao descumprimento da Lei 9.717/1998 e do Decreto 3.778/2001 pelos demais entes federados.**

²⁴ EMENTA: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. REPERCUSSÃO GERAL. DIREITO FINANCEIRO. DIREITO PREVIDENCIÁRIO. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA. UNIÃO. NORMAS GERAIS. DESCUMPRIMENTO DE NORMA PELOS DEMAIS ENTES FEDERADOS. CERTIFICADO DE REGULARIDADE PREVIDENCIÁRIA - CRP. LEI 9.717/1998. DECRETO 3.788/2001. PORTARIA MPS 204/2008 E ALTERAÇÕES. 1. A controvérsia em tela consiste na constitucionalidade dos arts. 7º e 9º da Lei 9.717/1998 e do Decreto 3.788/2001, que institui o Certificado de Regularidade Previdenciária, no aspecto em que estabelecem **medidas restritivas** ao ente federado que não cumpra as regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos. 2. A questão referente ao alcance da competência legislativa da União para dispor sobre normas gerais em matéria previdenciária, **ainda que de natureza sancionatória**, no que diz respeito ao descumprimento das normas da Lei 9.717/1998 pelos demais entes federados, **possui repercussão geral**. 3. Preliminar de repercussão geral reconhecida.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Lei Federal n.º 9.717/1998, reforçou ainda mais as normas substanciais de crivo nacional que influenciam diretamente na formação dos regimes próprios em todas as esferas políticas da federação. Esse processo, denota que o estado do Paraná não possuía nenhuma norma para disciplinar a elaboração de estudos atuariais e definir as premissas a serem utilizadas, e não adotando a Portaria MF n.º 464/2018, haveria vácuo normativo, o que viola o princípio da legalidade basilar no estado democrático de direito. Eis, portanto, que não era crível permitir que a entidade gestora do RPPS, Serviço Social Autônomo, atuasse por seu livre arbítrio, sem as amarras típicas do regime jurídico-administrativo que envolve a matéria previdenciária estabelecidas de modo geral e obrigatório pela União aos entes federados.”

É de referir que a União desempenha importante papel de atestar o cumprimento, pelo ente federativo, dos padrões mínimos estabelecidos pelas normas gerais, garantindo segurança e solidez aos regimes próprios de previdência social, em âmbito nacional.

Caracterizada, assim, a competência constitucional da União para a elaboração de normas gerais não se deduz qualquer tipo de permissão para que os entes inobservem as normas federais que devem balizar a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos.

Somado a isso, a equipe técnica demonstrou que: **“nas Contas do Governador do Estado, exercício de 2020, (...) dos 26 estados da federação e do Distrito Federal, apenas o estado do Paraná adotou a prática de incluir a hipótese de geração futura no resultado atuarial” (Instrução nº 33/2023 - peça 230)** sem o pertinente fundamento legal à época dos fatos.

Ante o exposto, não cabe invocar alcance elástico da exegese normativa fixada na ACO nº 830 - STF para fins de reforma da decisão no presente tópico, mantendo-se o posicionamento inicial pela irregularidade das contas, com aplicação das multas administrativas correlatas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Da mesma forma, o Plano de Custeio estabelecido na Lei Estadual n.º 19.790/2018 previu o equacionamento do déficit atuarial mediante aportes suplementares do Estado **por tempo indefinido - violando o artigo 18, § 1º, da Portaria n.º 403/2008 do Ministério da Previdência Social**, que prevê a estipulação de prazo máximo de 35 anos para que os recursos do plano de amortização cubram o déficit.

Em relação a justificativa ventilada de manter o “*plano equilibrado no sentido de não prejudicar a consecução de outras políticas públicas*”, tal argumento não se mostra crível pois referido juízo de valor político-decisório é de competência do chefe do Poder Executivo e do Parlamento, **cabendo, aos agentes administrativos pautar sua conduta nas normativas vigentes** para então subsidiar a formação da vontade e o direcionamento da ação estruturante do Estado nas suas diferentes áreas de atuação.

Ante o exposto, dessa maneira a decisão não merece reforma no presente tópico, mantendo-se o posicionamento inicial pela irregularidade das contas, com aplicação das multas administrativas correlatas.

3.26. RECURSO Nº 05: AVALIAÇÃO ATUARIAL NÃO DEMONSTRA A ADEQUABILIDADE DA BASE CADASTRAL:

Sobre esse tópico, apontam os recorrentes em suas razões recursais que “*há presunção de veracidade nos documentos oficiais de que se valeram os atuários para construir os documentos técnicos de avaliação atuarial, uma vez que produzidos por servidores públicos.*”

É possível observar que o conceito de presunção de legitimidade dos atos administrativos não significa que eles serão válidos em qualquer circunstância, mas sim que na ausência de provas que comprovem sua invalidade, presume-se a validez do ato administrativo, o que exatamente não é o caso dos autos. Nesse sentido:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(...) uma vez que não houve a indicação, de forma expressa, da avaliação da qualidade da base cadastral utilizada na avaliação atuarial, destacando sua atualização, amplitude e consistência, limitando-se a descrever a recepção dos dados oriundos do sistema META4 sem qualquer juízo de criticidade avaliativa.

O que realmente importa para refutar a presente tese defensiva é que os recorrentes se limitam em apenas afirmar que a base cadastral possui qualidade e consistência dos dados - contudo, não dispõe materialmente sobre a realização de testes de consistência - e dos respectivos resultados apresentados, não demonstrando uma análise pormenorizada da base cadastral nos termos do art. 13 da Portaria MPS nº 403/2008. Nesse sentido uma base de dados atualizada, ampla e íntegra é elemento crucial para a fidedignidade do cálculo atuarial. Se assim não fosse, o legislador não teria se preocupado em inserir o art. 13 na Portaria MPS nº 403/2008 (...).

Mais do que isso, tamanha a importância da base cadastral que, caso esteja incompleta ou inconsistente, o Parecer Atuarial deverá dispor sobre o impacto em relação ao resultado apurado, devendo ser adotadas, pelo ente federativo, providências para a sua adequação até a próxima avaliação atuarial.

Ainda na Portaria MPS nº 403/2008 existem comandos a serem seguidos para os casos em que não há informações sobre o tempo de contribuição efetivo para fins de aposentadoria e para a falta de dados cadastrais dos dependentes, situação na qual deverá ser estimada a composição do grupo familiar para fins de cálculo do compromisso gerado pela morte do servidor ativo ou inativo, esclarecendo-se, no Parecer Atuarial, os critérios utilizados, sempre numa perspectiva conservadora quanto aos impactos na diminuição das obrigações do RPPS. Também há comandos para o cálculo da compensação previdenciária a receber pelo RPPS, que deverá estar fundamentado em base cadastral atualizada, completa e consistente. (Instrução nº 33/2023 - 5º ICE/TCE-PR (peça 230).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Entendimento em sentido contrário iria contra a própria natureza da notória influência da base de dados no cálculo atuarial e o destaque dado pelo legislador a esse elemento.

Conforme demonstrado na inicial da Tomada de Contas, o DRAA com data-base 31 de dezembro de 2018, **evidencia uma grande defasagem em relação ao último recenseamento previdenciário de segurados ativos, ocorridos apenas no ano de 2009. Assim, há clara evidência da desatualização da base utilizada para a realização da avaliação atuarial.**

Nesta seara, mostra-se a proeminência da base de dados a ser utilizadas no cálculo atuarial e a importância de analisá-la e aferir sua atualização, amplitude e consistência, **sem presumir como atualizadas, amplas e consistentes as informações cadastrais originadas dos Poderes, órgãos e entidades do Estado do Paraná, os quais, por convênios firmados, devem disponibilizar à gestora do RPPS as alterações cadastrais e remuneratórias dos servidores.**

Assim sendo, **como órgão gestor do RPPS paranaense, a PRPREV deveria analisar os dados que lhe são enviados antes de proceder a qualquer estudo, sob risco de que tal estudo não represente a real situação do RPPS do Paraná.**

Uma base cadastral confiável, dada a natureza sensível dos elementos que compõem o cálculo atuarial, é requisito necessário para que as projeções atuariais efetuadas guardem relação com a realidade apresentada pela massa abrangida pelo RPPS estadual.

Logo, a decisão não merece reforma no presente tópico, mantendo-se o posicionamento inicial pela irregularidade das contas, com aplicação das multas administrativas correlatas.

3.27. RECURSO Nº 05: AUSÊNCIA DE TESTES DE ADERÊNCIA QUE EMBASAM AS HIPÓTESES UTILIZADAS NAS AVALIAÇÕES ATUARIAIS:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Para sua defesa os recorrentes argumentam que a Portaria nº 403/2008 não exigia a respectiva explicitação da realização de testes de aderência, tendo sua existência normativa surgido como faculdade na redação da Portaria 464/2018.

Destacam ainda que os testes de aderência sempre foram realizados pelo setor técnico da PARANAPREVIDÊNCIA.

Contudo, os recorrentes afirmam textualmente que “o fato de eles não constarem em documentos específicos para este fim não induz necessariamente a conclusão de que eles não eram realizados”, sem, contudo, apresentá-los nesse momento processual.

Em função desses vetores, a conclusão natural a se considerar é que de fato, os testes não foram realizados, não havendo comprovação das hipóteses biométricas, demográficas, econômicas e financeiras utilizadas pela PRPREV, preconizadas pelos art. 5º e 6º da Portaria MPS nº 403/2008, não havendo, portanto, que se falar em sua utilização como facultativa.

Tal análise foi substancialmente prejudicada, uma vez que o interesse legal protegido é aferir se as hipóteses utilizadas são as mais adequadas à respectiva massa de segurados.

De maneira diversa do alegado pelos recorrentes, a Portaria MF nº 464/2018 não foi a responsável por introduzir a obrigatoriedade dos testes de aderência, mas sim reforçar a obrigatoriedade que já existia durante a vigência da Portaria MPS nº 403/2008. Pontua de maneira assertiva a unidade técnica:

(...) A Portaria MPS nº 403/2008 estabelece parâmetros mínimos e máximos em relação às hipóteses utilizadas no cálculo atuarial. Todavia, devem ser realizados estudos que embasem a escolha das hipóteses biométricas, demográficas, econômicas e financeiras adequadas às características da massa de segurados e de seus dependentes para o correto dimensionamento dos compromissos futuros do RPPS, obedecidos os



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

parâmetros mínimos de prudência estabelecidos na referida Portaria.

*Dito de maneira mais direta, não se trata de escolher hipóteses que apenas respeitem os parâmetros mínimos e máximos de prudência, mas sim escolher as hipóteses mais adequadas à massa abrangida e que obedeçam aos parâmetros mínimos e máximos estabelecidos na Portaria MPS nº 403/2008. E, como é de se esperar, as hipóteses mais adequadas à massa abrangida são definidas por meio de testes. **É a consecução de testes que dirá quais hipóteses devem e quais não devem ser utilizadas.***

É importante enfatizar a regra da transparência. Não se trata de presumir que não houve indicações de que a entidade teria deixado de proceder aos testes de aderência devidos, mas sim de que a entidade não demonstrou ter realizado os testes de aderência devidos. Não houve a materialização nas Avaliações Atuariais dos elementos que embasaram a escolha das hipóteses mais adequadas à população abrangida pelo RPPS paranaense. Os testes devem ser demonstrados. É isso o que se depreende da leitura dos arts. 5º e 6º da Portaria MPS nº 403/2008.

*A título de exemplo, a inicial demonstrou o impacto da Tábua Biométrica no cálculo atuarial. O uso de **Tábuas Biométricas de mortalidade geral, mortalidade de inválidos e entrada em invalidez, desassociadas da realidade, pode resultar em ganhos ou perdas atuariais cumulativas ao longo do tempo, gerando desequilíbrios estruturais ao plano de benefícios.***

Embora a equipe desta Inspeção tenha exemplificado apenas a questão da hipótese biométrica na inicial, o órgão gestor do RPPS paranaense também deve realizar testes que demonstrem a adequabilidade das hipóteses demográficas, econômicas e financeiras, as quais impactam significativamente no cálculo atuarial e materializá-las em suas Avaliações Atuariais.

Essa medida, além de proporcionar transparência em relação às hipóteses atuariais utilizadas, visa tornar o cálculo atuarial mais



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

fidedigno, representando a corrente situação atuarial da previdência estadual e possibilitando uma melhor mensuração dos compromissos atuariais. (...) (Instrução nº 33/2023 - 5º ICE/TCE-PR (peça 230).

É nesse quadrante, que se insere a ausência de dúvida sobre a necessidade de apresentação dos testes realizados para embasar a tomada de decisão sobre as hipóteses do cálculo atuarial.

Ressalta-se que o legislador explicitou, ainda de modo mais claro, tal obrigatoriedade quando da edição da Portaria MF 464/2018, em que o art. 17 do citado instrumento deixou indene a obrigatoriedade da realização do Relatório de Análise das Hipóteses para comprovação de sua adequação às características da massa de beneficiários do regime.

Logo, a decisão recorrida não merece reforma no presente tópico, mantendo-se o posicionamento inicial pela irregularidade das contas, com aplicação das multas administrativas correlatas.

3.28. RECURSO Nº 05: CORRETA INTERPRETAÇÃO DO PRINCÍPIO DA RETROATIVIDADE DA LEI MAIS BENÉFICA NO ÂMBITO DO DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR (DA NOVATIO LEGIS IN MELLIUS):

A natureza dinâmica do direito administrativo permite transpor com reservas o princípio da retroatividade para as respectivas sanções desse ramo do direito.

Desse dinamismo, destaco que não há incidência do princípio da retroatividade da norma mais benéfica para o direito administrativo sancionador de forma ampla, visto que isso implicaria em uma vulneração de outros princípios assegurados na norma constitucional, **tais como os da segurança jurídica, do direito adquirido e do ato jurídico perfeito.**

É preciso reafirmar que deve se desconsiderar mudanças legislativas posteriores à ocorrência dos fatos que teriam tornado potencialmente legítimas as condutas praticadas pelos recorrentes, **como um salvo conduto de**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ordem absoluta, conforme já ponderou a jurisprudência do Tribunal de Contas da União - TCU, referenciada pela unidade técnica na Instrução nº 33/2023 - 5º ICE-TCE/PR (peça 230).

O que revela que a eventual solução adotada por normativos posteriores em sentido contrário (Portaria nº 464/2018 e da Lei Estadual nº 20.635/2021), **não retiram os efeitos jurídicos nefastos dos atos administrativos exarados sob os parâmetros ilegais já expostos na presente tomada de contas para a formação do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS.**

Com isso, **não há retroação dos efeitos de normatização posterior em benefício dos recorrentes**, para fins de reforma da decisão no presente ponto, mantendo o posicionamento inicial pela irregularidade das contas, com aplicação das multas administrativas correlatas.

3.29. RECURSO Nº 05: PRESENÇA DE ERRO GROSSEIRO CAPAZ DE ATRAIR A RESPONSABILIZAÇÃO PESSOAL DOS RECORRENTES:

Os parâmetros defensivos invocados pelos recorrentes como aptos a afastar a configuração de erro grosseiro, **residem justamente na contextualização dos tópicos meritórios antecedentes, a saber, item 3.24; 3.25; e 3.27, da presente proposta de voto-divergente, já devidamente refutados.**

Referindo ao tema, a Instrução nº 33/2023 - 5º ICE/TCE-PR (peça 230) apontou que:

É certo que os agentes públicos aqui arrolados aprovaram a avaliação atuarial do Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Paraná relativa a 2018 (Nota Técnica DPREV/Atuária n.º 114/2019), conforme Resolução n.º 005/2019 – Conselho de Administração exercendo controle meramente formal ou chancelatório, sem ponderar todo o contexto já explicitado desde o exercício de 2013, para fazer frente ao verdadeiro déficit atuarial do Fundo de Previdência.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Tal informação é particularmente relevante no presente contexto decisório para confirmar uma série de atos administrativos prévios exarados em desconformidade com os parâmetros normativos vigente e utilizados para fundamentação da presente Tomada.

É consabido que os agentes públicos não precisam dominar todos os assuntos, mas deveriam estar atualizados com os desafios, os problemas estruturais aqui apontados, a saber: a) avaliação atuarial não demonstra a adequabilidade da base cadastral e b) ausência de testes de aderência quem embasaram as hipóteses utilizadas nas avaliações atuariais e o respectivo contexto da política previdenciária do Regime Próprio de Previdência Estadual.

Nesse contexto, munidos de informações, e baseando suas ações em dados fidedignos, poder-se-ia aferir de modo concreto o exercício de um controle efetivo sobre a qualidade das informações a serem aprovadas e atuar de maneira legítima para subsidiar o processo legislativo.

À luz das referidas premissas, como a decisão proveu a pertinente demonstração da aplicação da LINDB, inclusive em sede de aclaratórios (peça 208), não cabe a irresignação para fins de reforma no presente tópico, mantendo-se o posicionamento inicial pela irregularidade das contas, com aplicação das multas administrativas correlatas.

3.30. RECURSO Nº 05 - EXISTÊNCIA DE INDIVIDUALIZAÇÃO DAS CONDUTAS DOS RECORRENTES E DOSIMETRIA:

Não merece guarida a irresignação dos recorrentes no presente ponto objeto do recurso, uma vez que a decisão recorrida apresentou a respectiva individualização das condutas, seja quando da elaboração da matriz de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

responsabilidade, seja quando do voto-vencedor recorrido (o qual integrou o voto-vencido da Tomada de Contas²⁵).

A utilização da fundamentação *per relationem* observou, ainda que concisamente, acréscimos de fundamentação no voto-vencedor com a respectiva exposição das premissas fáticas que formaram a convicção vencedora.

Nesse cenário, não houve imputação de irregularidade genérica. As condutas foram perfeitamente individualizadas, permitindo o exercício do contraditório e da ampla defesa pelos interessados.

A decisão conteve as pertinentes descrições das irregularidades apontadas, com a indicação da norma violada e seus aspectos derivados correlatos, como a descrição da conduta omissiva ou comissiva, nexos de causalidade, e a relação das evidências relativas a irregularidades apontadas.

Desse modo, não há que se falar em falta de individualização das condutas.

Em que pese o acima expendido, revisando minha posição anterior quanto à dosimetria, entendo por razoável o afastamento das multas atribuídas aos membros do Conselho Administrativo do ente previdenciário, pelas razões que passo a expor.

Consoante acima já referenciado, por meio da Lei n.º 13.655/2018, foram inclusos dispositivos na LINDB, os quais alentam uma maior busca pela segurança jurídica e eficiência na aplicação do Direito Público. Nesse sentido, para a presente caso se mostram relevantes as orientações contidas, principalmente, na cabeça e no parágrafo primeiro do seu artigo 22, a saber:

“Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados **os obstáculos e as dificuldades reais do gestor** e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

²⁵ Preâmbulo da proposta de voto-vencedora (peça 192): “(...) destaco que tanto as preliminares levantadas, assim como as justificativas apresentadas pelos responsáveis, **já devidamente sintetizadas na proposta de voto originária apresentada pelo Ilustre Relator, também integram para todos os efeitos legais a presente proposta divergente.**”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas **as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente**".

Com a injunção de tal regramento, necessariamente, há que se levar em consideração o que a lei qualifica como "obstáculos", "dificuldades reais do gestor" e "circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente". Ou seja, o ambiente fático e jurídico que serviu de substrato para a tomada de decisão, que se reputa irregular. Ao que parece, a análise desses aspectos, relativamente aos recorrentes, tem o condão de afastar a imposição das sanções pecuniárias.

No caso, os recorrentes, na condição de membros do Conselho de Administração da ParanaPrevidência, tiveram sua responsabilidade reconhecida, tendo em vista a aprovação da avaliação atuarial do Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Paraná relativa a 2018 (Nota Técnica DPREV/Atuária n.º 114/2019), conforme Resolução n.º 005/2019. Ainda que subsista a reprovabilidade da conduta, nos termos acima delineados, o cenário em que foi deliberada decisão tida por irregular, esmaece a necessidade de responsabilidade, eis que, como ressoa das razões recursais dos interessados, existia: *"(i) controvérsia perante o STF sobre a extrapolação das normas produzidas pela União; (ii) judicialização do CRP e renovação pelo Ministério sem qualquer apontamento contemporâneo a ensejar o entendimento ou necessidade de revisão de legislação ou atos de gestão, resultando na circunstância de consolidação dos atos; (iii) existência de lei local tratando do tema; (iv) material de cunho técnico produzido por profissional habilitado, a saber atuário; (v) momento histórico de mais uma reforma da previdência (a sexta); (vi) revisão de entendimento e revogação da Portaria que embasa a Tomada de Contas; (vi) obtenção do CRP administrativo e execução da reforma previdenciária estadual"* (peça 222, fls. 20-21). No caso, especificamente com relação a alguns pontos levantados no recurso, embora a conformidade administrativa junto ao MPS, com a expedição do CRP e adoção de ISP, não vincule a instância controladora, há



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

aqui que se pontuar que a inexistência de impropriedade na esfera administrativa, junto ao referido ministério, não pode ser considerado elemento em desfavor dos interessados, pelo contrário, criou-se, ainda que equivocadamente, a aparência de licitude à conduta. Outra condicionante que adquire significativo relevo reside na lavratura do relatório atuarial por profissional habilitado, o qual serviu como subsídio para a aprovação da nota técnica. Embora isso não tenha o condão de afastar a impropriedade, a existência de um documento técnico, firmado por profissional qualificado na área, insere-se como circunstância prática a condicionar a conduta do gestor, na medida em que a aprovação, ainda que se tenha por indevida, teve por base um assessoramento técnico, que não pode ser menosprezado e que deve ser sopesado no concernente ao sancionamento dos recorrentes.

Diante disso, há que se dar provimento parcial ao recurso para o afastamento da responsabilidade.

3.31. RECURSO Nº 05: MANIFESTAÇÃO DE MEMBRO DESTE TRIBUNAL. DUAS CONTROVÉRSIAS: UTILIZAÇÃO DA GERAÇÃO FUTURA E ESTIMATIVA:

Conforme demonstrado exhaustivamente no tópico 3.15 da presente proposta de voto-divergente, não há que se falar em utilização da hipótese atuarial de gerações futuras no resultado atuarial.

A unidade técnica pontuou de maneira cabal, mediante a Instrução nº 33/2023 - 5º ICE-TCE/PR (peça 230), que:

“(...) a própria União não utiliza a hipótese atuarial de gerações futuras no resultado atuarial e justificou a não utilização no Relatório da Avaliação Atuarial do Regime Próprio de Previdência Social da União (RPPS da União), com data focal em 31/12/2021, ou seja, sob a égide da Portaria MF nº 464/2018, da seguinte forma: “25. Em atendimento ao previsto no § 3º do art. 24 da Portaria MF nº 464/2018 e na Nota Técnica nº 12/2016/CGACI/DRPSP/SPPS/MF, considerou-se, primeiramente, para a avaliação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

atuarial posicionada em 31/12/2021, o conceito de grupo fechado, ou seja, sem a reposição de servidores que substituirão os que saírem por aposentadoria, dado que ainda não foi publicada Instrução Normativa da Secretaria de Previdência, que definirá os parâmetros a serem considerados hipótese de reposição de servidores."

Assim, forçoso concluir que não há que se falar em autorização legal ou prática reiterada na utilização da referida hipótese no resultado atuarial em qualquer dimensão.

Ante o exposto, a decisão recorrida não merece reforma no presente tópico, mantendo-se o posicionamento inicial pela irregularidade das contas, com aplicação das multas administrativas correlatas.

4. CONCLUSÃO:

Diante de todo o exposto, apresento a proposta de voto-divergente, nos seguintes termos:

a) não acolhimento das preliminares levantadas, nos termos da fundamentação do voto originário;

b) improvimento dos Recursos de Revista interpostos por MÁRCIA CRISTINA REBONATO DO VALLE e LUIZ PAULO BUDAL PEDROSO DE ALMEIDA (peça 212), REINHOLD STEPHANES, BRÁULIO CESCO FLEURY e NELSI APARECIDA DE OLIVEIRA (peça 214), FERNANDO EUGÊNIO GHIGNONE (peça 216), PARANAPREVIDÊNCIA, PAULO ROBERTO CALDART, WESLEY AMÂNCIO DE GOUVEIA, ÉLIO JOÃO VENTURA, EDSON WASEM, FELIPE JOSÉ VIDIGAL DOS SANTOS, MARLUS DE OLIVEIRA, JOSÉ ROBERTO GARCEZ DO NASCIMENTO, DORIVAL FERREIRA DIAS, CELSO BENEDITO DA SILVA, GUSTAVO SCHUSTER CIMBALISTA DE ALENCAR e JEFFERSON RENATO ROSOLEM ZANET (peça 218 e 220), para o fim de manter integralmente o v.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Acórdão nº 2994/22 - Tribunal Pleno, integrado pelo **Acórdão nº 2681/23 - Tribunal Pleno**, reconhecendo-se a procedência da Tomada de Contas Extraordinária e a consequente irregularidade(s) das contas dos responsáveis, com aplicação das multas correlatas, e

c) provimento parcial do recurso interposto por ARION ROLIM PEREIRA, BRUNO PEROZIN GAROFANI, ÉLIO DE OLIVEIRA MANOEL, JOÃO LUIZ GIONA JUNIOR, JOSÉ MARIA DE OLIVEIRA MARQUES, LUIZ TADEU GROSSI FERNANDES, RUI DA SILVA, SALVATORE ANTONIO ASTUTI e VILMA TEREZINHA DE SOUZA PINTO (peça 222), para afastar as multas impostas, nos termos da fundamentação.

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro FABIO DE SOUZA CAMARGO, por maioria absoluta, em:

I - CONHECER os Recursos de Revista interpostos, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade e, no mérito, dar-lhes **PARCIAL PROVIMENTO** para reformar a decisão recorrida, consubstanciada no Acórdão n.º 2294/22 - Tribunal Pleno (peça 192), mantido pelo Acórdão n.º 2681/23 - Tribunal Pleno (peça 208), em sede de embargos de declaração (Autos n.º 35.751/23), julgando as contas, nos termos do inciso II do art. 16 da Lei Complementar Estadual n.º 113/2005, como REGULARES COM RESSALVAS quanto à irregularidade do Plano de Custeio com utilização da base cadastral não atualizada, ausência dos testes de aderência e aplicação da hipótese atuarial sem prévia autorização; afastando ainda todas as multas impostas no item III da peça 192 (fls. 143 a 151);

II – determinar, após o trânsito em julgado, a remessa dos autos à Coordenadoria de Monitoramento e Execuções para os registros pertinentes;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

III – determinar, depois do cumprimento integral da decisão, o encerramento do processo e o encaminhamento dos autos à Diretoria de Protocolo para arquivamento do feito, respectivamente, nos termos dos arts. 398, § 1º14, e 168, VII15, do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros IVENS ZSCHOERPER LINHARES, FABIO DE SOUZA CAMARGO (vencedor), MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA e AUGUSTINHO ZUCCHI.

Os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA e JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL (vencido), apresentaram voto pelo provimento parcial e improvimento dos recursos, respectivamente.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, GABRIEL GUY LÉGER.

Plenário Virtual, 27 de março de 2025 – Sessão Ordinária Virtual nº 5.

FABIO DE SOUZA CAMARGO
Conselheiro Relator

FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES
Conselheiro no exercício da Presidência