

**SECRETARIA DA FAZENDA
DIRETOR GERAL**

Protocolo: 15.744.777-7
Assunto: ENCAMINHA PROPOSTA DE REESTRUTURAÇÃO DO SEAGRI, ENVOLVENDO A JUNÇÃO DAS VINCULADAS CPRA - CODAPAR - EMATER E IAPAR, CRIANDO UM NOVO INSTITUTO
Interessado: SECRETARIA DE ESTADO DA AGRICULTURA E DO ABASTECIMENTO DO PARANÁ
Data: 14/06/2019 16:33

DESPACHO

I - Encaminhe-se o presente protocolado à **DOE** e **DTE** para análise e informação, **com urgência**.

É o despacho.

SEFA/DG, 14/06/2019.

CAIO VINÍCIUS REZENDE
ASSESSOR - SEFA/DG

PROTÓCOLO 15.744.777-7

INTERESSADO: Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento - SEAB

ASSUNTO: Proposta de reestruturação do Sistema Estadual de Agricultura - SEAGRI

INFORMAÇÃO Nº 1558/2019

1 - RELATÓRIO

Trata o presente protocolado de encaminhamento feito pela Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento – SEAB de anteprojeto de lei que tem por objeto a reestruturação do Sistema Estadual de Agricultura – SEAGRI, envolvendo o Centro Paranaense de Referência em Agroecologia – CPRA, a Companhia de Desenvolvimento Agropecuário do Paraná – CODAPAR, o Instituto Paranaense de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMATER e o Instituto Agrônomo do Paraná – IAPAR, resultando em uma nova instituição, vinculada à SEAB, intitulada de Instituto de Desenvolvimento Rural do Paraná.

Os autos foram encaminhados a esta Secretaria de Estado da Fazenda para manifestação acerca dos aspectos orçamentários e financeiros.

É o relatório.

2 – FUNDAMENTAÇÃO

Compulsando o teor do presente protocolado, resta evidente que a presente proposta almeja a integração harmoniosa das ações desenvolvidas pelas quatro organizações do Sistema Estadual de Agricultura, de modo a propiciar um planejamento estratégico integrado, bem como promover ganhos de eficiência para a nova instituição, para o Estado e para a sociedade como um todo.

Nas palavras da Coordenação de Modernização Institucional – CMI da Secretaria do Planejamento e Projetos Estruturantes: “a *redução de*

estruturas públicas, que o estudo sugere, possibilitará o aprimoramento dos instrumentos de governança, transparência, controle da administração pública estadual e o melhor relacionamento com a sociedade, convergindo com as diretrizes governamentais”.

Em todo caso, para a efetivação desta almejada reestruturação administrativa, necessário fazer avaliação quanto aos aspectos do impacto no orçamento e nas finanças do Estado do Paraná advindos com a presente proposta.

Assim, passando a avaliar pontualmente os quadros e informações apresentados na Proposta de Reestruturação acostada às fls. 05/128, esta Secretaria de Estado da Fazenda passa a tecer as considerações a seguir:

2.1. DO IMPACTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO

2.1.1 Despesas com Pessoal

A SEAB apresentou, às fls. 48, quadro resumo demonstrando a redução de cargos comissionados e gratificações a serem provocados, comparando a situação atual e a perspectiva para o novo Instituto:

9.6.1. REDUÇÃO DE CARGOS COMISSIONADOS/GRATIFICAÇÕES:

RESUMO	Situação atual	Instituto	Redução	%
Número de Funcionários	1.817	1.817	0	0,0%
N.º Diretorias	13	6	7	53,8%
Custo mensal dos cargos de Diretorias (com encargos)	R\$ 207.275,43	R\$ 73.100,03	R\$ 134.175,40	64,7%
Custo anual dos cargos de Diretorias (com encargos)	R\$ 2.763.671,73	R\$ 974.666,80	R\$ 1.789.004,94	64,7%
Número total de cargos comissionados/funções gratificadas	416	243	173	41,6%
Custo mensal de todos os cargos e funções gratificadas (com encargos)	R\$ 789.619,90	R\$ 596.061,79	R\$ 193.558,10	24,5%
Custo anual de todos os cargos e funções gratificadas (com encargos)	R\$ 10.528.262,64	R\$ 7.947.488,60	R\$ 2.580.774,04	24,5%
Média R\$/mensal/ Função Gratificada x N.º funcionários	R\$ 434,57	R\$ 328,05	106,53	24,5%
Relação do número de subordinados* x chefes	4,4	7,5	3,11*	71,2%

* elevação da relação de funcionários x cargos/funções gratificadas

Segundo as informações apresentadas, aduziu-se, dentre outras coisas, que:

- a) A redução de 13 cargos de diretoria para 6 cargos proporcionará uma redução de R\$ 1,8 milhão/ano;

b) A redução dos atuais 416 cargos comissionados/funções gratificadas para os 243 propostos representará uma racionalização de 41,6% no número de funções/cargos;

c) Proporcionará uma economia de 24,5% nos custos, equivalente a R\$ 2,6 milhões/ano.

No entanto, aqui cabe destacar o quadro apresentado às fls. 45, que apresenta a situação total dos cargos de provimento em comissão e funções gratificadas (inclusos os cargos de direção) do CPRA, CODAPAR, EMATER e IAPAR:

Total de cargos de provimento em comissão e funções gratificadas (incluso os cargos de direção) do CPRA, CODAPAR, EMATER e IAPAR (situação atual):

INSTITUIÇÃO	Quadro Completo			Quadro Atual		
	nº	MENSAL	ANUAL	nº	MENSAL	ANUAL
CODAPAR	35	139.016,72	2.520.222,28	34	163.547,74	2.180.635,96
CPRA	6	59.981,62	799.754,68	1	10.798,51	143.980,12
EMATER	243	141.887,80	1.801.836,84	126	101.806,59	1.357.420,92
IAPAR	122	358.733,76	5.316.448,84	94	260.339,56	3.471.193,22
Total	416	789.619,90	10.528.262,64	255	536.492,40	7.153.230,22

Veja-se que, conforme se depreende do quadro acima, apesar da existência legal de 416 cargos de provimento em comissão e funções gratificadas em todas as unidades, apenas 255 destes cargos e funções estão sendo ocupados.

Ao considerarmos o custo real e atual destes cargos e funções atualmente ocupados (255), temos o custo anual de R\$ 7.153.230,22 (sete milhões, cento e cinquenta e três mil, duzentos e trinta reais e vinte e dois centavos). Assim, ao compararmos com o custo anual estimado para o novo Instituto, que terá o custo anual de R\$ 7.947.488,60 (sete milhões, novecentos e quarenta e sete mil, quatrocentos e oitenta e oito reais e sessenta centavos), temos um aumento no dispêndio com cargos comissionados/gratificações na monta de R\$ 794.258,38 (setecentos e noventa e quatro mil, duzentos e cinquenta e oito reais e trinta e oito centavos) ao ano.

Além disso, avaliando o impacto total na folha de pagamento dos servidores estatutários e celetistas, a SEAB apresentou os quadros abaixo

1º) SITUAÇÃO ATUAL FOLHA DE PAGAMENTO – CODAPAR:

CUSTO TOTAL ANO DE PESSOAL DA CODAPAR	R\$/Ano
Valor do custo com pessoal arcado diretamente CODAPAR	31.548.558,00
Valor já ressarcido pelo Tesouro do Estado (disposição funcional)	23.810.405,00
TOTAL	55.358.963,00

Obs.: As demais folhas de pagamento (CPRA, EMATER e IAPAR) são integralmente custeadas pelo Tesouro do Estado.

2º) CUSTO TOTAL FOLHA DE PAGAMENTO ATUAL - ARCADA PELO TESOIRO DO ESTADO NO MOMENTO:

INSTITUIÇÃO	N.º FUNCIONÁRIOS	R\$/ANO
CODAPAR	286	23.810.405,00
CPRA	4	564.264,26
EMATER	1.068	158.940.049,12
IAPAR	459	68.050.951,46
TOTAL	1.817	251.365.669,83

3º) CUSTO TOTAL FOLHA DE PAGAMENTO A SER CUSTEADO PELO TESOIRO DO ESTADO APÓS INCORPORAÇÃO:

INSTITUIÇÃO	N.º FUNCIONÁRIOS	R\$/ANO
CODAPAR	286	55.358.962,96
CPRA	4	564.264,26
EMATER	1.068	158.940.049,12
IAPAR	459	68.050.951,46
TOTAL	1.817	282.914.227,79

4º) ACRÉSCIMO FOLHA DE PAGAMENTO A SER CUSTEADO PELO TESOIRO DO ESTADO APÓS INCORPORAÇÃO:

DESCRIÇÃO	R\$/Mês	R\$/Ano
ATUAL	18.852.429,95	251.365.669,83
NOVO INSTITUTO	21.218.572,39	282.914.227,79
ACRÉSCIMO	2.366.142,44	31.548.557,96
%	11,45%	11,45%

Vislumbra-se claramente que haverá um aumento nos dispêndios com folha de pagamento a ser custeado pelo Tesouro do Estado em R\$ 31.548.557,96 (trinta e um milhões, quinhentos e quarenta e oito mil, quinhentos e cinquenta e sete reais e noventa e seis centavos) ao ano, que basicamente consubstancia-se nos valores atualmente pagos diretamente pela CODAPAR.

Neste ponto, cumpre esclarecer que quaisquer aumentos com despesa de pessoal devem observar, primeiramente, o previsto no art. 169 da Constituição Federal:

"Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

§ 2º Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites.

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

II - exoneração dos servidores não estáveis.

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade

funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.”

Além disso, mandatória a observância da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000:

Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição;

(...)

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois

quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

§ 1º No caso do inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição, o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos.

§ 2º É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária.

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

I - receber transferências voluntárias;

II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

§ 4º As restrições do § 3º aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no art. 20.

Resta evidente que a proposta de reestruturação, da forma como apresentada, resulta em consideráveis incrementos na despesa de pessoal do Estado, o que implica na afetação do cumprimento dos limites prudenciais, sujeitando o Estado do Paraná a diversas consequências, caso este limite seja comprometido, conforme supracitado.

Necessária, além disso, cautela quanto a este ponto, não apenas no que diz respeito ao cumprimento do limite prudencial, mas também quanto à ausência de dotação orçamentária suficiente para atender às projeções dos acréscimos de despesa de pessoal aqui tratados.



2.1.2 Despesas de Custeio

No tocante às despesas de custeio apresentadas na proposta, a primeira situação a ser ressaltada diz respeito à incorporação da CODAPAR, a qual representará um incremento de R\$ 28,08 milhões aos gastos do Estado, conforme se depreende do quadro abaixo (fls. 57):

12.2.2. ORÇAMENTO 2019:

Situação atual dos orçamentos das autarquias (CPRA, EMATER e IAPAR) e da empresa (CODAPAR):

TIPO DE DESPESA	VALORES - R\$1.000.000,00 *				TOTAL - R\$
	CODAPAR (6582)	CPRA (6532)	EMATER (6531)	IAPAR (6530)	
Pessoal e Enc. Sociais	55,36	1,04	205,34	81,84	343,58
Outras Desp. Correntes	28,08	1,11	9,31	30,70	69,20
Investimentos	0,00	0,00	0,00	6,25	6,25
TOTAL - R\$	83,44	2,15	214,65	118,79	419,03

Por outro lado, apresentou-se às fls. 49/50 estimativas de redução de custos mediante racionalização administrativa com a criação do Novo Instituto, a qual soma uma economia anual de R\$ 936.034,92 (novecentos e trinta e seis mil, trinta e quatro reais e noventa e dois centavos).

9.6.3. REDUÇÃO DE CUSTOS COM RACIONALIZAÇÃO ESTRUTURA:

N.º	DESCRIÇÃO	R\$/Ano
1	Locação de imóveis	482.302,56
2	Combustível	6.000,00
3	IPTU	21.000,00
4	Serviços de Limpeza/Vigilância	309.996,00
5	Taxas (energia elétrica/água)	60.960,00
6	Telefone/Internet/Postagem Malotes	55.776,36
	TOTAL	936.034,92

2.1.3 Passivos

Considerando que a CODAPAR não possui participação no orçamento do estado e tampouco integra o rol de empresas dependentes, evidente que não há participação do Estado no cumprimento de suas obrigações. Isso significa que seus passivos serão incorporados ao Tesouro Estadual com a reestruturação pretendida neste protocolado.

14. PASSIVOS EXISTENTES:

CODAPAR					
	TRABALHISTA	PRECATÓRIOS	TRIBUTÁRIO	OUTROS	TOTAL
2019	10.184.031,77	0,00	4.747.900,00	1.988.663,80	16.922.595,57
Pós 2019	8.157.911,00	0,00	38.080.908,00	920.483,02	47.159.302,02
TOTAL	18.341.942,77	0,00	42.828.808,00	2.909.146,82	64.081.897,59
EMATER					
	TRABALHISTA	PRECATÓRIOS	TRIBUTÁRIO	OUTROS	TOTAL
2019	2.370.000,00	46.282.759,10	0,00	0,00	48.652.759,10
Pós 2019	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL	2.370.000,00	46.282.759,10	0,00	0,00	48.652.759,10
IAPAR					
	TRABALHISTA	PRECATÓRIOS	TRIBUTÁRIO	OUTROS	TOTAL
2019	6.900.000,00	29.994.000,00	0,00	0,00	36.894.000,00
Pós 2019	4.500.000,00	0,00	0,00	0,00	4.500.000,00
TOTAL	11.400.000,00	29.994.000,00	0,00	0,00	41.394.000,00
CPRA					
	TRABALHISTA	PRECATÓRIOS	TRIBUTÁRIO	OUTROS	TOTAL
2019	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Pós 2019	116.000,00	0,00	0,00	0,00	116.000,00
TOTAL	116.000,00	0,00	0,00	0,00	116.000,00
TOTAL CONSOLIDADO					
	TRABALHISTA	PRECATÓRIOS	TRIBUTÁRIO	OUTROS	TOTAL
2019	19.454.031,77	76.276.759,10	4.747.900,00	1.988.663,80	102.469.354,67
Pós 2019	12.777.911,00	0,00	38.080.908,00	920.483,02	51.779.302,02
TOTAL	32.231.942,77	76.276.759,10	42.828.808,00	2.909.146,82	154.244.656,69

Quadro acima denota que, com a incorporação da CODAPAR, teremos um incremento no passivo do Estado de R\$ 64.081.897,59 (sessenta e quatro milhões, oitenta e um mil, oitocentos e noventa e sete reais e cinquenta e nove centavos), sendo R\$ 16.922.595,57 (dezesseis milhões, novecentos e vinte e dois mil, quinhentos e noventa e cinco reais e cinquenta e sete centavos) apenas em 2019.

2.1.4 Receita

Abaixo resta demonstrada a estimativa anual das receitas oriundas da incorporação.

13. RECEITAS PREVISTAS:

Receitas oriundas da incorporação (estimativa anual - referência: 2019):

N.º	DESCRIÇÃO	VALORES - R\$1.000.000,00 *				TOTAL/R\$
		CODAPAR	CPRA	EMATER	IAPAR	
1	Aluguéis	0,00	0,00	0,00	0,07	0,07
2	Convênios	0,00	0,00	6,65	1,00	7,65
3	Otras	0,00	0,00	0,00	4,20	4,20
4	Parceiras (arrendamentos)	1,00	0,00	0,00	0,00	1,00
5	Prestação de serviços	48,86	0,11	2,50	1,00	52,47
6	Royalties	0,00	0,00	0,00	1,00	1,00
TOTAL RECEITAS		49,86	0,11	9,15	7,27	66,39

Neste ponto e, como ressaltado pela própria SEAB, com a estimativa de receitas próprias decorrentes das ações originárias da CODAPAR, temos previsto a entrada de receitas próprias no montante de R\$ 49.860.620,00 (quarenta e nove milhões, oitocentos e sessenta mil, seiscentos e vinte reais) ao ano, a qual contribui para mitigar o aumento de despesas advindas da incorporação da sociedade de economia mista em questão.

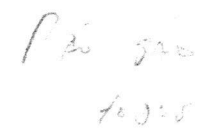


2.1.5 PDV, novas contratações e novo plano de carreira:

Ademais, cumpre ressaltar acerca de outros fatores levantados pela Proposta de Reestruturação, as quais não foram adequadamente dimensionadas no tocante ao respectivo impacto orçamentário-financeiro.

Aduz a SEAB que:

Com o objetivo de reposição e renovação do quadro de pessoal, imediatamente após a publicação da lei de incorporação, deverá ser constituída Comissão Especial para realização de todos os trabalhos necessários visando a criação de um plano de demissão voluntária ou incentivo a aposentadoria, bem como o planejamento para realização de concurso público, pois que neste período inicial de promulgação da lei, estará sendo discutida também a reorganização dos planos de carreiras, cargos e vencimentos de todos os servidores integrantes da nova instituição.



(...)

Portanto, após a publicação da lei de incorporação, deverão ser estabelecidas todas as tratativas necessárias à reorganização dos planos de carreiras, cargos e salários em extinção dos celetistas, bem como dos planos referentes aos Estatutários da EMATER e do IAPAR, sem prejuízo de eventuais ajustes das legislações específicas das categorias envolvidas, visando a fixação do novo quadro e regra de ingresso dos novos servidores."

No entanto, aqui cabe ressaltar que tanto a realização de programa de demissão voluntária – PDV, realização de novo concurso público e reorganização dos planos de carreira são tratativas que envolvem dispêndios financeiros por parte do Tesouro Estadual.

Ressalta-se o já apontado pelo Departamento de Recursos Humanos Divisão de Cargos e Salários -DCSA da Secretaria da Administração e da Previdência – SEAP, a qual se manifestou às fls. 298/300 aduzindo que "embora os referidos quadros contem com diversas funções ou atividades com requisitos de ingresso idênticos, as carreiras e conseqüentemente as estruturas remuneratórias são diversas, havendo quadros e carreiras em extinção".

Adiante, a Divisão de Recrutamento e Seleção de Recursos Humanos – DSRH da SEAP complementa que "(...) tendo em vista que as entidades envolvidas contem com servidores de diversos quadros e carreiras, os quais passarão a pertencer ao mesmo órgão, provavelmente ocorrerão discrepâncias em termos de desenvolvimento funcional e remuneração em particular no caso de funções que não sejam específicas da atividade-fim. (...) entendemos conveniente que, previamente a efetivação das remoções decorrentes da incorporação proposta, sejam avaliados os desdobramentos que podem advir com vistas a buscar o equacionamento da questão minimizando eventuais prejuízos e/ou demandas judiciais".

Resta evidente que tanto a realização de PDV, quanto a realização de novas contratações e a reestruturação de carreiras tem o potencial de provocar impacto orçamentário e financeiro, o qual não foi estimado no presente protocolado.

Frise-se acerca da necessidade de apresentação de proposta de solução para a reestruturação das diferentes carreiras aqui tratadas, ao se considerar que possuem diferentes médias salariais, o que evidencia a tendência

de aumento salarial para a maior parcela de servidores, de modo a promover as adequações pretendidas.

Destaque-se o disposto na Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, que prevê acerca da geração da despesa (arts. 15 a 16), das despesas de caráter continuado (art. 17), além dos dispositivos atinentes à despesa com pessoal já explicitados anteriormente:

Art. 15. Serão consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

(...)

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de retrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integram o instrumento que a criar ou aumentar.

(...)

Evidente que a criação de despesa sem a observância das normas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal tem o condão de serem consideradas "não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público".

Assim, considerando que os desdobramentos apontados acima serão necessários advindos da publicação do Projeto de Lei que aqui se pretende apresentar, é necessário que cada um desses pontos seja estudado e avaliado não apenas em relação ao equacionamento de eventuais prejuízos e demandas judiciais, conforme bem apontado pela SEAP, como do ponto de vista do próprio impacto orçamentário e financeiro, de modo a cumprir os ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.1.6. Ausência Balanço e Demonstrativos Patrimoniais

Ademais, no aspecto contábil dos documentos trazidos no presente protocolado, cumpre destacar que não restou evidenciado o real impacto para a regularização patrimonial da incorporação da CODAPAR no novo Instituto que se pretende criar.

Isso ocorre, tendo em vista a ausência de apresentação do balanço patrimonial da entidade, visando a evidenciação qualitativa e quantitativa da posição patrimonial e financeira da CODAPAR.

Ainda cumpre necessária a apresentação do Demonstrativo de Variações Patrimoniais, Demonstrativo de Mutação do Patrimônio Líquido e valoração detalhada de todos os bens da referida entidade.

Ressalta-se acerca da importância da apresentação destes documentos, pois a partir do momento que a presente proposta visa incorporar ao patrimônio do Instituto de Desenvolvimento Rural todos os bens, direitos e obrigações de todas as entidades descritas no projeto, cumpre necessário fazer uma avaliação minuciosa dos patrimônios a serem incorporados advindos da sociedade de economia mista CODAPAR, de forma consolidada e mensurar o impacto no Balanço Geral do Estado.

2.1.7 Conclusão do Impacto Orçamentário e Financeiro

Após todas as observações feitas sobre os efeitos das alterações nas questões atinentes ao impacto orçamentário e financeiro, é possível concluir que em que pese ocorra a incorporação de novas receitas, bem como apresentação de plano de racionalização administrativa que gere alguma economia, indiscutível que o aumento das despesas supera o incremento das receitas, criando um desajuste no equilíbrio orçamentário e financeiro.

Evidente que a presente proposta possui o condão de promover racionalidade na gestão pública, tornando o Sistema Estadual de Agricultura mais econômico e eficiente, fato este que esta Secretaria de Estado da Fazenda frisa respectivo apoio. No entanto, nos moldes aqui apresentados, estamos diante de uma reestruturação que poderá promover o efeito reverso, visto que onerará demasiadamente os cofres estaduais no curto e longo prazo, sem proporcional equilíbrio de receitas ou redução de despesas.

Veja-se que o aumento do comprometimento de recursos do Tesouro do Estado implica necessariamente na necessidade de se retirar recursos de outras Secretarias de Estado para equacionar referidas despesas, podendo gerar inúmeras consequências em outras áreas do governo.

Por esse motivo, esta Secretaria de Estado da Fazenda entende que duas são as possíveis soluções para mitigar os aumentos consideráveis de despesa apresentados na presente proposta, de modo a equacionar referido desequilíbrio.

A primeira delas diz respeito à reavaliação do plano de reestruturação apresentado, buscando novas medidas que possam promover aumentos de receitas, novas racionalizações administrativas e medidas de equacionamento de despesas (como os passivos, por exemplo), de modo a não onerar o Tesouro Estadual. Frise-se que esta reavaliação deverá buscar zerar o impacto orçamentário e financeiro da presente proposta de reestruturação.

A segunda solução diz respeito à retirada da CODAPAR do escopo de incorporação do Instituto de Desenvolvimento Rural, visto que a maior parte dos incrementos de despesa (pessoal, custeio e passivos) são advindos da incorporação da CODAPAR ao presente projeto. Para este cenário, esta Secretaria de Estado da Fazenda sugere que a CODAPAR seja retirada do presente projeto e que sua extinção e adequada liquidação ocorra em apartado, fazendo com que os débitos da Companhia sejam solucionados mediante liquidação da sociedade de economia mista, respeitados os adequados trâmites para referida extinção. Nesta proposta, apenas as funções e competências da CODAPAR seriam incorporadas ao novo Instituto criado, sendo que as demais dívidas e ativos seriam liquidados em apartado.

Ressalta-se novamente que a preocupação desta Secretaria de Estado da Fazenda é buscar mitigar o impacto orçamentário e financeiro que a presente proposta provoca e promovendo uma gestão fiscal responsável que visa o equilíbrio entre as receitas e despesas de todo o Estado.

2.2 DO LIMITE DA DESPESA PRIMÁRIA CORRENTE

Até aqui foi demonstrado que a Proposta de Reestruturação apresentada mediante a criação do Instituto de Desenvolvimento Rural do Paraná, da forma como apresentada, provoca impacto orçamentário e financeiro ao Estado do Paraná, na medida que amplia despesas, dentre elas despesas categorizadas como despesas primárias correntes. Neste ponto, cumpre realizar

importante ressalva em relação aos impactos apresentados, considerando que o Estado do Paraná deve observar determinado limite para as despesas primárias correntes no presente exercício financeiro, sob risco de estar sujeito a diversas sanções, conforme explicaremos adiante.

A Lei Complementar Federal nº 156, de 28 de dezembro de 2016, estabeleceu o Plano de Auxílio aos Estados e ao Distrito Federal, definindo medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal. Tratam-se de ações que permitem a suavização e pagamentos de compromissos financeiros para com a União por parte dos Estados com o estabelecimento de algumas condicionantes que permitam reequilibrar a situação fiscal desses entes a médio prazo.

Dentre essas medidas, por exemplo, está a possibilidade de concessão de prazo adicional de até 240 meses para pagamento das dívidas refinanciadas pelos entes estaduais perante a União, mediante celebração e aditivo contratual, com redução percentual no valor das prestações. Em contrapartida, a Lei estabeleceu o seguinte:

*Art. 4º Para celebração, lastreada no Acordo Federativo celebrado entre a União e os entes federados em 20 de junho de 2016, dos termos aditivos de que tratam os arts. 1º e 3º desta Lei Complementar, tendo em vista o que dispõe o art. 169 da Constituição Federal, respeitadas a autonomia e a competência dos entes federados, **fica estabelecida a limitação, aplicável nos dois exercícios subsequentes à assinatura do termo aditivo, do crescimento anual das despesas primárias correntes**, exceto transferências constitucionais a Municípios e Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público - FASEP, à variação da inflação, aferida anualmente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA ou por outro que venha a substituí-lo, **a ser observada pelos Estados** e pelo Distrito Federal, cabendo-lhes adotar as necessárias providências para implementar as contrapartidas de curto prazo constantes do Acordo acima referido.*

Destaque-se que o Estado do Paraná firmou a renegociação que trata a Lei Complementar nº 156/2016 supracitada e, por isso, **deve cumprir o limite de crescimento anual das despesas primárias correntes**, conforme explicitado acima

Das opções indicadas no Decreto Federal nº 9.056, de 24 de maio de 2017, que regulamenta a Lei Complementar supracitada, o Estado do Paraná optou por empregar como base de cálculo para o contrato de refinanciamento, os valores relativos à execução do exercício financeiro de 2017, que, corrigida pela inflação, serviu como limite de gastos para as despesas primárias correntes durante o exercício de 2018, assim como, conseqüentemente, definiu o respectivo teto para o exercício de 2019.

Caso o Estado descumpra o acordo em comento, estará sujeito à algumas sanções. Veja-se o que dispõe a supracitada Lei Complementar:

Art. 4º. (...) § 1º O não cumprimento da medida de que trata o caput implicará a revogação do prazo adicional de que trata o art. 1º e da redução de que trata o art. 3º.

§ 2º Revogado o prazo adicional, ficam afastados seus efeitos financeiros, devendo o Estado ou o Distrito Federal restituir à União os valores diferidos por força do prazo adicional nas prestações subseqüentes à proporção de um doze avos por mês, aplicados os encargos contratuais de adimplência.

§ 3º A avaliação do cumprimento da medida de que trata o caput será regulamentada por ato do Poder Executivo.

O descumprimento dos limites estabelecidos em referido acordo ensejará o Estado a devolver os benefícios alcançados, os quais somam o montante de aproximadamente **1,9 bilhão de reais**.

Além disso, com o descumprimento, o Estado passa a ser qualificado como inadimplente durante período de seis meses, ficando impedido de receber transferências financeiras da União e firmar qualquer contrato de operação de crédito, percebendo assim, um prejuízo enorme para o crescimento do Estado.

Fica evidente que a manutenção do acordo, evitando as sanções pelo descumprimento, caminha lado a lado com o equilíbrio fiscal do Estado do Paraná.

Para conquistar este equilíbrio, é necessário um esforço conjunto do Poder Executivo ao longo do exercício financeiro de 2019 no que diz respeito a evitar aumentos com despesas primárias correntes para que o limite legal estabelecido não seja extrapolado.

Lembrando que a Lei Orçamentária Anual é instrumento de planejamento governamental que prevê a alocação dos recursos do Estado às suas unidades de execução orçamentária, estimando a receita e fixando a despesa, e orienta a execução das políticas públicas estabelecidas pelo governo em determinado exercício¹.

Segundo dispõe o art. 1º, §1º da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, a "responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar".

Veja-se que os aumentos de dispêndios com despesas primárias correntes a serem provocados com o presente projeto, podem promover desequilíbrios para a manutenção do acordo firmado com a União. Isso ocorre ao se considerar, por exemplo, que o simples aumento da arrecadação de receita por parte do Estado ao longo do ano provoca um efeito cascata natural que implica em aumento de despesas primárias correntes, visto que existem diversas despesas obrigatórias, vinculadas constitucionalmente (saúde, educação, precatórios, ...) que devem aumentar acompanhando a receita. Se somar a este efeito o aumento de despesas dessa natureza, estaremos diante do pior cenário e correremos o risco de descumpirmos o limite estipulado pela Lei Complementar nº 156/2016.

2.3. DEMAIS APONTAMENTOS À MINUTA DO PROJETO DE LEI

Antes de concluir a presente manifestação desta Secretaria de Estado da Fazenda, cumpre realizar sugestões pontuais na minuta do Projeto de Lei apresentado neste protocolado.

a) A Secretaria de Administração e Previdência se manifestou às fls. 304/305 apontando a incompatibilidade entre o disposto no art. 6º, I, com o disposto no art. 18 do projeto de Lei apresentado. Referida incompatibilidade diz respeito ao fato que, enquanto o art. 6º prevê que os bens imóveis das entidades

¹ Lei Federal nº 4.320/1964 Art. 2º A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.

serão incorporados pelo patrimônio da nova entidade criada, o art. 18 prevê que estes bens serão incorporados ao patrimônio do Estado do Paraná.

Porém, diferente da solução apontada pela d. SEAP, esta Secretaria de Estado da Fazenda entende mais pertinente que esta incompatibilidade seja resolvida mantendo apenas o dispositivo que prevê que todos os bens serão incorporados ao patrimônio do Estado do Paraná, o qual posteriormente fará cessão de uso à referida entidade.

Assim sendo, necessária a supressão do art. 6º, I e a manutenção do art. 18, destacado abaixo:

Art. 18. Autoriza o Estado do Paraná a incorporar os imóveis integrantes do patrimônio do EMATER, do CPRA e da CODAPAR ao Instituto de Desenvolvimento Rural do Paraná, cumpridas as normas das respectivas leis de regência.

Parágrafo único. Os imóveis de que trata o caput deste artigo poderão ser cedidos ou alienados pelo Estado do Paraná, de acordo com o disposto no art. 10 da Constituição Estadual."

b) O art. 16 da minuta do Projeto de Lei apresentado dispõe acerca da designação de profissional para atuar como liquidante da CODAPAR, com remuneração equivalente ao cargo de Diretor Presidente da entidade incorporada.

Cumpra-se destacar a necessidade em se estipular um prazo determinado no referido dispositivo, de modo a conferir critério temporal aos trabalhos de extinção da referida Companhia.

Frise-se que, caso se opte pelo desenrolar da extinção da CODAPAR em apartado ao presente projeto, conforme sugerido por esta Secretaria anteriormente, importante que o novo projeto contemple este prazo aqui apontado.

c) O art. 7º da minuta apresentada prevê acerca dos recursos que compõem as receitas do Instituto de Desenvolvimento Rural do Paraná. Esta Secretaria de Estado da Fazenda entende indispensável a supressão do inciso X do referido artigo, o qual prevê os "saldos de exercícios encerrados" como receita da referida entidade.

Sugere-se, portanto, a retirada do inciso X do art. 7º da minuta apresentada.

d) Por fim, cumpre necessário especificar no art. 6º, IV, que o patrimônio do Instituto de Desenvolvimento Rural do Paraná é constituído por todos os bens, direitos e obrigações das entidades incorporadas. Sugere-se, portanto, a seguinte redação ao dispositivo supracitado:

"IV – pelos outros bens, direitos e obrigações não expressamente referidos, vinculados ao exercício de sua atividade."

3. CONCLUSÃO

Por todo o exposto, acerca do mérito, cumpre concluir, em síntese, que:

a) A proposta de reestruturação, da forma como apresentada, resulta em consideráveis incrementos na despesa de pessoal e custeio do Estado, o que implica na afetação do cumprimento dos limites prudenciais e limite da despesa primária corrente, sujeitando o Estado do Paraná a diversas consequências, caso este limite seja comprometido;

b) Tanto a realização de PDV, quanto a realização de novas contratações e a reestruturação de carreiras tem o potencial de provocar impacto orçamentário e financeiro, o qual não foi estimado no presente protocolado;

c) A incorporação da CODAPAR apresentará considerável incremento nas despesas de pessoal, custeio e nos passivos do Estado, sendo que não há correspondente incremento apresentado nas receitas também incorporadas;

d) No aspecto contábil, cumpre destacar que não restou evidenciado o real impacto para a regularização patrimonial da incorporação da CODAPAR no novo Instituto que se pretende criar. Dessa forma, necessária a apresentação de (i) Balanço Patrimonial; (ii) Demonstrativo de Variações Patrimoniais; e (iii) Demonstrativo de Mutação do Patrimônio Líquido, todos da CODAPAR.

Quanto às sugestões feitas ao Projeto de Lei, cumpre necessário:

- a) suprimir o art. 6º, I e a manutenção do art. 18;
- b) estipular um prazo determinado no art. 16;

c) suprimir o inciso X do art. 7º;

d) especificar no art. 6º, IV, que o patrimônio do Instituto de Desenvolvimento Rural do Paraná é constituído por todos os bens, direitos e obrigações entidades incorporadas.

Ressalta-se, por fim, as duas sugestões feitas anteriormente por esta Secretaria de Estado da Fazenda, de modo a mitigar os aumentos consideráveis de despesa apresentados na presente proposta, de modo a equacionar referido desequilíbrio: (i) reavaliação do plano de reestruturação apresentado, buscando novas medidas que possam promover aumentos de receitas, novas racionalizações administrativas e medidas de equacionamento de despesas (como os passivos, por exemplo), de modo a não onerar o Tesouro Estadual; ou (ii) promover a retirada da CODAPAR do escopo de incorporação do Instituto de Desenvolvimento Rural e que sua extinção e adequada liquidação ocorra em apartado.

Assim sendo, por todo o exposto, feitos os esclarecimentos pertinentes, encaminham-se os presentes autos à origem para conhecimento e providências.

É a informação.

Curitiba, 24 de junho de 2019.

MARCIA CRISTINA REBONATO DO VALLE

DIRETORA DE ORÇAMENTO ESTADUAL

MAURILIO GUERREIRO CAMPOS

DIRETOR DE CONTABILIDADE ESTADUAL

ROBERTO GOMIDES DE BARROS FILHO

DIRETOR DO TESOUREO ESTADUAL