

**UNIDADE TÉCNICA DE CONTROLE EXTERNO 02**

**SUPERVISÃO DE CONTROLE EXTERNO 06**

**RELATÓRIO DE INSTRUÇÃO Nº 11243/18**

Processo	10391/2017
Origem	Ministério Público de Contas
Natureza	Representação
Representado	Sr. Flávio Dino de Castro e Costa – Governador do Estado do Maranhão
Relator	Conselheiro Substituto: Antonio Blecaute Costa Barbosa

**1 – INTRODUÇÃO**

Em cumprimento ao disposto no art. 153 do Regimento Interno, apresento o Relatório de Instrução resultado da defesa apresentada pelo Excelentíssimo Senhor Flávio Dino, nos autos da presente Representação, em atenção ao ofício nº 423/2017-GCSUB/ABCB, e dos fatos a seguir descritos.

**2 – DOS FATOS ELENCADOS PELOS REPRESENTANTES**

Sr. Relator, em apertada síntese, já que todos esses fatos foram apresentados de forma minudente na representação em comento, os representantes informam que o Governo do Estado do Maranhão, na pessoa do Excelentíssimo Senhor Governador, Sr. Flávio Dino de Castro e Costa, no curso da execução orçamentária e financeira estadual, ao editar os Decretos do Poder Executivo nº 33.192, de 07/08/17, nº 33.298, de 05/09/17, nº 33.384, de 27/09/2017, nº 33.385, de 27/09/2017 e nº 33.407, de 04/10/2017, todos em anexo, afrontou comando inserto no art. 167, VI, da Constituição Federal de 1988, além de dispositivos da Lei Complementar Estadual nº 40/98, que reorganizou o Fundo Estadual de Pensão e Aposentadoria – FEPA, e do Decreto estadual nº 3.590/2017, instrumento normativo que estabeleceu normas de programação e execução orçamentária e financeira, bem como o cronograma mensal de desembolso dos orçamentos fiscal e da seguridade social para 2017.

**3 – ARGUMENTOS APRESENTADOS PELO REPRESENTADO**

Em atenção ao primeiro ponto arguido pelo Ministério Público de Contas na presente representação, ou seja, **descumprimento do art. 165, VI da Constituição Federal**, na edição dos decretos epigrafados, alega o representado que não haveria a necessidade de edição de Lei Específica, já que houve autorização expressa contida na Lei Orçamentária Anual – LOA, Lei nº 10.555, de 29/12/2016, art. 5º, III, nos seguintes termos:

*Art. 5º Fica o Poder Executivo autorizado a abrir créditos suplementares, com a finalidade de atender a insuficiência nas dotações orçamentárias, até o limite de 50% (cinquenta por cento) do total da despesa, fixada no art. 4º, mediante a utilização de recursos provenientes de:*

*I — superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior, nos termos do art. 43, § 1º, inciso I, da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964;*

*II — excesso de arrecadação nos termos do art. 43, § 1º, inciso II, da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964;*

*III - anulação parcial de dotações orçamentárias autorizadas por lei, nos termos do art. 43, §1º, inciso III, da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964;*

*IV - operações de crédito, como fonte específica de recursos, para dotações autorizadas por lei, nos termos do art. 43, § 1º, inciso IV, da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964. (Grifo Nosso).*

Da mesma forma, argui também que a Lei nº 4.320/64, no art. 43, §1º, III, ao tratar do tema em questão não exigiu lei específica para a abertura de créditos suplementares e especiais, conforme dispositivo colacionado logo abaixo:

*Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa. (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)*

*§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:*

(...)

*III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;*

Ainda, levantou o argumento de que o art. 7º, I, da Lei em evidência é expresso ao afirmar que a Lei Orçamentária poderá conter autorização ao Executivo para abrir créditos suplementares até determinado limite, observadas as prescrições do art. 43, na seguinte conclusão:

*Art. 7º A Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para:*

*I - Abrir créditos suplementares até determinada importância obedecidas as disposições do artigo 43;*

Nesse sentido, afirma que o princípio da legalidade foi honrado quando da edição dos Decretos Estaduais ora questionados, vez que todos os atos normativos se encontravam alicerçados em autorização legislativa prévia, a saber, a LOA 2017 (Lei Estadual nº 10.555/2016).

Conclui, por derradeiro, em relação a este ponto, informando que esse tem sido o entendimento dos Órgãos de Controle, devidamente comprovado nas consultas colacionadas na peça de defesa, arquivo digital, fls. 8, 12 e 13.

Em relação aos outros elementos levantados pelo Ministério Público de Contas na presente representação, ou seja, **descumprimento do Decreto estadual nº 3.590/2017** e de dispositivos da **Lei Complementar Estadual nº 40/98**, o representado informa o que segue:

Em primeiro lugar, no que concerne à alegada violação ao art. 17 do Decreto Estadual nº 32.590, de 12 de janeiro de 2017, que estabelece normas de programação e execução orçamentária e financeira e o cronograma mensal de desembolso dos orçamentos fiscal e da seguridade social para 2017 e dá outras providências, o requerente informa que melhor razão não assiste ao Representante.

Isto porque, com efeito, o parágrafo único do citado art. 17 estabelece que somente poderá haver a abertura de créditos adicionais com recursos oriundos de outras dotações destinadas às despesas com pessoal e encargos sociais quando não houver deficiência da dotação parcial ou integralmente anulada.

Dessa forma, segundo bem esposado na Nota Técnica nº 5-018, anexo IV, fls. 127/133, elaborada pela Secretaria de Estado do Planejamento e Orçamento (SEPLAN), a unidade orçamentária 58202 (Fundo Estadual de Pensão e Aposentadoria do Estado do Maranhão — FEPA) apresentaria saldo orçamentário não executado, ao final do exercício de 2017, em valor equivalente a R\$ 228.526.776,00 (duzentos e vinte e oito milhões, quinhentos e vinte e seis mil, setecentos e setenta e seis reais), já incluída a projeção das despesas da folha de pagamento até o mês de dezembro.

Assim, a edição dos atos normativos impugnados, segundo o representado, mostra-se perfeitamente compatível com o Decreto Estadual nº 32.590/2017.

Além disso, esclarece que a utilização de recursos do Fundo Estadual de Pensão e Aposentadoria – FEPA, se destinam ao custeio dos benefícios previdenciários a que fazem jus os servidores públicos estaduais, civis e militares, dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Tribunal de Contas e do Ministério Público do Estado, concedidos a partir de janeiro de 1996.

Ao seu turno, a Lei Complementar Estadual nº. 40/1998 define com clareza que os benefícios previdenciários concedidos até 31 de dezembro de 1995 não serão pagos por intermédio do patrimônio do FEPA, mas por recursos de fontes do Tesouro do Estado, consoante os dispositivos:

*Art. 3º Os recursos do Fundo Estadual de Pensão e Aposentadoria do Estado do Maranhão — FEPA, destinam-se ao custeio dos benefícios previdenciários de pensão, de aposentadoria, de reserva remunerada e de reforma, a que fazem jus os servidores públicos estaduais, civis e dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Tribunal de Contas e do Ministério Público de Estado.*

*§1º Os beneficiários de aposentadoria, de reserva remunerada e de reforma, cujos benefícios foram concedidos a partir de janeiro de 1996, bem como os segurados da ativa, mantêm vínculo com o Fundo Estadual de Pensão e Aposentadoria do Estado do Maranhão — FEPA, estendendo-se esta vinculação aos pensionistas, até a total extinção dos seus direitos.*

*§2º Os beneficiários de aposentadoria, de reserva remunerada e de reforma, cujos atos foram concedidos até dezembro de 1995, são vinculados ao Tesouro do Estado, estendendo-se esta vinculação aos seus pensionistas até a total extinção dos seus direitos.*

*§3º As pensões previdenciárias, concedidas até 31 de dezembro de 1995, são custeadas com recursos do Tesouro Estadual.*

Conclui então, o representado, que **a receita do FEPA não é utilizada para o pagamento dos benefícios previdenciários custeados pelo Tesouro Estadual**, conforme previsão expressa na legislação.

Acrescentou, ainda, que, no decorrer de cada exercício financeiro e durante a elaboração de cada ciclo de propostas de leis orçamentárias, **o Governo do Estado do Maranhão tem previsto a alocação de recursos orçamentários do Tesouro Estadual para o FEPA.**

Aduz também que esta alocação, costumeiramente oriunda da fonte "Tesouro Estadual", **tem por finalidade** custear as pensões previdenciárias e os benefícios de aposentadoria, reserva remunerada e reforma, concedidos até 31 de dezembro de 1995, **nos termos do art. 3º da Lei Complementar nº 40/98**, consoante esclarece a Nota Técnica nº 5-018, oriunda da SEPLAN (anexa ao Ofício nº 398/2017 — GAB/STC-MA). Ou seja, como já esclarecido, **trata-se de parcela de beneficiários de verbas previdenciárias não remunerados pelas fontes de custeio do FEPA.**

E, por fim, o representado informa que considerando o rol elencado no art. 12 da Lei Complementar Estadual nº. 40/1998 (origem das fontes de custeio do FEPA), observa-se que a anulação parcial de dotação orçamentária constituída de recursos do Tesouro Estadual, alocados no FEPA, **diz respeito apenas a uma de suas fontes de financiamento**, de forma que não atinge quaisquer das receitas próprias do fundo, considerando-se os recursos diretamente arrecadados pelo FEPA. (Grifos Nossos).

#### **4 – DA ANÁLISE DOS ARGUMENTOS APRESENTADOS PELO REPRESENTADO**

Sr. Relator, todas as informações trazidas inicialmente pelo representado em relação à questão inicial apresentada, são, de fato, a mais clara e cristalina

verdade, se considerarmos a forma como são manejados os orçamentos públicos de praticamente todos os entes brasileiros, dado as autorizações expressas nas próprias leis orçamentárias desses mesmos entes.

Entretanto, parece que não ficou muito claro ao representado que a representação em evidência não estava em momento algum referindo-se às aberturas de créditos suplementares devidamente autorizadas na LOA do Estado, nem aos seus limites, cujos recursos, de forma discricionária o Governador poderá manejar da forma que melhor convier ao interesse público.

Acontece, que surge no Brasil uma corrente de doutrinadores, operadores do direito e curiosos da matéria, “Orçamentação Pública”, que há muito vem discordando da generalidade em relação ao remanejamento orçamentário, significando em dizer que os percentuais autorizados na própria LOA não se referem a todo e qualquer remanejamento ou alteração orçamentária.

Isto deflui do fato de ser o Planejamento uma peça, muita das vezes, emanada da vontade do povo, “Orçamento Participativo”, e dessa vontade, orientadora das alocações dos recursos, onde a população decide as prioridades de investimentos em obras e serviços a serem realizados a cada ano, não poderia o governante se afastar (repriorizar o gasto público) sem pedir nova autorização aos representantes do povo.

Nesse sentido salutar exemplificar o que seria um remanejamento, uma transposição, e uma transferência orçamentária, elementos de repriorização do gasto público, utilizando-se como exemplo as definições encartadas na **Instrução Normativa nº 11/2007 do Tribunal de Contas do Estado do Paraná**, que Regulamentou os artigos 158 - III e 239 e §§, do Regimento Interno daquele Tribunal, quanto à remessa bimestral de informações financeiro gerenciais e de gestão fiscal.

De acordo com o dispositivo em comento, no seu artigo 27, XV, XVI e XVII, encontramos as seguintes definições colacionadas logo a baixo:

*XV. Alterações Orçamentárias – A **Transferência de Fundos**, assim entendida a realocação de recursos que ocorre dentro do mesmo órgão e de um mesmo programa de trabalho ao nível de categorias econômicas de despesas, **exige a autorização por lei específica**, nos termos do art. 167, VI, não podendo ser autorizada diretamente na Lei Orçamentária, por não estar contida no delimitado no art. 165, § 8º.*

*XVI. Alterações Orçamentárias – A **transposição de dotações orçamentárias**, assim considerada a realocação de recursos que ocorre entre mais de um programa de trabalho, dentro de um mesmo órgão, **exige a autorização por lei específica**, nos termos do art. 167, VI, não podendo ser autorizada diretamente na Lei Orçamentária, por não estar contida no delimitado no art. 165, § 8º.*

*XVII. Alterações Orçamentárias – O **remanejamento**, figura que retrata a realocação de recursos em âmbito intra-organizacional, isto é, de um órgão/entidade para outro nos casos de reformas administrativas de que resulte a criação, extinção, fusão ou cisão, **exige a autorização por lei específica**, nos termos do art. 167, VI, não podendo ser autorizada diretamente na Lei Orçamentária, por ser estranha ao previsto no art. 165, § 8º. (Grifos Nossos).*

Nessa senda, percebemos que o Tribunal de Contas do Paraná já aderiu a esta corrente que entende não ser possível realizar o estorno de verba sem edição de lei específica, em respeito ao fortalecimento do planejamento governamental e a manutenção das suas ações, em prol do desenvolvimento social.

Por outro lado, em contraposição a este corolário, existe ainda, infelizmente, uma corrente que acredita ser possível todo tipo de remanejamento orçamentário com as autorizações genéricas e permissivas das Leis Orçamentárias.

No nosso Estado, da leitura do art. 5º da LOA de 2017, retro transcrito, fora concedida autorização legislativa para o Executivo remanejar seu orçamento em **50% (cinquenta) por cento**. Nesse sentido, diante de tanta permissividade para alterar o Orçamento do Estado, não estaríamos diante de uma peça de ficção? Não estaríamos, com tanta flexibilidade, descaracterizando assim o Planejamento inicial do Estado?

Isto porque, levando-se em conta o entendimento do representado, o Executivo pode remanejar recursos de um órgão para o outro, de uma categoria de programação para o outro, sem pedir autorização nenhuma, tornando assim a peça orçamentária sempre uma incógnita. Como o cidadão pode confiar numa peça dessa se tudo que ele imaginou ser programado para a área de sua destinação pode ser alterado em 50%?

Nesse particular, diante de tamanha flexibilidade, que surge então essa corrente doutrinária, ao qual nos filiamos, que acredita ser necessário uma autorização legislativa específica, quando se tratar de **estorno da verba pública**, ou seja, quando se pretender realocar o gasto público o legislador pátrio tem que ser chamado a participar da discussão sobre as novas prioridades do governo.

Ainda, Sr. Relator, em que pese não ser um entendimento unânime no nosso País, essa questão também vem avançado entre os Órgãos de Controle, diferentemente do que imagina o representado ao colacionar consultas de alguns tribunais que, em verdade, vão ao encontro da tese defendida na presente representação.

Como exemplo, trago à baila as seguintes consultas colacionadas pelo próprio representado, a seguir:

*O grau de rigidez do orçamento público almejado pela Constituição da República busca evitar prejuízos para a administração, fortalecendo-o como instrumento de planejamento das ações governamentais, priorizando, especialmente, a gestão fiscal responsável preconizada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar nº 101/00. (TCE/MG, Consulta nº 723995. Rel. Cons. Moura e Castro. Sessão do dia 03/10/2007).*

*[Alteração da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual. Limite percentual para a abertura de créditos suplementares mediante remanejamento] (...) as realocações de recursos decorrentes de remanejamentos de um órgão para outro ou de uma categoria de programação para outra devem ser previamente autorizadas por lei específica, nos termos do art. 167, inciso VI, da Constituição da República. E quanto aos créditos suplementares oriundos de recursos provenientes de superávit financeiro, excesso de arrecadação, operação de crédito ou anulação parcial ou total de dotação orçamentária do mesmo órgão e mesma categoria de programação, não existe vedação que os desautorize até o limite estabelecido na própria lei orçamentária. Se tal limite esgotar-se antes do término do exercício, deverão ser solicitadas novas autorizações ou a majoração do limite, verificando-se os reflexos de tais medidas na lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e no plano plurianual (PPA) (Grifo Nosso)*

(TCE-MG. Consulta n. 735383. Rel. Cons. Adriene Andrade. Sessão do dia 25/7/2007)

A consulta acima descrita, nº 735383 TCE-MG, foi retirada da fl. 14 do arquivo digital do representado, e, como demonstrado, indica também que Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais já incorporou essa visão mais protetiva quanto a defesa do cumprimento das ações previstas nos orçamentos públicos, há bastante tempo, diferente do que pensava o representado, que, ao juntá-la à sua defesa, imaginava que aquele tribunal era a favor da antítese defendida, ou seja, que era possível fazer remanejamento, transposição e transferência sem lei específica que a autorize, na base das autorizações legislativas concedidas aos créditos orçamentários.

Ademais, a matéria ganha outros contornos quando se trata de remanejar recursos da **previdência pública**, e é isso que o Governo do Estado precisa entender, pois, além de desrespeitar o art. 167, VI da CF, com a edição dos decretos em comento, desrespeitou também a Lei Federal nº 9.717/98.

Nesse sentido, a Lei federal nº 9.717/98, que dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos Regimes Próprios de Previdência Social - RPPS dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, no seu artigo 1º e incisos, foi categórica em delinear quais as premissas deveriam ser tomadas pelos gestores no atendimento das normas gerais de contabilidade e atuação, para garantir de modo eficiente a equalização presente e futura do Sistema Previdenciário Público Brasileiro.

Nessa seara, oportuno trazer à baila o dispositivo enunciado:

*Art. 1º Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuação, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios:*

Assim, um dos critérios elencados para a consecução desse fim trata da proibição de utilizar os recursos vinculados ao fundo previdenciário em outra finalidade **que não seja para pagamento de benefícios e manutenção do próprio instituto**, através da taxa de administração, tudo em apreço ao inciso III do referido artigo, veja-se:

*III - as contribuições e os recursos vinculados ao Fundo Previdenciário da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios e as contribuições do pessoal civil e militar, ativo e inativo, e dos pensionistas, somente poderão ser utilizadas para pagamento de benefícios previdenciários dos respectivos regimes, ressalvadas as despesas administrativas estabelecidas no art. 6º, inciso VIII, desta Lei, observado os limites de gastos estabelecidos em parâmetros gerais; (Redação dada pela Medida Provisória nº 2.043-20, de 28/07/2000) (Grifos Nossos).*

Dessa maneira, este dispositivo por si só seria suficiente para verificar que os decretos emanados do Poder Executivo estadual não estão de acordo com os enunciados normativos que orientam o Sistema de Previdência Estadual, desrespeitando assim a Lei Federal 9.717/98.

Visto que, quando a Lei Federal diz que as **contribuições e os recursos vinculados** ao orçamento do **Fundo Previdenciário** (no caso do Estado o FEPA), **somente** poderão ser utilizadas para pagamento de **benefícios previdenciários** dos respectivos regimes, ressalvadas as despesas administrativas estabelecidas no art. 6º, inciso VIII (taxa de administração), é porque só podem ser utilizados nessas finalidades. Não existe outra possibilidade.

Por outro lado, a presente Representação aponta também o desrespeito à Lei Complementar nº 40/98, art. 3º, §§ 2º e 3º, lei que reorganizou o Fundo Estadual de Pensão e Aposentadoria – FEPA, instituído inicialmente pela Lei Complementar nº 35/97.

Nessa acepção, importante cotejar os dispositivos em evidência com os decretos objeto da representação em epígrafe, para que possamos identificar se houve de fato ofensa aos normativos.

*Art. 3º – Os recursos do Fundo Estadual de Pensão e Aposentadoria do Estado do Maranhão – FEPA, destinam-se ao custeio dos benefícios previdenciários de pensão, aposentadoria, de reserva remunerada e de reforma, a que fazem jus os servidores públicos estaduais, civis e militares, dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Tribunal de Contas e do Ministério Público do Estado.*

*(Redação dada pela Lei Complementar nº 053, de 28/09/2001)*

*§ 1º – Os beneficiários de aposentadoria, de reserva remunerada e de reforma, cujos benefícios foram concedidos a partir de janeiro de 1996, bem como, os segurados da ativa, mantêm vínculo com o Fundo Estadual de Pensão e Aposentadoria do Estado do Maranhão – FEPA, estendendo-se esta vinculação aos seus pensionistas, até a total extinção dos seus direitos. (Redação dada pela Lei Complementar nº 053, de 28/09/2001)*

*§ 2º – Os beneficiários de aposentadoria, de reserva remunerada e de reforma, cujo atos foram concedidos até dezembro de 1995, são vinculados ao Tesouro do Estado, estendendo-se esta vinculação aos seus pensionistas até a total extinção dos seus direitos. (Redação dada pela Lei Complementar nº 053, de 28/09/2001)*

*§ 3º – As pensões previdenciárias, concedidas até 31 de dezembro de 1995, são custeadas com recursos do Tesouro Estadual. (Redação dada pela Lei Complementar nº 053, de 28/09/2001) (Grifos Nossos).*

Dessa maneira, de forma cristalina, os dispositivos supracitados impunham aos gestores do FEPA, no caso, a Secretaria de Estado da Gestão e Previdência, e ao Chefe do Executivo, obrigações que não deixam margem para nenhuma outra interpretação.

Assim, o art. 3º indica que os recursos do FEPA serão utilizados no Plano de Benefícios da Previdência do Estado; que os aposentados (civil e militar) e pensionistas que adquiriram esse direito a partir de janeiro de 1996, assim como os servidores da ativa são filiados ao FEPA, recaindo sobre esse a responsabilidade pelo custeio dos benefícios descritos no § 1º; e, por último, que os aposentados (civil e militar) e pensionistas que adquiriram esse direito até 31/12/1995, receberiam seus benefícios com dotações orçamentárias custeadas integralmente pelo **Tesouro Estadual**, tudo em observância a **Segregação de Massa**<sup>1</sup> ocorrida na previdência estadual em 1998, nos termos do art. 3º da Lei Complementar nº 40/98, redação original, e confirmado

pelos §§ 2º e 3º epígrafados, na redação dada pela Lei Complementar nº 053, de 28/09/2001.

Por esse motivo, antes de qualquer consideração, necessário também que se esclareça que o Tesouro estadual é obrigado a repassar recursos para o Orçamento da Seguridade, justamente em atenção aos §§ 2º e 3º do art. 3º da Lei Complementar nº 40/98, para custear todos os benefícios previdenciários concedidos até 31/12/1995, e foi justamente essas dotações, e não outras, que foram canceladas pelos decretos objeto da representação em apreço, conforme se depreende da classificação programática utilizada nos decretos, todos em anexo, a seguir descritos:

*Função Previdência Social (9), Subfunção Previdência do Regime Estatutário (272), Programa Previdência de Inativos e Pensionistas do Estado (0420), Atividades: (0909 – Proventos de Aposentadoria do Poder Executivo no Estado do Maranhão), (0910 – Proventos de Aposentadoria da Assembleia Legislativa), (0911 – Proventos do Tribunal de Contas), (0912 – Proventos do Poder Judiciário), (0913- Proventos de Aposentadoria do Ministério Público), (0914-Pensão Previdenciária do Executivo), (0916 – Pensão Previdenciária do Tribunal de Contas), (0917- Pensão Previdenciária do Poder Judiciário) e (0918- Pensão Previdenciária do Ministério Público).*

Ademais, as obrigações do Estado com as insuficiências financeiras do RPPS decorrem de imposição prevista na Portaria nº 402/08 – MPS, que ao regulamentar o art. 3º da Lei Federal nº 9.717/98, circunscreveu tal exigência no art. 3º, § 1º da Portaria.

*Art. 3º Os RPPS terão caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do ente federativo, dos servidores ativos, inativos e pensionistas, observando-se que:*

**§ 1º O ente federativo será responsável pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras do RPPS, decorrentes do pagamento de benefícios previdenciários, ainda que supere o limite máximo previsto no inciso III do caput. (Grifo Nosso).**

Observe, Sr. Relator, que a obrigação imposta ao Estado pelas insuficiências financeiras do seu regime de previdência, decorre de dispositivo legal, não fazendo o Executivo, ao consignar esses recursos no orçamento da seguridade, nenhum favor em relação ao FEPA.

E mais, esses recursos após aportados na Lei Orçamentária, Lei aprovada pelo Legislativo, não são mais do Tesouro, mais sim da Seguridade. É por isso que temos os orçamentos divididos entre o Orçamento Fiscal, o Orçamento da Seguridade e o Orçamento de Investimentos da Empresas Estatais, todos perfeitamente separados em respeito aos princípios orçamentários.

Assim Excelência, ao ser obrigado a repassar recursos do tesouro ao Fundo de Previdência, e consigná-los ao seu orçamento para pagar os inativos e pensionistas que adquiram direito até dezembro de 1995, o “Executivo não é mais dono do dinheiro”. É essa técnica orçamentária que o Excelentíssimo Senhor Governador e sua equipe precisa entender, para que isso nunca mais volte a acontecer.

Dado que, ao atender o chamamento desta Corte para se explicar, o representado, em sua peça de defesa, argui por diversas vezes que esse recurso é do Tesouro Estadual, não compondo fonte originária de recursos do FEPA.

Logo em seguida, se contradiz dizendo que é apenas uma das fontes de recurso do FEPA, mas que isso não afetou as fontes próprias, comprovando, com a devida *vênia*, que não conhece nem quais são as fontes de recursos do FEPA, e que desconhece que é vedado qualquer utilização de recursos previdenciários em outras destinações, independente de que fonte for.

Nesse ponto, fizemos questão de negritar todas as contradições que estão devidamente reproduzidas nos últimos quatro parágrafos do item 03 deste relatório, copiado *ipsis litteris* da defesa do defendente, fls. 18/19 do arquivo digital em anexo, demonstrando que o representado não tem conhecimento claro da matéria tratada aqui.

Para que fique bem claro essa questão, colacionamos o art. 12 e incisos da mesma lei, cujo dispositivo desmistifica todas as fontes de recursos do fundo, com destaque para o inciso IV do referido artigo.

*Art. 12 – Os recursos para a implementação do FEPA originam-se das seguintes fontes de custeio:*

*I – contribuição dos segurados;*

*II – contribuição do Estado, por seus Poderes, das autarquias e fundações estaduais, do Tribunal de Contas e do Ministério Público do Estado no percentual de 15% (quinze por cento) do salário-contribuição do segurado. (Redação dada pela Lei Complementar nº 082, de 30/05/2005)*

*III – produto da alienação dos imóveis do FEPA;*

**IV – dotações consignadas no Orçamento do Estado e créditos abertos em seu favor pelo Governo Estadual; (Grifo Nosso).**

*V – recursos provenientes de convênios, contratos, acordos ou ajustes de prestação de serviços;*

*VI – receitas operacionais, inclusive multas, juros, cotas e taxas provenientes do investimento de reservas;*

*VII – renda de bens patrimoniais;*

*VIII – dotações, legados, auxílios, subvenções e rendas extraordinárias; (redação dada pela Lei nº 042, de 31/03/1999)*

*IX – valor decorrente da compensação financeira apurada entre os sistemas de previdência, na forma estabelecida na Constituição Federal; (redação dada pela Lei nº 042, de 31/03/1999)*

*X – renda de juros e de administração de seus capitais;*



XI – recursos provenientes das prestações dos financiamentos imobiliários do Programa Minha Casa; (redação dada pela Lei Complementar nº 051, de 11/06/2001)

XII – receitas oriundas da prestação de serviços do Centro Social Recreativo dos Servidores do Estado; (redação dada pela Lei nº 042, de 31/03/1999)

XIV – saldo financeiro disponível, das contas correntes do Banco do Estado do Maranhão S/A – BEM (...) (redação dada pela Lei nº 042, de 31/03/1999)

XIII – outras rendas, extraordinárias ou eventuais.

Além disso Excelência, das explicações transcritas da Nota Técnica nº 5.018/2017-SAFI/SPLAN/SEPLAN, fl. 129 do arquivo PDF em anexo, não resta dúvida que os recursos consignados no orçamento do Fundo Estadual de Pensão e Aposentadoria – FEPA, para pagamento das aposentadorias e pensões concedidas até 1995, fazem parte sim das receitas do FEPA, senão veja-se:

“Do rol acima elencado, podemos de início, afirmar que a questão posta diz respeito apenas a **uma de suas fontes de financiamento, qual seja, os recursos do Tesouro Estadual alocados no FEPA**, de forma que, em momento algum o remanejamento orçamentário realizado afetou quaisquer das receitas próprias, considerando-se os recursos diretamente arrecadados pelo Fundo em questão”. (Grifo Nosso).

Assim, Sr. Relator, com a informação da própria equipe técnica responsável pelo Orçamento do Estado, não pairam mais dúvidas de que os recursos do FEPA são, em última instância, um conjunto de entradas compostas de receitas oriundas da própria arrecadação e de outras receitas **consignadas** (alocadas) no seu orçamento, como no caso dos repasses que o Governo do Estado é obrigado a fazer em cumprimento ao art. 3º, §§ 2º e 3º da Lei nº 40/98, ou seja, repasse do Tesouro Estadual.

Dessa forma, os recursos do FEPA (recursos alocados), por menor que seja, jamais poderia ter outra destinação senão ao pagamento de despesas previdenciárias, independente se foi fruto de arrecadação própria ou se foi repassada pelo Tesouro estadual para fazer face a outras despesas de sua responsabilidade, desrespeitando assim o representado, com a edição dos decretos já exaustivamente elencados, também a própria Lei nº 40/98, art. 3º, cujo dispositivo faço questão de repisá-lo:

**Art. 3º – Os recursos do Fundo Estadual de Pensão e Aposentadoria do Estado do Maranhão – FEPA, destinam-se ao custeio dos benefícios previdenciários de pensão, aposentadoria, de reserva remunerada e de reforma, a que fazem jus os servidores públicos estaduais, civis e militares, dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Tribunal de Contas e do Ministério Público do Estado.**

(Redação dada pela Lei Complementar nº 053, de 28/09/2001)

Ainda, Sr. Relator, a título de resgate histórico, a segregação de massa em discussão (ocorrida em 1998) foi necessária para constituir a geração futura da capacidade de se manter com seus próprios recursos, já que a geração passada de aposentados e pensionistas (até 1995), não constituiu reserva matemática<sup>2</sup> suficiente para custear seus benefícios.

Isto decorreu do fato de que até 1998, não só no nosso Estado, mas no Brasil como um todo, era muito comum inexistir contribuição em relação a verbas remuneratórias, assim como concessão de inúmeras gratificações na antevéspera da aposentadoria, de forma graciosa e benevolente, bem como utilização de recursos previdenciários para destinações outras que não o pagamento de aposentadorias e pensões.

Por este motivo, com a edição da Emenda Constitucional nº 20/98 e posteriormente com a Emenda nº 41/2003, o caput do artigo 40 sofreu modificações, ambas visando primar pelo princípio previdenciário do equilíbrio financeiro e atuarial, observe-se:

Art. 40. *Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo (Redação dada pela EC nº 20/98).* (Grifo nosso).

Art. 40. *Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial e o disposto neste artigo. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003)* (Grifo nosso).

Acontece que mesmo com a medida tomada em 1998 pelo Governo do Estado (Segregação de Massa), que objetivava proteger o Fundo de Previdência de novos desequilíbrios, em recente Auditoria Operacional no Instituto de Previdência estadual que tivemos oportunidade de participar, consubstanciada no Relatório de Auditoria Operacional no RPPS do Estado (FEPA), processo nº 1812/2016 – TCE, restou demonstrado que a reavaliação atuarial realizada no FEPA, no ano de 2015, adequadamente registrada também no Sistema CADPREV do Ministério da Previdência Social – MPS, vem demonstrando, desde aquele exercício, uma necessidade de aporte financeiro imediato pelo Executivo Estadual, já que o déficit atuarial do Plano Previdenciário<sup>3</sup> do FEPA é da ordem de 19 bilhões e do Plano Financeiro<sup>4</sup>, de responsabilidade do Tesouro estadual, de 6 bilhões, conforme já apresentado na representação e novamente reproduzido aqui.

DEFICIT ATUARIAL	FEPA	TESOURO
Civis	R\$ -15.946.480.261,22	R\$ -5.814.541.564,712
Militares	R\$ -3.190.017.314,12	R\$ -865.055.687,08
TOTAL	R\$ -19.136.497.575,34	R\$ -6.679.597.251,79

Fonte: Sistema CADPREV – MPS – Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial – DRAA ano de 2015, págs. 17, 44 e 68.
--

Assim, dada a presente situação, a ação do Governo do Estado de realizar corte orçamentário no Orçamento da Seguridade Social, quando deveria haver aportes, em decorrência da situação evidenciada no DRAA de 2015, é atentar contra o princípio do equilíbrio financeiro e atuarial, viga mestra da sustentabilidade do Sistema de Previdência do Estado, e cometer os mesmos erros de governantes que outrora dirigiram nosso Estado.

Nessa perspectiva, a EC nº 41/03 ao introduzir o § 20 no art. 40 da Constituição Federal, indicou expressamente a vedação de existência de mais de um Regime Próprio de Previdência Social - RPPS e de mais de uma unidade gestora nos respectivos Entes estatais, consoante dispositivo transcrito a seguir:

*§ 20. Fica vedada a existência de mais de um regime próprio de previdência social para os servidores titulares de cargos efetivos, e de mais de uma unidade gestora do respectivo regime em cada ente estatal, ressalvado o disposto no art. 142, § 3º, X. [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003\)](#) (G.N).*

Isto significa dizer que a unidade gestora será a entidade ou órgão integrante da estrutura da Administração Pública, de cada ente federativo, que tenha por finalidade a administração, o gerenciamento e a operacionalização do RPPS, incluindo a arrecadação e gestão de recursos e fundos previdenciários, a concessão, o pagamento e a manutenção dos benefícios.

Dessa forma, o ato de anular dotações orçamentárias devidamente consignadas no Orçamento do Estado para o FEPA, é, em última instância, também, uma interferência na autonomia da Unidade Gestora do Fundo, situação essa que só corrobora com o quadro de desequilíbrio pelo qual vem passando o Fundo Estadual de Previdência do Estado.

Por derradeiro, entende essa Unidade Técnica que os Decretos emanados pelo representado, no curso da execução orçamentária e financeira estadual, desrespeitaram também os ditames da Lei Complementar nº 40/98, art. 3º.

Por fim, em relação a **Inobservância do Decreto nº 3.590/2017**, os representantes do Ministério Público de Contas, na inicial, solicitavam que esta Corte verificasse se os referidos decretos do Executivo afrontaram também o decreto nº 3.590/2017, que regulamentou as normas de programação e execução orçamentária e financeira para 2017.

Isto porque, numa primeira análise, da exegese do art. 17 do referido diploma, essa dúvida se quer poderia ser arguida.

*Art. 17. As dotações destinadas às despesas com pessoal e encargos sociais somente poderão constituir fonte para abertura de créditos adicionais para o mesmo grupo de despesa.*

Entretanto, residia no Parágrafo Único do dispositivo uma excepcionalidade para que as dotações destinadas às despesas com pessoal e encargos sociais, pudessem se constituir em fonte de recursos para abertura de créditos adicionais, senão veja-se:

*Parágrafo único. Excepcionalmente, poderá ser autorizada a abertura de créditos adicionais utilizando como fonte as dotações orçamentárias aludidas no caput deste artigo para outros grupos de natureza de despesa, desde que, comprovadamente, não implique em deficiência da dotação parcial ou integridade anulada. (Grifos Nossos).*

Dessa maneira, como podemos observar, o decreto nº 3.590/2017 cria uma singularidade, episódio que a presente representação visa verificar se poderia ter o condão de salvaguardar as anulações de dotações previdenciárias em favor de outros órgãos do Estado, consubstanciado nos decretos já exaustivamente comentados aqui.

Nesse sentido, o representado afirma que havia uma sobra orçamentária no orçamento consignado no FEPA, para fazer face as obrigações do art. 3º, §§2º e 3º da Lei Complementar nº 40/98, no ano de 2017, da ordem de R\$ 228.526.776 (duzentos e vinte e oito milhões, quinhentos e vinte e seis mil, setecentos e setenta e seis reais), devidamente documentado na Ordem de Serviço 5.018/2017 SAFI/SPLAN/SEPLAN, o que se amoldaria perfeitamente ao parágrafo único do art. 17 do decreto em evidência, entendendo assim o defendente que não houve descumprimento algum do referido artigo.

Acontece que o decreto de execução do orçamento para o ano de 2017, apesar de ser um ato regulamentar, é um instrumento secundário em relação a lei ou as leis que regem o Direito Previdenciário. Apesar de buscar inspiração na lei, no caso em testilha, da Lei Orçamentária, a ele não é dado o direito de inovar.

Isto porque a lei, independentemente de ser ordinária ou complementar, sempre vai buscar como referência a Constituição, dela não podendo se afastar.

No caso presente, como já demonstrado, os decretos em comento estariam em desacordo com o art. 167, VI da Constituição Federal, com a Lei federal nº 9.717/98, artigo 1º, inciso III, e com os normativos do Ministério da Previdência Social, a Portaria nº 402/08, art. 13, § 1º e a Orientação Normativa nº 02/2009, art. 38, ambos instrumentos do MPS, que por determinação do art. 9º, I da Lei federal 9.717/98, o Estado é obrigado a acatar, sob pena das penalidades previstas no art. 7 e incisos da mesma Lei Federal.

Vejamos apenas os dispositivos enunciados que ainda não foram colacionados até aqui:

#### **Portaria 402/08-MPS.**

*Art. 13. São considerados recursos previdenciários as contribuições e quaisquer valores, bens, ativos e seus rendimentos vinculados ao RPPS ou ao fundo de previdência de que trata o art. 11, inclusive a totalidade dos créditos do ente instituidor, reconhecidos pelo regime de origem, relativos à*

compensação financeira disciplinada na Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999.

§ 1º Os recursos de que trata este artigo serão utilizados apenas para o pagamento dos benefícios previdenciários e para a Taxa de Administração do RPPS, cujos critérios encontram-se estabelecidos no art. 15. (Redação dada pela Portaria MPS nº 21, de 14/01/2014) (G.N).

#### **Orientação Normativa nº 02/09-MPS.**

Art. 38. Os recursos previdenciários, conforme definição do inciso X do art. 2º, **somente poderão ser utilizados para o pagamento dos benefícios previdenciários relacionados no art. 51, salvo o valor destinado à taxa de administração.** (G.N).

#### **Lei nº 9.717/98**

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;** (G.N).

Art. 7º O descumprimento do disposto nesta Lei pelos Estados, Distrito Federal e Municípios e pelos respectivos fundos, implicará, a partir de 1º de julho de 1999:

**I - suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União;**

**II - impedimento para celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da Administração direta e indireta da União;**

**III - suspensão de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais.**

**IV - suspensão do pagamento dos valores devidos pelo Regime Geral de Previdência Social em razão da Lei nº 9.796, de 5 de maio de 1999.** (Grifos Nossos).

Ademais, como demonstrado, os decretos também desrespeitaram o art. 3º da Lei Complementar estadual nº 40/98.

Isto posto, entende esta Unidade Técnica que o decreto de execução orçamentária do Estado nº 3.590/2017, não teriam jamais o dom de autorizar os remanejamentos orçamentários previstos para o orçamento da seguridade, especificamente previdenciários, dado que os recursos da previdência só podem ser gastos para pagamento de benefícios e da taxa de administração prevista na legislação.

#### **5 – DA MEDIDA CAUTELAR PLEITEADA**

Em relação ao pedido de aplicação de medida cautelar, entendo que não se configuram, nesse momento, onde o orçamento de 2017 já fora totalmente executado, os elementos previstos no art. 75 da LOTCE/TCE, delineadores da adoção da medida pleiteada, ou seja, fundado receio de grave lesão ao erário ou a direito alheio, bem como risco de ineficácia da decisão de mérito, não se consubstanciando assim o perigo na demora.

Além disso, como demonstrado na Nota Técnica nº 5.018/2017-SAFI/SPLAN/SEPLAN, fls. 127/133 do arquivo PDF em anexo, o representado afirma que os recursos que foram retirados do Orçamento do FEPA foram em decorrência de um saldo orçamentário não executado, que se projetava ao final do exercício de 2017 em valor equivalente a R\$ 228.526.776,00 (duzentos e vinte e oito milhões, quinhentos e vinte e seis mil, setecentos e setenta e seis reais), já incluído o pagamento até dezembro de todos os aposentados e pensionistas desse grupo (Plano Financeiro), nos termos do art. 3º, §§ 2º e 3º da Lei Complementar nº 40/98.

Nesse tocante, a concessão de medida cautelar nesse momento por esta Corte, em nossa opinião, tem grande chance de se converter no *periculum in mora* inverso, com dano irreparável às partes contrárias, ou seja, a (s) empresas que nesse momento executa (m) serviços no Estado com os recursos que foram alocados nas diversas Secretarias, principalmente na de Infra Estrutura, podendo gerar a descontinuidade do serviço público, fragilizando assim mais uma vez o Orçamento do Estado.

Entretanto, sugiro que Vossa Excelência determine a Unidade Técnica competente uma inspeção *in loco* na Secretaria de Planejamento do Estado para a apuração da veracidade do saldo orçamentário alegado, ou, até mesmo, uma simples verificação no SIAFEM, caso entenda diferente.

#### **6 – CONCLUSÃO**

Sr. Relator, a previdência pública evoluiu ao longo das duas últimas décadas, deixando de ser apenas apêndice das políticas de recursos humanos dos poderes e órgãos, para transformar-se num sistema integrado por normas advindas da Carta Maior, onde o sustentáculo do seu funcionamento deva ser o equilíbrio financeiro e atuarial.

Para esse sistema funcionar adequadamente, necessário que o órgão gestor da previdência detenha autonomia orçamentária e financeira, para que possa se valer do propósito que a legislação lhe autoriza, § 20 do art. 40 da CF, evitando-se assim interferências de qualquer unidade administrativa do Estado, e também do seu Chefe Maior.

Diante do exposto, urge, por parte dessa Corte de Contas, um conjunto de medidas que façam valer o teor normativo dos dispositivos epigrafados; que valorize o comando constitucional que lhe autoriza o Controle Externo; e, por fim, que evite o descontrole financeiro e atuarial da Previdência estadual



em detrimento dos futuros benefícios de inativos e pensionistas daquele instituto, antes que seja tarde.

Assim, o momento que se descortina é único, pois a oportuna representação do Ministério Público de Contas apontou equívocos perpetrados pelo representado, quando da edição dos decretos epígrafados, devidamente confirmados por esta Unidade Técnica, que tanto referem na questão orçamentária do Estado, quanto na questão previdenciária, demandando nesse momento, a nosso ver, providências mais de cunho pedagógico do que punitivas.

Assim sendo, o mais indicado é que esta Corte regulamente a forma como deva ser reorientado as prioridades do Orçamento do Estado, que mudam assim as destinações inicialmente aprovadas na Lei Orçamentária Anual, como vem fazendo outros Tribunais de Contas, como por exemplo, o do Paraná, que editou a Instrução Normativa nº 11/2007, cujo objeto orienta os gestores daquele Estado quanto a edição de lei específica, quando ocorrer remanejamentos, transposições ou transferências orçamentárias.

Resalte-se que não se trata de querer engessar o Estado, argumento muito utilizado pelos governantes quando iniciativas como esta que está sendo proposta é apresentada, pois o Executivo já dispõe de elementos de liberdade orçamentária mais do que suficientes (50% na LOA de 2017), previamente autorizados na Lei Orçamentária Anual – LOA, nos limites ali definidos, que devam dizer respeito apenas às situações previstas no art. 43, § 1º, incisos I a IV da Lei nº 4.320/64.

Além disso, independente da regulamentação proposta, é importante que fique claro que em matéria previdenciária não é possível realizar esse tipo de repriorização, já que, como demonstrado, qualquer valor que fique consignado no Orçamento da Seguridade só poderá ser utilizado para pagamento de benefícios e custeio, através da utilização da taxa de administração do regime de previdência.

No específico caso do Maranhão, os recursos doravante consignados no Instituto de Previdência do Maranhão – IPREV, Autarquia do Governo do Estado que tomou a função de gestora dos recursos do Fundo Estadual de Previdência e Aposentadoria – FEPA, no final do último exercício, somente deverá ser utilizado para pagar os benefícios previdenciários, já que na Lei que Instituiu o IPREV não foi previsto a utilização da taxa de administração.

Além disso, Sr. Relator, não podemos deixar de lado a questão do Deficit Atuarial apontado no Relatório de Auditoria Operacional no RPPS do Estado (FEPA), processo nº 1812/2016 – TCE.

Nesse cenário, importante que esta Corte de Contas conceda prazo determinado, sob pena das sanções previstas na LOTCE em caso de descumprimento, para que o Governo do Estado apresente uma proposta para mitigar o deficit registrado na Previdência do Estado, que, segundo o Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial - DRAA do ano de 2015, é, no **Plano Previdenciário** do FEPA, da ordem de 19 bilhões, e, no **Plano Financeiro**, de responsabilidade do Tesouro estadual, de 6 bilhões, números já apresentados tanto na representação, quanto neste Relatório de Instrução.

Frise-se, Sr. Relator, que até 31/03/2018, o Instituto de Previdência do Estado tem prazo para apresentar ao Ministério da Previdência Social – MPS, o DRAA do ano de 2017, nos termos da Portaria nº 83/09 - MPS, e, caso Vossa Excelência acate nossa sugestão, a proposta supramencionada deverá já levar em consideração o deficit atuarial apontado neste DRAA, ou seja, mais atualizado.

## 7 – SUGESTÃO DE ENCAMINHAMENTO

Sr. Relator, após a análise da defesa protocolada pelo Excelentíssimo Senhor Governador Flávio Dino, nos autos da presente Representação, cujos argumentos de defesa encontram-se delineados no item 03 (três) deste relatório, esta Unidade Técnica após analisá-las no item 04 (quatro), em cotejo com os pontos apresentados pelo Ministério Público de Contas, chegou a conclusão de que todos os pontos atacados pelo representado, a luz da legislação previdenciária, não merecem prosperar.

Isto porque, não só a questão orçamentária, como demonstramos, deva ser levada em conta na apreciação dos fatos, a matéria previdenciária, com sua legislação específica, não pode de forma alguma deixar de ser observada na execução do orçamento público.

Portanto, sugere esta Unidade Técnica que Vossa Excelência proceda ao que segue:

1. – Recepcionar a presente Representação, nos termos do art. 43, VII e 110 I da Lei nº 8.258/05, Lei Orgânica deste Tribunal;
1. – Negar a concessão da medida cautelar pleiteada, nos termos do art. 75 da LOTCE, já que os recursos orçamentários do Fundo Estadual de Aposentadoria e Pensão – FEPA, que foram remanejados para outros órgãos do Estado do Maranhão, através dos decretos objeto da presente representação, provavelmente já se encontram todos exauridos ou comprometidos nesse momento, motivo pelo qual essa Unidade Técnica não vislumbra mais como essa medida poderia proteger os recursos referidos;
1. No mérito julgar, julgar procedente a Representação em apreço, a fim de que:
  1. O TCE, no âmbito de sua competência, regulamente via Decisão Normativa ou Instrução Normativa as hipóteses e requisitos legais a serem cumpridos pelo Poder Executivo estadual e municipal, quando pretender repriorizar o gasto público, **remanejamento** recursos de um órgão para o outro; realizando **transposições** de um programa para outro dentro do mesmo órgão; ou **transferências** de recursos dentro do mesmo programa e dentro do mesmo órgão, em nível de categoria de programação, em atenção ao art. 167, VI da Constituição Federal, editando sempre o instrumento adequado, ou seja, Lei específica.

1. Que no mesmo instrumento fique delineado que os remanejamentos orçamentários, previamente autorizados na Lei Orçamentária

- Anual – LOA, nos limites ali definidos, só possam ocorrer quando tratar-se das situações previstas no art. 43, § 1º, incisos I a IV da Lei nº 4.320/64;
2. Que fique consignado no referido instrumento, reafirmando, em apreço aos normativos que regem a matéria previdenciária, que anulações de dotações orçamentárias do tipo que ocorreram no orçamento do FEPA só possam ser utilizadas como fonte para remanejamento de recursos dentro do mesmo órgão e para fins de pagamentos de benefícios previdenciários, jamais remanejadas para outro órgão ou finalidade.
  2. Conceder prazo para que o Governo do Estado do Maranhão, a luz dos sucessivos deficit atuariais, apontados nos últimos Demonstrativos de Resultados da Avaliação Atuarial - DRAA, 2015, 2016 e 2017, apresente medidas para sanar o desequilíbrio do Sistema de Previdência do Estado.
  3. Que seja inserido na prestação de contas do Instituto de Previdência do Estado, item específico que exija a apresentação do Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial – DRAA do ano anterior, constando Relatório Circunstanciado das medidas que o Governo pretende tomar para sanear possíveis Deficit Atuariais, para que esse Órgão de Controle possa acompanhar as medidas declinadas nesse instrumento.
  4. E, por fim, que sejam adotadas todas as medidas que essa Corte de Contas entender pertinentes no sentido de assegurar o equilíbrio financeiro e atuarial do atual Instituto de Previdência do Estado do Maranhão IPREV.

São Luís, 17 de janeiro de 2018.

Márcio Rocha Gomes

Auditor Estadual de Controle Externo-8904

Supervisor de Controle Externo

Fábio Alex Costa Rezende de Melo

Auditor Estadual de Controle Externo-8557

Gestor da Unidade Técnica de Controle Externo 2

**1** Segregação da Massa: a separação dos segurados vinculados ao RPPS em grupos distintos que integrarão o Plano Financeiro e o Plano Previdenciário; Fonte Portaria 403/08 – MPS.

**2** Reserva Matemática: montante calculado atuarialmente, em determinada data, que expressa, em valor presente, o total dos recursos necessários ao pagamento dos compromissos do plano de benefícios ao longo do tempo; Fonte Portaria 403/08 – MPS.

**3** Plano Previdenciário: sistema estruturado com a finalidade de acumulação de recursos para pagamento dos compromissos definidos no plano de benefícios do RPPS, sendo o seu plano de custeio calculado atuarialmente segundo os conceitos dos regimes financeiros de Capitalização, Repartição de Capitais de Cobertura e Repartição Simples e, em conformidade com as regras dispostas nesta Portaria; Fonte Portaria MPS 403/08.

**4** Plano Financeiro: sistema estruturado somente no caso de segregação da massa, onde as contribuições a serem pagas pelo ente federativo, pelos servidores ativos e inativos e pelos pensionistas vinculados são fixadas sem objetivo de acumulação de recursos, sendo as insuficiências aportadas pelo ente federativo, admitida a constituição de fundo financeiro; Fonte Portaria MPS 403/08.