

PARECER PRELIMINAR SOBRE AS INCONSTITUCIONALIDADES, ILEGALIDADES E ABUSOS DE PODER CONTIDOS NOS PROJETOS DE LEI DE AJUSTE DAS FINANÇAS PÚBLICAS DO ESTADO DO PARANÁ EM 2015

I – CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O presente Parecer preliminar objetiva analisar os aspectos principais dos projetos de Lei encaminhados pelo Governo do Estado do Paraná ao Poder Legislativo Estadual e retirado de pauta nos meses de fevereiro e março de 2015, em função da resistência dos professores e demais categorias de servidores públicos que seriam afetadas pelas medidas, mas que podem retornar a qualquer momento de forma reformulada e causar danos significativos a toda a população paranaense e aos servidores públicos, especialmente aos aposentados (presentes e futuros), sem que tenha havido um debate público profundo sobre a efetiva necessidade desses projetos e alternativas menos drásticas para sanear as finanças estaduais.

Não se examinará os projetos de forma detalhada, mas apenas aqueles mais impactantes para a população e servidores paranaenses e se concentrará na análise preponderantemente jurídica dos efeitos desses projetos à luz da Constituição brasileira e do Estado Democrático e Social de Direito.

Conforme se observará no curso do presente exame, os Projetos padecem de vício insanável de inconstitucionalidade, primeiramente por violar regras elementares da democracia e da cidadania, que exige que a ação governamental passe pelo escrutínio

deliberativo e decisivo da população, seja diretamente, seja por intermédio de seus representantes.

Os projetos fazem tabula rasa da soberania popular e da cidadania (Preâmbulo e art. 1º, caput e incisos I a III, da Constituição), pois num regime republicano, fundado num Estado Constitucional (democrático e social de direito), as mudanças devem contar com a participação ativa, deliberação e aprovação dos cidadãos, especialmente quando esses projetos vão implicar em retrocesso social e comprometer direitos fundamentais presentes e futuros, cláusulas pétreas de nosso sistema constitucional (art. 60, § 4º, inciso IV, da Constituição da República), como é o caso do sistema previdenciário paranaense que praticamente desaparecerá se a fusão dos fundos financeiro e previdenciário vierem a ocorrer ou se atribuir ao fundo previdenciário compromissos que são do Governo do Estado (Fundo Financeiro), significando que, por vias transversas ou dissimuladas, o Governo do Estado obterá o mesmo intento que é o de se apropriar indevidamente da poupança formada pelos servidores públicos desde a criação do Serviço Social Autônomo PARANAPREVIDÊNCIA.

Grave vício de inconstitucionalidade e ilegalidade se verifica no impacto que os projetos causam nos instrumentos orçamentários que veiculam políticas públicas e que foram previamente aprovados pela população por intermédio da aprovação do Plano Plurianual – PPA, da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e da Lei Orçamentária Anual – LOA.

Quando o governo vem alterar as leis orçamentárias previamente aprovadas, provoca um desequilíbrio no ‘sistema de justiça distributiva’ que as políticas públicas envolvidas no orçamento traziam implícito, sem apresentar um ‘juízo de proporcionalidade ou de adequação/solução’ dos potenciais males que serão causados pelas mudanças que os projetos irão veicular.

A inconstitucionalidade está presente porque contemporaneamente esses instrumentos orçamentários são concebidos como normas jurídicas vinculantes que obrigam o gestor público a cumpri-las.

Assim, se o Governo do Estado, por meio do contingenciamento orçamentário e de projetos que não passaram pelo debate e aprovação públicos, altera/modifica o PPA, a LDO e a LOA, instituindo um ‘estado de exceção’ e amesquinhando a Constituição e as leis orçamentárias, agindo autoritária e contrariamente àquilo que fora aprovado originariamente pela população e que esperava se concretizaria em políticas públicas emancipatórias, empoderadoras, dignificantes.

Por falta de debate público sobre as melhores alternativas para sanear as finanças públicas paranaenses, há o grave risco de que o contingenciamento orçamentário e os projetos veiculados impactem em eliminação de políticas públicas que venham a causar enormes danos aos seus beneficiários.

No que toca ao sistema previdenciário, conforme se examinará em item específico, o Governo do Estado deixou de aportar sua cota parte aos sistemas previdenciários e busca implementar mudanças

drásticas, transferindo responsabilidades do fundo financeiro ao fundo previdenciário, apropriando-se de recursos que não lhe pertence, sem cumprir inicialmente suas obrigações em atraso que ultrapassa a casa dos R\$ 7 bilhões (sete bilhões).

Não se está a defender o engessamento do Estado e a impossibilidade de mudança, mas que estas sejam constitucionais/legais e sejam amplamente debatidas pelos afetados, procedimento que o Governo do Estado não adotou.

Para exarar a presente análise, carece-se inicialmente de traçar considerações breves sobre os motivos que levaram o Governo do Estado a enviar essas medidas ao Legislativo.

II – DOS MOTIVOS ALEGADOS PELO EXECUTIVO PARANAENSE – NECESSIDADE DE PARTICIPAÇÃO PÚBLICA E DEMOCRÁTICA NA ESCOLHA E SELEÇÃO DE MEIOS VIÁVEIS DE SANEAMENTO DAS FINANÇAS PÚBLICAS PARANAENSES

O Governo do Estado do Paraná alega que as medidas de austeridade fiscal e financeira que enviou ao Legislativo Estadual são necessárias e decorrem da retração da atividade econômica mundial e brasileira.

No entanto, durante toda a campanha política de 2014 e mesmo após eleito, em 06/10/2014, o Governo do Estado sustentou perante a sociedade paranaense que as finanças públicas estaduais estavam saneadas e que o ‘melhor estava por vir’ no ano de 2015 e anos subsequentes de sua gestão.

Porém, passados pouco mais de 03 meses das eleições, a população paranaense é surpreendida com o aumento de impostos e medidas drásticas afetando a todos os servidores públicos, causando insegurança jurídica e a violação a direitos adquiridos, conforme se examinará no curso do presente Parecer.

Veicula-se notícias de que o Governo do Estado – Secretaria da Fazenda formou Comissão de Estudos em 2013 para avaliar a situação financeira do Estado, mas a conclusão do Relatório da Comissão não tem vindo a público, sob o fundamento de que se trata de informações gerenciais e não deveriam ser partilhadas publicamente.

Economistas de renome como o Professor José Pio Martins, tem revelado que as crises não aparecem do dia para a noite e que os sintomas que agora surgem são decorrentes de erros cometidos há aproximadamente uma década.

A adoção de medidas amargas como pretende o Governo do Estado não pode ser conduzida à socapa como está a ocorrer, eis que o cidadão tem direito ao acesso pleno a informações pormenorizadas sobre as razões pela quais as finanças públicas se mostram caóticas e demandam o sacrifício da população e dos servidores públicos.

Não se deve macular o mezinho principio inaugurado com a Carta de João Sem Terra, de 1215, de que não se tributa sem que os afetados tenham participado do debate e anuído com a majoração tributária (*no taxation without representation*).

Na mesma perspectiva do parágrafo precedente, válido juridicamente é o princípio da vedação à restrição ou supressão de direitos sem a participação dos afetados (*no suppression rights without representation*), dando-se assim aplicação plena aos direitos fundamentais de cada brasileiro/paranaense, especialmente à Cláusula Constitucional da Vedação ao Retrocesso Social, por meios dos quais, em caso de supressão ou restrição de direitos, especialmente os fundamentais, a participação e anuência popular são obrigatórias para que as decisões sejam legítimas e cada cidadão se convença de que as medidas amargas são necessárias, demonstrando que o Governo já ‘cortou na carne’ e adotou todas as alternativas possíveis para solucionar o déficit financeiro e que só as medidas elencadas pelo Governo e veiculadas pelos Projetos são capazes de solucionar a carência de recursos.

Relevante observar ainda que o Governo do Estado perde credibilidade e legitimidade ao buscar aprovar esses projetos quando num momento informa que as contas estão saneadas e 03 meses depois vem retratar um estado financeiro de ingovernabilidade.

Importante ainda destacar que o Governo do Estado não implementou medidas relevantes de economia de recursos públicos ou uma reengenharia administrativa capaz de fazer face ao novo quadro adverso econômico que enfrenta.

Gestores públicos eficientes primeiramente fazem sua parte, organizam a máquina pública antes de exigir da população o aumento de impostos e maiores sacrifícios.

A simples contenção do orçamento em R\$ 11 bilhões não é suficiente ou não é o meio mais adequado ao ajuste das finanças públicas, pois muitos programas e políticas públicas que seriam veiculados/implementados pelas Secretarias Estaduais serão afetados sem que se tenha realizado avaliação profunda/acurada sobre os melhores ajustes a se proceder.

Dessa forma, o primeiro procedimento a ser adotado pelo Governo do Estado é ser honesto e revelar quais as razões que levaram o Estado do Paraná a ter suas finanças comprometidas e quais são as alternativas a serem construídas juntamente com a população para atravessar esse quadro adverso.

Essa honestidade e franqueza irá permitir a recuperação da credibilidade e legitimidade a envidar a cooperação de toda a sociedade para a superação das dificuldades.

Feita essas considerações de ordem macropolítica, impõe-se examinar o que busca o Governo do Estado com os Projetos encaminhados ao Parlamento.

Examina-se a seguir os principais itens dos Projetos e sua constitucionalidade e eventuais ilegalidades e abusos de poder que podem conter, quais sejam:

III - O REGIME DE EXCEÇÃO E A INCONSTITUCIONALIDADE DA SUPRESSÃO DO TRABALHO DAS COMISSÕES INTERNAS DO PODER LEGISLATIVO

O Governo do Estado do Paraná enviou ao Legislativo Estadual vários Projetos de Lei com vistas a sanear as finanças públicas estaduais, mas, sob a alegação de que a situação financeira é caótica, visou aprová-los por intermédio de Comissão Geral, quando a regra normal é que as matérias passem pela Comissão de Constituição e Justiça e demais Comissões que possuem competências específicas para examinar as matérias encaminhadas ao Parlamento.

A falta de participação, debate e deliberação públicos sobre matérias importantíssimas e que afetarão a toda a população paranaense e aos servidores públicos em geral não podem ser aprovadas de forma açodada quando vige no Brasil o Estado Democrático e Social de Direito.

Nesse regime político e jurídico não se admite o 'Estado de Exceção' (Agamben) ou qualquer decisionismo ao estilo de Carl Schmitt, mas exaustivo debate público para a busca e implementação de decisões legítimas e validadas por toda a sociedade.

Ademais, ainda que haja previsão no Regimento Interno do Legislativo Estadual para a formação da Comissão Geral, ela é inconstitucional, pois a Constituição da República coloca a cidadania e os direitos fundamentais como Cláusulas Pétreas (art. 5º a 17 c/c 60, § 4º, inciso IV, da Constituição) e as medidas que seriam veiculadas pelos projetos, caso venham a se concretizar, aniquilam vários direitos

fundamentais dos servidores e dos cidadãos e contribuintes paranaenses.

Não se olvide que no direito constitucional contemporâneo vige a cláusula constitucional da ‘Vedação ao Retrocesso Social’, o que significa que os direitos devem evoluir com vistas a um crescente grau de dignidade de cada brasileiro/paranaense e não ser amesquinçados ou reduzidos.

Em casos de conflitos ou de extrema necessidade de redução ou supressão de direitos fundamentais, estes devem passar por amplo debate público e, mesmo assim, não pode haver mácula a seu núcleo essencial desses direitos.

Pelo observado anteriormente é possível concluir que o Governo do Estado do Paraná visa instituir um ‘estado de exceção’ incompatível com o Estado Democrático e Social de Direito e com os direitos constitucionais fundamentais estabelecidos na Constituição da República sem que tenha havido um debate público sobre as razões que levaram as finanças públicas paranaenses a esse estado caótico e sem apresentar ou permitir que a sociedade construa cooperativamente medidas menos drásticas para superar a adversidade.

Conclui-se ainda que a Comissão Geral é inconstitucional, pois não trouxe ao debate público as razões pelas quais os projetos não podem passar regularmente pelas comissões competentes para apreciar as matérias que veiculam.

IV - O CONTINGENCIAMENTO DO ORÇAMENTO PÚBLICO

Tal qual se observou nos itens anteriores, o contingenciamento do orçamento público pode ser feito, mas há a necessidade de se demonstrar de forma pormenorizada cada contingenciamento e os efeitos que causarão em cada política pública e quais sejam as consequências para a população.

Em nenhum momento o Governo do Estado apontou para a população paranaense as razões pelas quais não pode realizar uma ARO - Antecipação de Receita Orçamentária dos recursos do IPVA que ingressaram aos cofres públicos no próximo trimestre ou eventuais obstáculos à celebração de outras operações de crédito.

Em nenhum momento apresentou para a população paranaense eventuais créditos retidos pelo Governo Federal e possibilidades de liberação desses recursos e efeitos sobre as finanças públicas paranaenses.

Não adotou qualquer reorganização da máquina administrativa ou qualquer outra medida de austeridade que impedisse a população e os servidores de suportarem as medidas amargas que visa implantar.

Em suma, o contingenciamento do orçamento público sem debater com a sociedade o impacto dele na vida da população paranaense é inconstitucional e ilegal, pois o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual estão vinculados à Constituição e formam um completo normativo vinculante e oriundos do pacto jurídico e político advindo das urnas e que não cabe ao

Executivo, sem debate público prévio, alterar sem violar a Constituição e as normas orçamentárias.

V - A EXPROPRIAÇÃO DOS RECURSOS DOS FUNDOS ESPECIAIS

O pacote veicula a possibilidade do Governo do Estado utilizar os recursos financeiros dos fundos especiais para o pagamento de pessoal.

A norma é ilegal, pois, conforme disposição contida no art. 71, da Lei nº 4.320/64, esses fundos visam ao cumprimento de determinados objetivos que restarão completamente comprometidos se o Governo do Estado se apropriar de tais recursos.

Os fundos tem portanto o importante papel/objetivo de implementar/viabilizar políticas específicas, tão relevantes são para a administração pública, como por exemplo o FUNREJUS (viabilização de infraestrutura para o Poder Judiciário), o Fundo Paraná (inovação tecnológica), etc.

Ademais, o Projeto não é claro sobre o alcance da Lei sobre os Fundos, deixando dúvidas sobre a autonomia de outros Poderes que possuem seus fundos específicos, como o próprio FUNREJUS, o Fundo Especial da Procuradoria Geral do Estado ou o Fundo Especial do Tribunal de Contas.

Diante do exposto, é ilegal a expropriação de recursos dos fundos especiais, por violar o art. 71, da Lei nº 4.320/64 e

comprometer mortalmente os objetivos pelos quais os fundos foram criados.

VI - A INCONSTITUCIONALIDADE DA SUPRESSÃO DE DIREITOS DOS TRABALHADORES: VEDAÇÃO AO DIREITO ADQUIRIDO OU EM FORMAÇÃO E A CLÁUSULA CONSTITUCIONAL DA VEDAÇÃO AO RETROCESSO SOCIAL

Assinala-se inicialmente que simples localização topográfica do art. 1º, inciso III, 5º, 6º e 7º, da Constituição (direitos fundamentais, dentre outros), são suficientes para orientar o aplicador da Constituição e do direito de que o constituinte elencou os direitos fundamentais como os bens jurídicos mais caros à sociedade brasileira.

Dentre os direitos fundamentais implícitos e explícitos espalhados pelo texto constitucional e que formam seu bloco de constitucionalidade, a dignidade da pessoa humana e o direito a um trabalho digno, ocupam posição cimeira e ‘informam’ e ‘conformam’ toda a interpretação das normas jurídicas (inteligência do art. 1º, 3º, 4º, 5º a 17, 170 e 193, da Constituição).

Isso já é suficiente para compreender que todo o agir da sociedade brasileira (setor público e privado) tem um núcleo fundante: elevar cada vez mais o nível de dignidade e bem estar de cada brasileiro.

Assim, quando projetos governamentais como os apresentados pelo Governo do Estado vem reduzir o nível de bem estar da

população paranaense, impõe-se instituir um debate público acirrado se efetivamente são necessários e se não há outros meios menos gravosos de solucionar os problemas financeiros do Estado.

Os projetos impactam de forma significativa no Plano de Carreira dos Professores (impacto na progressão na carreira), além de suprimir os quinquênios e anuênios, extinguir o auxílio-transporte nas férias e afastamentos, vedar ou restringir o gozo das licenças, prever o retorno de professores que estavam alocados a áreas administrativas para as salas de aula e reduzir o nº de temporários de 29 mil para 10 mil, etc.

Público e notório que os professores representam uma classe de trabalhadores com baixos salários e que a supressão de qualquer direito produz efeitos nefastos na vida de cada um e na de suas famílias.

Um dos projetos altera o Plano de Cargos e Salários dos professores e ainda não é possível aferir o real impacto financeiro das mudanças na carreira, motivo pelo qual o debate e a simulação dos efeitos é de suma importância para não se provocar mais danos à classe.

Ainda que o Governo do Estado tenha retrocedido com relação à supressão desses direitos, não se tem garantias efetivas de que não voltará com novo projeto afetando esses direitos.

Cabe assinalar que o regime jurídico dos direitos fundamentais, destacadamente os sociais (art. 5º a 17, da Constituição, dentre outros

espalhados por ela e que formam seu bloco de constitucionalidade), nos orientam que o trajeto dos direitos deve ser um trajeto de incorporação, de melhoria contínua da dignidade e das condições de vida de cada pessoa humana.

A 'Cláusula Constitucional da Vedação ao Retrocesso Social' incorpora essa gramática evolutiva dos direitos e impede a regressão deles.

Somente em situações muito especialíssimas, pode-se discutir e avaliar em que condições e em que medida um direito fundamental deve ceder em face de outro e mesmo é necessário preservar o núcleo essencial de cada direito fundamental.

O Governo do Estado, com os projetos encaminhados, em nenhum momento demonstrou que está a defender um direito fundamental mais importante que os direitos sociais da população e dos servidores paranaenses!!!

Em nenhum momento ingressou no debate sobre a afetação ou não do núcleo essencial dos direitos que irá modificar e se há ou não alternativas às medidas que pretende adotar.

Nesse particular, os projetos violam o art. 5º, caput e inciso XXXVI, da Constituição, retirando ou amesquinhando 'direitos em formação', além de violar o princípio da segurança Jurídica que a gramática de direitos havia instituído e se estava a usufruir presente e futuramente.

Não se olvide que a segurança jurídica constitui um dos fundamentos do Estado e do Direito, ao lado da justiça e do bem-estar social e consiste numa das principais funções do direito, qual seja a estabilidade e previsibilidade das relações jurídicas, redutora de complexidade, pois visa a atender às expectativas normativas de quem celebra essas relações.

A segurança jurídica é direito individual, cláusula pétrea de nosso sistema jurídico, assim como o direito à vida, à liberdade, à igualdade e à propriedade e visa proteger cada um dos membros da sociedade para a conservação de sua pessoa, de seis direitos, de sua propriedade (art. 5º, LIV), envolvendo/exigindo: a) a existência de Instituições com poder e garantias; b) a confiança nos atos do poder público; c) a estabilidade das relações jurídicas; d) a durabilidade de suas normas e f) a anterioridade da lei em relação aos fatos e conservação de direitos em face da lei nova.

Conforme destacado, ela (segurança jurídica) é tão relevante que o art. 60, § 4º, IV, da Constituição da República, a classifica como cláusula pétrea, núcleo duro de nosso sistema constitucional, vedando deliberação ou proposta de emenda tendente a abolir direitos e garantias individuais.

A confiança que a segurança jurídica veicula se entrelaça com a lealdade e se dirige a toda coletividade/comunidade e à pública autoridade.

Dessa maneira, os projetos são incompatíveis com o princípio da juridicidade (legalidade constitucionalizada), onde se deve

compreender que: a lei só pode restringir direitos, liberdades e garantias nos casos expressamente previstos na Constituição, devendo as restrições limitar-se ao necessário para salvaguardar outros direitos ou interesses constitucionalmente protegidos, cuidado este que não se observa nos projetos do Governo do Estado do Paraná.

Importante acentuar que se há conflito entre direitos fundamentais (da população, dos contribuintes, dos servidores, etc, que se contraponham à pretensões estatais), há a necessidade de, ao lado do princípio da segurança jurídica, aplicar o princípio da proporcionalidade, em sua tripla dimensão (adequação, necessidade, utilidade), princípio este que expressa um pensamento aceito como justo e razoável de um modo geral, de comprovada utilidade prática no equacionamento de questões jurídicas e de políticas públicas, sempre que visa descobrir o meio mais adequado para atingir determinado objetivo.

Cabia assim ao Governo do Estado evidenciar que os projetos eram ‘adequados’ ao saneamento das finanças estaduais e que eles não comprometeram de forma desproporcional as políticas públicas e os programas de governo aprovados pelos instrumentos orçamentários (PPA, LDO e LOA).

Competia ao Governo do Estado demonstrar que os projetos eram ‘necessários’ e que não haviam meios alternativos e menos drásticos para atingir os mesmos objetivos.

Carecia ao Governo do Estado demonstrar a ‘utilidade’ dos projetos, apresentando outras alternativas debatidas ou porque estas

foram descartadas, além de demonstrar o impacto no sistema de justiça distributiva para cada cidadão paranaense com a alteração orçamentária a ser provocada pelas mudanças trazidas pelos projetos.

Ou seja, as medidas veiculadas pelos projetos, retirando ou amesquinhando direitos adquiridos ou em formação, devem comprovar que a medida foi adequada, útil e necessária para suplantar o quadro adverso das finanças públicas e, em nenhum momento o Governo do Estado realizou essas ponderações.

Diante do acima examinado, conclui-se que a supressão ou congelamento dos anuênios, quinquênios e eventual supressão de outros direitos são inconstitucionais, por violarem o regime jurídico dos direitos fundamentais, destacadamente o princípio da juridicidade, da segurança jurídica e da proporcionalidade, bem como a cláusula constitucional de vedação ao retrocesso social, sem que tenha havido fundamentação robusta de que os objetivos que os projetos veiculam tem o mesmo *status* normativo protetivo dos direitos fundamentais.

VII - A FUSÃO DOS FUNDOS FINANCEIRO E PREVIDENCIÁRIO

Conforme se observou nos itens anteriores, o Governo do Estado propala que as finanças do Paraná estão caóticas e que necessita amealhar recursos para fazer face aos seus compromissos financeiros sem um estudo adequado da constitucionalidade e da possibilidade jurídica do que pretende, almejando inclusive se apropriar de recursos alheios, formados pelas contribuições dos servidores públicos.

Importante inicialmente assinalar que o Sistema Previdenciário dos Servidores Públicos do Paraná está concentrado no Serviço Social Autônomo PARANAPREVIDÊNCIA, composto por dois fundos, o Financeiro e o Previdenciário, já que os militares possuem Fundo próprio e não seria afetado pelas medidas do Governo do Estado.

O sistema atual foi idealizado em 1998 e se mostra como um modelo adequado ao custeio das aposentadorias e pensões futuras.

Pertencem ao fundo financeiro os servidores que, em 30 de dezembro de 1998, tinham cinquenta anos ou mais, no caso dos homens, ou quarenta e cinco anos ou mais, no caso das mulheres.

Os demais servidores pertencem ao fundo previdenciário. O que difere um fundo do outro é que no financeiro as aposentadorias e pensões são pagas pelo tesouro do Estado.

Já no previdenciário, as aposentadorias e pensões são pagas com os aportes feitos pelos servidores e pelo Estado (cota parte) e pelos rendimentos do capital.

Importa destacar que o idealizado à ocasião de criação da PARANAPREVIDÊNCIA e tentado seguir até o presente momento é a expansão e o aperfeiçoamento do Fundo Previdenciário e a extinção do Fundo Financeiro e não o contrário conforme pretende o Governo do Estado.

Atualmente o Fundo Financeiro é deficitário em R\$ 250 milhões por mês, enquanto o Fundo Previdenciário tem reservas (poupança) de R\$ 8 bilhões, mas que pertencem aos servidores e não ao Estado.

Esse valor de R\$ 8 bilhões seria ainda maior se o Governo do Estado estivesse em dia com o pagamento de sua cota parte de recursos no Fundo Previdenciário.

A fusão dos dois fundos, ainda que os recursos venham a ser utilizados somente para o pagamento de aposentadorias e pensões, implicaria em fraude e crime de apropriação indébita, conforme tipificado na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92), pois, o Governo do Estado, não só se apropriaria de recursos alheios: dos servidores públicos (contribuições recolhidas mensalmente pelos servidores), como encobriria ou dissimularia o déficit no fundo financeiro e no próprio fundo previdenciário, eis que mesmo neste o Governo do Estado não vem aportando suas cota parte de recursos financeiros.

Atualmente há um déficit previdenciário de mais de R\$ 7 bilhões de reais no Fundo Financeiro oriundos dos 13 anos que o Estado não deposita sua 'cota parte' obrigatória para a Previdência Estadual e se os R\$ 8 bilhões do Fundo Previdenciário forem utilizados para o custeio de despesas correntes ou do pagamento de aposentadorias e pensões de responsabilidade do Tesouro, esse déficit ultrapassará a R\$ 15 bilhões e tornará impossível o pagamento das aposentadorias futuras, prejudicando a todos os aposentados.

Se os recursos do Fundo Previdenciário forem utilizados para custear o déficit do Fundo Financeiro ou para o custeio de outras

despesas correntes, a poupança de R\$ 8 bilhões será dissipada em 2 anos e 08 meses, eis que o gastos com inativos e pensionistas atualmente é da ordem de R\$ 497 milhões e o Fundo Financeiro tem um déficit mensal de R\$ 250 milhões.

Logo, é inconstitucional e ilegal o Projeto, pois além do Governo do Estado não adimplir suas obrigações para com o sistema previdenciário estadual, busca se apropriar indevidamente de recursos que não lhe pertence, incidindo no crime de apropriação indébita, além de violar inúmeras normas editadas pelo Ministério da Previdência e Assistência Social que impedem essa espécie de apropriação de recursos alheia.

O Projeto do Governo do Estado, visando fundir os 02 fundos, conforme várias advertências do criador do Serviço Social Autônomo PARANAPREVIDÊNCIA, Dr. Relato Follador, em várias entrevistas concedidas à Gazeta do Povo durante o mês de fevereiro de 2015, implica na ‘morte’ do sistema previdenciário paranaense e é criminoso, inconstitucional e ilegal, pois os recursos do Fundo Previdenciário não pertencem ao Estado, mas aos servidores, portanto, sua fusão com o Fundo Financeiro implica no crime de apropriação indébita, com consequências nefastas a todos os aposentados do Paraná.

O especialista conclui que o que o Governo do Paraná pretende representa uma ‘volta ao passado’, pois irá reproduzir o modelo do INSS que quebrou a Previdência Social brasileira ao utilizar a contribuição dos servidores para pagar despesa corrente com inativos, vindo os benefícios a cair de 20 salários mínimos na década de 70

para os atuais 5,9 salários mínimos, além de projetar que chegará a no máximo 03 salários mínimos num cenário próximo de 20 anos (Fonte: fls. 15, do Jornal Gazeta do Povo, Caderno 'Vida Pública', de 08/02/2015).

Sentencia Follador que o Governo do Estado irá comprometer todas as aposentadorias futuras com uma solução rasteira quando há solução inteligente e mais moderna.

Além do crime de apropriação indébita, o Governo do Estado extrapolaria o limite de contingência com despesas de pessoal estabelecido pela Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) em que se encontra e teria obstado o acesso a inúmeras operações de crédito e transferências governamentais.

Nas palavras de Renato Follador, caso o Projeto seja levado adiante será o caos para os servidores públicos aposentados, pois os R\$ 8 bilhões poderão ser consumidos no pagamento de despesas correntes do Estado e há enorme probabilidade de que esses recursos não voltem ao Fundo Previdenciário.

Não se deve ignorar que outras entidades da Federação já pediram a fusão dos fundos Previdenciário e Financeiro e teve negada tal possibilidade pelo Ministério da Previdência e Assistência Social!

Conforme se observou anteriormente, os Projetos são inconstitucionais por violarem os direitos fundamentais dos servidores ativos e inativos, especialmente o art. 60, § 4º, IV, CR (cláusula

pétrea), norma esta que veda a deliberação ou proposta de emenda tendente a abolir direitos e garantias individuais.

O Projeto é inconstitucional, pois a fusão dos fundos implicará em retroatividade da lei, pois o servidor já aposentado não mais terá certeza se receberá ou não sua aposentadoria e o servidor ativo também não saberá se sua aposentadoria será ou não proporcional às contribuições que verte ao Fundo.

Assim, os Projetos são inconstitucionais, propagam a surpresa dos sujeitos, retira a confiança e a estabilidade institucional e das relações jurídicas ou fere de morte os direitos em formação (aqueles que se adquire diariamente).

É inconstitucional, pois macula aquela confiança que deve se entrelaçar com a lealdade e que deve se dirigir a toda coletividade/comunidade e à pública autoridade, havendo vício de representação quando viola o princípio da lealdade e boa-fé, conforme já defendia Locke.

Os projetos são inconstitucionais porque são incompatíveis com uma teoria normativa compatível com a Constituição e mais adaptada à nova realidade e cenários, onde uma teoria da mudança ou da transição jurídica deve fazer um balanço dos interesses, alternativas, ganhos e perdas de mudança no direito positivo e nas instituições, tendo sempre como norte hermenêutico a concretização de uma sociedade mais justa, igualitária e solidária, buscando ampliar o nível de concretização dos direitos fundamentais e evitando o retrocesso social e não é isso que observa dos referidos projetos.

Não se olvide ainda que a cláusula de vedação do retrocesso social exige o cumprimento de direito social (obrigação positiva do Estado e não pode se transformar em negativa, ou seja, exige a evolução prospectiva dos direitos sociais, posição também defendida por Canotilho: Direito Constitucional e Teoria da Constituição, 6. ed. Coimbra, Almedina, 2002, p. 477.

Assim, os projetos são inconstitucionais porque o Estado que está obrigado a concretizar direito social não pode atentar contra a realização desses direitos, amesquinhando-os (ex. direito à aposentadoria segura e tranquila e tudo que ela representa para o servidor em sua velhice e para sua família).

Importa observar que a Alemanha não permite retrocesso absoluto na política estatal de satisfação dos direitos prestacionais (sociais), sob pena de violação da cláusula constitucional do Estado Social de Direito.

Países como Alemanha, Holanda, Dinamarca, assim como o Tribunal Europeu de Justiça, defendem o princípio da expectativa legítima, não reconhecendo a legalidade de mudanças bruscas na política administrativa que ferem previsões que se renovam a cada dia e em longo prazo entre os cidadãos, vinculando certeza jurídica, boa-fé e confiança nas leis (ex. é correto servidor público ou o trabalhador ser surpreendido com leis novas ao cabo de tantos anos de contribuição previdenciária, elasticendo seu prazo para aposentadoria ou mudando suas regras?)

Combinam os alemães a segurança da intangibilidade do direito fundamental subjetivo de propriedade (mínimo ou máximo existencial) com o princípio da confiança, mesmo que se trate de expectativas de direito.

Ou seja, obtendo-se um certo grau de proteção de direitos, o retrocesso social implica em desprestígio ao sistema de direitos, ao sentido de solidariedade e dignidade humanas.

Também se assinala que há uma tendência crescente na proteção à expectativa de direito e dos direitos de formação complexa, como é o caso da aposentadoria.

Esse potencial/provável dano aos aposentados atuais e futuros é inconstitucional, pois violar o direito adquirido e o ato jurídico perfeito, eis que os aposentados tem o direito de não ver modificados as regras pelas quais se aposentaram e os futuros aposentados também não podem ser afetados em seus direitos em formação.

Só são legais mudanças para novos servidores públicos e não para os que se encontram no serviço público e tem o direito à aplicação das normas vigentes.

Não se ignore ainda que o Ministério da Previdência e Assistência Social já exarou Parecer em março de 2015 concluindo ser ilegal a fusão dos dois fundos.

A assunção ou transposição de responsabilidades/obrigações do fundo financeiro para o fundo previdenciário (próxima tentativa do

Governo do Estado para se livrar do déficit mensal de R\$ 250 milhões) também é ilegal/fraudulenta e não se mostra como a melhor solução para equacionar as finanças estaduais, por representar a expropriação por vias transversas de recursos que não pertencem ao Governo do Estado, mas aos servidores.

O equacionamento do problema passa necessariamente pela capitalização do sistema e aporte da cota parte do Governo do Estado ao regime previdenciário e não a apropriação indébita de recursos dos servidores.

Diante do exposto, verifica-se que é inconstitucional o projeto apresentado pelo Governo do Estado que visa a fusão dos fundos financeiro e previdenciário ou a transferência/transposição de responsabilidades do Governo (sem dinheiro) ao fundo previdenciário (com poupança de R\$ 8 bilhões, formada pelos servidores e com créditos de R\$ 7 bilhões perante o Estado e decorrentes da falta de aportes por parte do Governo do Estado ao longo da existência do Serviço Social Autônomo PARANAPREVIDÊNCIA), por violar os direitos fundamentais dos servidores (art. 5º a 17 c/c art. 60, § 4º, inciso IV, da Constituição) e incidir no crime de apropriação indébita de recursos pertencentes aos servidores públicos.

VIII – A PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR

O Projeto prevê ainda a criação de Previdência Complementar, com vistas à cobertura de benefícios superiores a R\$ 4.600,00.

Na mesma perspectiva do item precedente, as normas não podem afetar os servidores ativos do serviço público e deve respeitar as obrigações de cada parte para o aporte de recursos ao Fundo Previdenciário, deixando ao arbítrio do servidor público se vincular ou não à Previdência Complementar.

IX – PRECATÓRIOS – MUDANÇA NAS REGRAS DE PAGAMENTO DOS PRECATÓRIOS – RPV

Mudanças constitucionais e infraconstitucionais recentes trouxeram importantes regramentos na forma de aportes de recursos para o pagamento de precatórios (percentual mensal da receita corrente líquida que deve ser repassada ao Poder Judiciário para a satisfação dos precatórios), eis que a dívida pública brasileira é enorme e o Estado do Paraná tem dívidas de precatórios de quase 20 anos.

A classificação da natureza dos créditos (alimentar, trabalhista, tributário, acidentário, quirografário, etc) representou inovação importante, pois leva em conta o bem jurídico que esses créditos visam tutelar.

A definição de créditos de pequeno valor que podem ser satisfeitos independentemente de precatório também representa significativa evolução na gestão da dívida pública, eis que evita lesões irreparáveis a direitos (art. 5º, XXXV) e atendem a outra norma jurídica importante: a satisfação tempestiva dos créditos reconhecidos pelo Judiciário (art. 5º, LXXVIII, da Constituição).

Na esfera estadual, os créditos de pequeno valor eram de 40 salários mínimos (R\$ 31.500,00) e na esfera federal, de 60 salários mínimos.

A redução na esfera estadual dos créditos que poderão ser satisfeitos mediante RPV – requisições de pequeno valor para R\$ 12.000,00 (doze mil reais) é inconstitucional e ilegal, pois viola o art. 100 e art. 97, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição da República.

Além disso, a mudança trará lesões irreparáveis aos credores, pois tudo que ultrapassar a R\$ 12.000,00 (doze mil reais) necessariamente deverá ser inscrito em precatório, inserindo no rol da dívidas impagáveis, tornando, não raras vezes, impossível ao credor usufruir, em vida, do direito conquistado.

Não se ignore ainda que há uma Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIn do Estado de Santa Catarina em tramitação no Supremo Tribunal Federal discutindo justamente essa matéria e com Parecer favorável da Procuradoria Geral da República, fato que deveria ter instado o Governo do Estado a ser mais prudente com a matéria.

Dessa forma, a modificação é inconstitucional e ilegal, representando enorme retrocesso na forma de gestão da dívida pública paranaense.

X – PREMIAÇÃO AO CONTRIBUINTE QUE EXIGE NOTA FISCAL

Não se vê ilegalidade no particular, eis que já é um modelo testado e aprovado em outros Estados, como São Paulo.

XI – O PARCELAMENTO DE DÍVIDAS COM O IPVA E ICMS

Também não se vê ilegalidade nesse particular, eis que toda medida de recuperação de dívidas deve ser incentivada, desde que compatível com a Lei de Responsabilidade Fiscal e probabilidades de recuperação ou não dos respectivos créditos.

XII – OUTRAS MEDIDAS

Há ainda a previsão de que o Governo do Estado irá parcelar créditos com IPVA e ICMS em até 10 anos e poderá negociar esses créditos parcelados com os contribuintes por intermédio da cessão de créditos (recebíveis) com terceiros.

A medida não é isenta de críticas, pois não está claro em que condições esses créditos serão cedidos e se os parcelamentos e cessões são compatíveis com a Lei de Responsabilidade Fiscal, que veda a renúncia de receitas sem um substitutivo (receita suplementar) equivalente.

É controversa também a forma de cessão desses recebíveis, eis que toda negociação com crédito ou bem público deve passar por processo licitatório, além de obedecer a inúmeras formalidades legais e extrema transparência.

Há previsão também de se criar um cadastro de devedores contumazes, norma esta que carece ser analisada com cuidado para que não gere passivos potenciais ao Estado por eventuais excessos ou equívocos em tal divulgação (possível violação ao art. 187, do Código Civil).

Há medidas positivas como o aumento de recursos para a área de ciência e tecnologia, a previsão de representação judicial de servidores pela Procuradoria Geral do Estado, a implantação de guia única para o recolhimento de taxas e impostos, mas os principais impactos nas finanças públicas são os acima examinados.

XIII - CONCLUSÕES

Diante do exposto, conclui-se que os projetos possuem vícios graves de inconstitucionalidade e ilegalidade e não sobrevivem ao contraste com os direitos fundamentais dos cidadãos e dos servidores públicos paranaenses, tampouco é compatível com a cidadania ativa garantida pela Constituição, pois implantou um 'estado de exceção', representado pela instalação da Comissão Geral que implica no vilipêndio ao Estado Constitucional (Estado Democrático e Social de Direito) e, conseqüentemente, ao direito do cidadão paranaense e do servidor público participar ativamente das decisões que lhes afetam e construir cooperativamente soluções que dignifiquem a todos, como são autoritários e antidemocráticos, pois visam alterar e suprimir direitos que já ingressaram na esfera do 'direito adquirido', do 'ato jurídico perfeito' ou dos 'direitos em formação'.

Conforme se examinou no item que trata da fusão dos Fundos Financeiro e Previdenciário, o projeto é inconstitucional e será uma catástrofe anunciada para todos os servidores públicos paranaenses, pois os recursos da poupança existente no Fundo Previdenciário e que advieram de suas contribuições mensais não pertencem ao Estado, mas aos servidores, configurando crime de apropriação indébita sua utilização para o pagamento de aposentados e pensionistas do Fundo Financeiro ou para despesas correntes, especialmente se se levar em conta que o déficit previdenciário atualmente existente decorre da falta de depósitos da cota parte do próprio Governo do Estado.

A nova intenção do Governo do Estado e que deve ser encaminhado brevemente ao Legislativo Estadual (transferência/transposição de responsabilidades do Governo (sem dinheiro) ao fundo previdenciário (com poupança de R\$ 8 bilhões, formada pelos servidores e com créditos de R\$ 7 bilhões perante o Estado, decorrentes da falta de aportes por parte do Governo do Estado ao longo da existência do Serviço Social Autônomo PARANAPREVIDÊNCIA), também é ilegal, viola os direitos fundamentais dos servidores (art. 5º a 17 c/c art. 60, § 4º, inciso IV, da Constituição) e incide no crime de apropriação indébita de recursos pertencentes aos servidores públicos.

O contingenciamento do orçamento também é inconstitucional e ilegal, pois ele (orçamento) faz parte de um complexo normativo formado pela Constituição, pelo Plano Plurianual, pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual e pela Lei de Responsabilidade Fiscal e os programas e políticas públicas que ali são veiculados passaram por debate público e esperam ser

concretizados, o que significa que as alterações aniquilam a soberania popular, a cidadania e a democracia sem que tenha havido uma nova discussão sobre os impactos dos projetos no 'sistema de justiça distributiva' que as políticas públicas veiculavam no orçamento.

Logo, o contingenciamento do orçamento e a não execução das políticas e programas de governo originalmente previstos devem passar por debate público para se aferir onde, qual e que políticas e programas podem ser modificados sem danos significativos à população (proporcionalidade).

Não há clareza sobre os impactos sobre o Plano de Cargos e Salários dos professores e a supressão ou restrição de direitos é incompatível com o regime jurídico dos direitos fundamentais, com o princípio do '*no supression rigths without representation*' e cláusula constitucional da vedação ao retrocesso social.

Enfim, praticamente todos os projetos são eivados de vícios de constitucionalidade e legalidade e somente debate democrático amplo poderá aquilatar quais deles sobrevivem ao escrutínio de constitucionalidade.

O Governo do Estado institui perigoso 'estado de exceção econômico' para salvar as finanças públicas estaduais, mecanismo totalmente incompatível com um regime democrático e social de direito.

Conclui-se assim que o saneamento das finanças públicas não pode suprimir ou restringir direitos fundamentais ou, mesmo que haja

contraste insuperável entre um direito fundamental e outro, exige-se a adoção do princípio constitucional da proporcionalidade em sua tripla dimensão (adequação–necessidade–utilidade) com vistas a se avaliar que medidas são as mais adequadas, necessárias e úteis para se equacionar as finanças públicas e que causem menos danos à população e aos servidores públicos.

É o Parecer

Curitiba, 10 de março de 2015

VICENTE HIGINO NETO

Doutor em Direito