



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 330587/16
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO GOVERNADOR DO ESTADO
ENTIDADE: ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO: ADEMAR LUIZ TRAIANO, ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO
ESTADO DO PARANÁ, CARLOS ALBERTO RICHA, ESTADO DO
PARANÁ
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

ACÓRDÃO DE PARECER PRÉVIO Nº 223/16 - Tribunal Pleno

Prestação de contas do Chefe do Poder Executivo Estadual. Exercício financeiro de 2015. Parecer prévio pela regularidade com ressalvas, determinações e recomendações.

RELATÓRIO

Trata-se da PRESTAÇÃO DE CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DO PARANÁ, exercício financeiro de 2015, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Governador, Sr. CARLOS ALBERTO RICHA, encaminhada pela Assembleia Legislativa do Estado em cumprimento ao art. 75, inciso I, da Constituição Estadual.

Importante destacar que o processo inclui as contas dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e do Ministério Público Estadual, conforme estabelecido no art. 56 da Lei Complementar Federal nº 101 de 04 de maio de 2000.

Ressalta-se, entretanto, que apesar de integrarem as contas do Poder Executivo, as dos outros Poderes receberão análises individualizadas, e serão julgadas em definitivo por este Tribunal, conforme dispõe o §1º do art. 21 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Autuado e distribuído o expediente, o formato das contas e o conteúdo apresentado atenderam ao que preconiza o art. 21, § 2º, da Lei Complementar Estadual nº 113/05 e o art. 211, §2º do Regimento Interno. A documentação inicialmente encaminhada à análise constou acostada às peças nº 03-59, dos presentes autos.

I – DA INSTRUÇÃO Nº 116/15, DA DIRETORIA DE CONTAS ESTADUAIS

Em primeira análise, a Diretoria de Contas Estaduais – DCE, atual Coordenadoria de Fiscalização Estadual – COFIE, exarou a Instrução nº 116/16 (peça nº 64), consignando os destaques do patrimônio econômico e financeiro e os resultados das políticas públicas da administração estadual implementadas em 2015, verificando a estrita observância quanto aos aspectos da legalidade e da legitimidade dos atos da gestão, dentro do que foi possível avaliar pela documentação disponível.

Foram apresentados diversos pontos relevantes sob os aspectos técnico, contábil e legal, que impactaram na gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Estado, os quais se encontram a seguir destacados:

1. FORMALIZAÇÃO DO PROCESSO

1.1 COMPOSIÇÃO DOCUMENTAL

Da análise da documentação que deve compor o processo de prestação de contas do Chefe do Poder Executivo Estadual, nos termos da Instrução Normativa nº 111/2015-TC, observou-se o não cumprimento integral desta, uma vez que ausentes o demonstrativo de medidas que implicaram em renúncia de receitas e a apuração do limite constitucional de Ciência e Tecnologia (adiante pormenorizados).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

1.2 DADOS ELETRÔNICOS ENCAMINHADOS AO SISTEMA SEI-CED

Foram encaminhados todos os dados exigidos. Em que pese o atraso no envio dos dados quadrimestrais, a Unidade Técnica entendeu as dificuldades do Executivo, sugerindo, por razoável, a não aplicação de multa pelo atraso, excepcionalmente para o exercício de 2015, eis que os dados foram enviados anteriormente à Prestação de Contas Anual ao Poder Legislativo.

2. QUADRO DE PESSOAL DO ESTADO

Demonstrou-se o quantitativo de pessoal, independentemente do vínculo empregatício (estatutários, celetistas, cargos em comissão, terceirizados e estagiários), que presta serviços ao Executivo Estadual, que em 2015 totalizou 193.771 pessoas. Ainda, e relativamente aos servidores ativos dos Poderes Legislativo, Judiciário e Ministério Público foi apurado um total de 13.133 pessoas.

3. CONTROLE INTERNO DO PODER EXECUTIVO

Da análise das ações do sistema de controle interno existente e das ações desenvolvidas pelas Coordenadorias de Controle Interno, de Corregedoria, de Ouvidoria e Transparência e de Controle Social, concluiu a Unidade Técnica que, dentro do limite do possível e de sua infraestrutura, o Sistema de Controle Interno é ativo, cumprindo razoavelmente bem a sua missão institucional.

Entretanto, a CGE consignou que em razão de não receber informações integrais e suficientes dos órgãos estaduais, absteve-se de opinar



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

acerca dos resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, nos órgãos e entidades da Administração Estadual, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado.

De igual modo foi constatado que a CGE não realiza “*uma análise mais aprofundada*” do cumprimento dos limites constitucionais, da Lei de Responsabilidade Fiscal, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do seu Anexo de Metas Fiscais, nem justifica os motivos que inviabilizaram o não atendimento dos limites.

Ainda, pelas mesmas justificativas, não realizou a análise das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Estado.

4. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

4.1 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

4.1.1 PPA – Plano Plurianual

A Lei nº 17.013, de 14 de dezembro de 2011, aprovou o Plano Plurianual (PPA) para o período de 2012 a 2015.

Ao proceder ao Acompanhamento do Plano Plurianual 2012-2015, integrante do Relatório de metas físicas dos projetos/atividades, de acordo com o resumo de indicadores, verificou-se que grande parte dos indicadores dos programas apresentam execução inferior às metas previstas.

Das 175 Iniciativas com metas acompanhadas, 37 ficaram abaixo de 70% e 35 não tiveram execução física.

Em relação ao estágio em que se encontram, 13 Iniciativas não foram iniciadas, 7 foram canceladas e 6 estão atrasadas.

Ainda quanto aos 69 Indicadores dos Programas, somente 27,5% atingiram o índice previsto.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

4.1.2 LDO – Lei de Diretrizes Orçamentária

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), corporificada na Lei nº 18.178, de 05 de agosto de 2014, estabelece metas, prioridades e critérios para a elaboração do Orçamento Geral do Estado do exercício de 2015.

As metas e prioridades da Administração Pública Estadual que foram contempladas na LDO para 2015 convergem com as estabelecidas no Plano Plurianual relativo ao período de 2012 a 2015.

Observou-se que, por intermédio da Lei nº 18.532, de 23 de julho de 2015, foram alteradas as metas fiscais para o exercício de 2015.

O Estado não formatou o Anexo de Riscos Fiscais e Providências, conforme disciplinado pelo Manual de Demonstrativos Fiscais, válido para o exercício de 2015, de modo a identificar: a) o tipo de risco e a exposição ao risco; b) mensuração ou quantificação dessa exposição; c) decisão estratégica sobre as opções para enfrentar o risco. Limitou-se a apresentar os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, e informou de maneira genérica as providências a serem tomadas caso tais riscos se concretizassem.

4.1.3 LOA – Lei Orçamentária Anual

A Lei nº 18.409, de 29 de dezembro de 2014, aprovou o orçamento para o exercício de 2015, com previsão de Receita Bruta de R\$ 49,2 bilhões, e deduzida à formação do FUNDEB de R\$ 4,8 bilhões, uma Receita Líquida prevista de R\$ 44,4 bilhões, ficando a despesa fixada no mesmo montante.



4.2 ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

Ocorreram alterações durante o exercício, tanto na Administração Direta como na Indireta, por meio de abertura de Créditos Adicionais, amparadas nas autorizações contidas nos arts. 15 (incisos I a VII), 16, 17, 18, 19 e 20, da Lei Orçamentária Anual.

As alterações orçamentárias não ultrapassaram os percentuais autorizados na LOA, em especial o estabelecido no inciso IV, de 15%, cujo percentual de execução ficou em cerca 10% do orçamento inicial.

Os Créditos Suplementares alteraram em 24,07% o orçamento inicial, os Créditos Especiais, 0,85% e os remanejamentos representaram uma alteração de 7,07%. Os cancelamentos de dotações, utilizados como fonte de abertura de Créditos Adicionais representaram 27,54% do orçamento inicial.

No Demonstrativo das Alterações Orçamentárias enviado no processo de prestação de contas foi detectada divergência no valor informado no sistema SEI-CED.

Constatou-se, também, estar em desacordo os valores das fontes de recursos utilizadas para abertura de Créditos Adicionais.

Foi destacado que o disposto no inciso I, do art. 15 da LOA, autoriza alterações orçamentárias sem estabelecer limites, contrariando o disposto no art. 167, inciso VII da Constituição Federal, que veda a concessão ou utilização de créditos ilimitados.

De acordo com informações prestadas pelo Estado, foram abertos Créditos Suplementares com base neste dispositivo no montante de R\$ 3,5 bilhões, que representam cerca de 9% do orçamento inicial.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

4.3 EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO

4.3.1 Balanço Orçamentário

Foi verificado que a elaboração do Balanço Orçamentário se deu em desacordo com a normatização, sem consolidar a execução orçamentária referente à Seguridade Social, realizada pelo Fundo Previdenciário, Fundo Financeiro e Fundo Militar.

Ocorreram divergências entre os dados referentes aos registros orçamentários encaminhados por meio do sistema SEI-CED e o Balanço Orçamentário enviado no processo de prestação de contas (as previsões iniciais e atualizadas das receitas, bem como as dotações iniciais e atualizadas das despesas estão divergentes).

4.3.2 Comportamento da Receita

O Estado do Paraná arrecadou R\$ 43,6 bilhões, considerando-se as parcelas Estadual e Municipal dos impostos recolhidos, incluindo Receitas Correntes e de Capital. Deste total há a dedução do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) no valor de R\$ 4,7 bilhões, finalizando em R\$ 38,9 bilhões. Este valor representa 87,85% da Previsão Final, que era de R\$ 49,6 bilhões.

Comparativamente à performance do ano anterior, quando a receita arrecadada (com a dedução do FUNDEB) foi de R\$ 39,8 bilhões, em valores constantes, houve uma redução na arrecadação de 1,73%.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

4.3.2.1 Receitas Correntes

A categoria das Receitas Correntes, em 2015, realizou 91,67% em relação à previsão final, totalizando R\$ 43 bilhões. Com a exclusão do FUNDEB finalizou em R\$ 38,4 bilhões, que se comparado ao exercício anterior sofreu aumento de 8,85% em termos constantes.

Receita Tributária

A Receita Tributária arrecadada de R\$ 30,5 bilhões representou 70,07% do total, sendo a maior fonte de arrecadação do Estado, a qual compreende impostos e taxas. Sua efetivação foi de 93,82% em relação ao previsto e, no comparativo 2015/2014, houve acréscimo real de 1,83% (arrecadação de 2014 de R\$ 30 bilhões, atualizada pelo IPCA).

Receita Corrente Líquida

A Receita Corrente Líquida – RCL apurada para constituir a base legal para cálculo dos limites estabelecidos na LRF dos percentuais de gastos com pessoal, dívida consolidada e mobiliária, operações de crédito e concessão de garantia e contra garantias atingiu o valor total de R\$ 31,88 bilhões.

Destacou-se que o critério utilizado pela Unidade Técnica está consubstanciado nos Acórdão nº 314/14 e Acórdão nº 255/15 que determinaram que o Estado do Paraná consolidasse os Serviços Sociais Autônomos nos Demonstrativos Fiscais, entre eles o da Receita Corrente Líquida.

Foi observado que a Receita Corrente Líquida apresentada pelo Estado no Demonstrativo da Despesa com Pessoal, (peça nº 13) está divergente do apurado, apresentando um montante de R\$ 31,81 bilhões.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Transferências Correntes

Destacou-se a subcategoria econômica Transferências Correntes, a qual é caracterizada pelos repasses do Governo Federal, pois é a segunda maior fonte de recursos do Estado. No exercício de 2015, houve a realização de 93,23% em relação ao previsto e essa receita representa 20,08% do total arrecadado, no montante de R\$ 8,8 bilhões.

Em termos reais, a receita de Transferências Correntes arrecadada em 2015 em relação ao exercício de 2014 apresentou incremento de 1,02%, demonstrando historicamente que no período de 2012 a 2015 houve uma evolução nesta receita de 5,60%.

4.3.2.2 Receitas de Capital

O grupo das Receitas de Capital, que abriga os recursos de investimentos da Administração, representou 1,17% no conjunto orçamentário, com previsão final de R\$ 2,6 bilhões e arrecadação de R\$ 511 milhões, representando 19,46% da previsão.

As Receitas de Capital, no exercício de 2015, foram compostas pelos ingressos de R\$ 260 milhões em Operações de Crédito, R\$ 3 milhões correspondentes a Alienação de Bens, R\$ 39 milhões de Transferências de Capital e R\$ 209 milhões em Outras Receitas de Capital.

Relativamente à receita com Alienação de Bens foi verificada divergência entre o valor das receitas de alienação registradas no sistema SEI-CED e o valor apresentado no Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação de Recursos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

4.3.2.3 Renúncia de Receita

Foi verificado que na LDO (Lei nº 18.178/14) não consta o Demonstrativo de Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita seguindo o modelo definido na Portaria nº 553/14 da Secretaria do Tesouro Nacional, que aprova o Manual de Demonstrativos Fiscais (6ª edição, válido a partir do exercício 2015), deixando de apresentar a modalidade da renúncia fiscal para cada espécie de tributo e os setores, programas e beneficiários que serão favorecidos com as renúncias de receita e as respectivas medidas de compensação.

4.3.3 Comportamento da Despesa

A Despesa Realizada da Administração Global totalizou R\$ 36,4 bilhões, representando 88,12% do Orçamento Final Autorizado.

Em relação a 2014, as Despesas da Administração Global tiveram um decréscimo real de 5,74%, visto que naquele exercício importaram em R\$ 38,6 bilhões, em valores constantes atualizados pelo IPCA-IBGE.

4.3.3.1 Despesas por Categoria Econômica

Despesas Correntes

As realizações nesta classificação somaram R\$ 34,3 bilhões ou 94,15% da Despesa Total. Esta categoria contempla os gastos com Pessoal e Encargos Sociais – R\$ 15,5 bilhões, Outras Despesas Correntes – R\$ 18 bilhões e Juros e Encargos da Dívida – R\$ 816,7 milhões.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Despesas De Capital

Nesta classificação estão os investimentos do Estado representados pelas ações que visam expandir o seu campo de atuação, assim como o pagamento e/ou refinanciamento da dívida. Para tanto, além dos recursos do Tesouro Estadual, compõe esta categoria os empréstimos internos e externos e os convênios, necessários para construção de estradas, edificações públicas, infraestrutura urbana e outros.

Nesta classificação realizaram-se R\$ 2,1 bilhões equivalentes a 54,61% do autorizado. Ressalta-se que os Investimentos representaram 2,83% dos recursos totais da execução.

4.3.3.2 Despesas por Grupo de Natureza

Pessoal e Encargos Sociais

Neste grupo registram-se os gastos da Administração Estadual com Pessoal Ativo, cujo montante foi de R\$ 15,5 bilhões, com uma redução real de 5,15% em relação a 2014, quando esta despesa totalizou R\$ 16,3 bilhões em valores atualizados para 2015.

Juros e Encargos da Dívida

Esta despesa apresentou evolução real em 2015 de 0,51% em relação a 2014, passando de R\$ 812,5 milhões (atualizado pelo IPCA) para R\$ 816,7 milhões, estando assim distribuída: a) Juros Sobre a Dívida – R\$ 811,1 milhões; b) Outros Encargos (taxas, comissões bancárias, prêmios, imposto de renda) sobre a Dívida Interna – R\$ 5,6 milhões.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Outras Despesas Correntes

Totalizaram no exercício de 2015 R\$ 18 bilhões, com decréscimo real de 1,77% em relação ao exercício anterior.

Destaca-se como principal gasto neste grupo a Distribuição Constitucional ou Legal de Receitas (transferências de ICMS/IPVA aos municípios) no valor de R\$ 7,8 bilhões, que representou 43,76% do total.

As Aplicações Diretas (pensões, auxílio financeiro a estudantes e diárias do pessoal civil, pesquisadores, material de distribuição gratuita, material de consumo, serviços médico-hospitalares, odontológicos farmacológicos e ambulatoriais, etc.) despenderam o valor de R\$ 6,8 bilhões, equivalente a 37,55% do total das Outras Despesas Correntes.

Despesas com Investimentos e Inversões Financeiras

A despesa com Investimentos atingiu o montante de R\$ 1,2 bilhão e os gastos com Inversões Financeiras foram de R\$ 171 milhões. Em relação ao exercício de 2014, os gastos em Investimentos e Inversões Financeiras decresceram, em termos reais, 47,32%.

4.3.4 Resultado Orçamentário

Na esfera da Administração Global, confrontando-se a Receita Arrecadada e a Despesa Realizada, apurou-se um superávit orçamentário de R\$ 2,5 bilhões no exercício de 2015.

O resultado orçamentário de 2014 foi de R\$ 854 milhões, portanto, ocorreu um acréscimo, em 2015, de 211,87% em relação ao exercício anterior.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

4.4 PROGRAMAS DE GOVERNO

O Plano Plurianual do Estado do Paraná, para o período 2012 a 2015, foi elaborado com a adoção de uma nova proposta, incorporando parte das novas orientações do Governo Federal, adaptando-o às especificidades do Estado, buscando um caráter mais estratégico para o Plano e condições efetivas para a formulação, a gestão e a implementação das políticas públicas. As categorias a partir das quais o Plano se organiza foram redesenhadas, sendo o Programa desdobrado em Iniciativas e Metas, além de evidenciar as Principais Propostas definidas nas Metas de Governo.

Com relação à execução da Lei Orçamentária (LOA), analisando os valores dos Programas de Governo observa-se que, dentre os programas que representam o maior percentual em relação ao total, destacam-se:

- Obrigações Especiais: 37,45%, correspondendo ao montante de R\$ 13,6 bilhões;¹
- Inova Educação: 17,33%, correspondendo ao montante de R\$ 6,3 bilhões;
- Saúde para Todo Paraná: 11,97%, correspondendo a soma de R\$ 4,4 bilhões;
- Gestão Institucional – Outros Poderes e Ministério Público: 9,11%, correspondendo ao montante de R\$ 3,3 bilhões;
- Paraná Seguro: 7,44%, correspondendo ao montante de R\$ 2,7 bilhões.

¹ Programa de Obrigações Especiais

Representam o detalhamento da função Encargos Especiais, enquadrando as despesas relativas a proventos de inativos, pagamento de sentenças judiciais, precatórios, PIS/PASEP, amortização, juros e encargos das dívidas pública interna e externa, reserva de contingência, entre outras. São 101 Iniciativas que, por sua natureza, não possuem metas, ficando restritas à demonstração da execução orçamentária.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Esses cinco programas representam 83,30% da realização do Orçamento Geral do Estado em 2015, que foi de R\$ 36,4 bilhões.

4.5 DESPESAS COM PUBLICIDADE LEGAL E INSTITUCIONAL

No exercício de 2015, os gastos efetivos (despesa empenhada) com Publicidade Legal e Institucional totalizaram R\$ 108,4 milhões.

As despesas com Publicidade Institucional totalizaram R\$ 98,4 milhões, e foram 31,84% menores, em valores constantes, comparativamente ao exercício anterior.

De forma global, as Entidades de Economia Mista tiveram 39,45% menos gastos com Propaganda Institucional do que no exercício anterior.

As despesas com Publicidade Legal totalizaram R\$ 9,9 milhões em 2015, apresentando um decréscimo de 17,02% em relação ao exercício de 2014, em valores constantes.

As Empresas Estatais Dependentes tiveram um incremento real de 51,23%, comparativamente ao exercício de 2014. As Sociedades de Economia Mista e Serviços Sociais Autônomos apresentaram acréscimo real de 4,03% e os outros poderes do Estado elevaram em 27,24% as Despesas com Publicidade Legal em relação ao exercício anterior.

Mereceu destaque que no exercício em análise ocorreu redução, sob uma ótica global, nos gastos com publicidade legal.

4.6 FUNDOS ESPECIAIS

Existem 46 Fundos Especiais na estrutura da Administração Pública do Estado, sendo que 23 tiveram movimentação orçamentário-financeira em 2015.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ainda, 5 Fundos não constituem unidades orçamentárias e 7 têm suas movimentações inseridas nos Órgãos a que se vinculam. Os demais se encontram inoperantes, sendo que 4 constaram no orçamento, mas não tiveram movimentação, e os outros 6 não constaram no orçamento.

Cabe destacar que o Fundo de Equalização do Microcrédito, apesar de não constar no orçamento fiscal, visto não executar contabilidade pública, teve movimentação financeira e patrimonial no exercício de 2015, conforme verificado na sua prestação de contas anual.

4.6.1 Fundos Especiais com Fonte de Arrecadação

Dos Fundos Especiais que possuem fonte vinculada de arrecadação, apenas o Fundo Especial da Procuradoria Geral do Estado – FEPG, não foi incluído na Lei nº 18.375/14, continuando como fundo de natureza especial contábil, para o qual a SEFA, deveria repassar integralmente a receita arrecadada na fonte respectiva, porém isso não ocorreu, contribuindo para o fraco desempenho da execução orçamentária.

4.6.2 Fundos Especiais Inoperantes

Dos Fundos Especiais, 6 estão inoperantes, sendo que 2 desses, FUNDEPIR e FEMALEP, foram criados em 2013. Ainda, 3 Fundos estão inoperantes há mais de três anos:

- Fundo de Preservação Ambiental da Região Metropolitana de Curitiba – FPA-RMC – Lei nº 12.248/1998;
- Fundo Estadual da Cultura – Lei nº 17.043/2011.
- Fundo Estadual de Combate à Pobreza do Paraná, criado no exercício de 2015.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

4.7 SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS

Quantos aos serviços PARANAPROJETOS, Sistema Meteorológico do Paraná (SIMEPAR), PARANACIDADE, PARANAPREVIDENCIA, PARANAEDUCAÇÃO e E-PARANA Comunicação, observa-se que não subsistem apontamentos a serem feitos que gerem reflexos na Prestação de Contas do Governador.

Quanto à Agência Paraná Desenvolvimento (APD), a Unidade Técnica considera a entidade totalmente dependente do Estado, passando a ter de obedecer todo o regramento correlato a esta opção, inclusive, no que concerne a observar o que disciplina o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, editado pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Destacou-se que, desde a sua instituição, não vem conseguindo atender a esta legislação, adotando apenas em parte a Contabilidade Aplicada ao Setor Público, razão pela qual, inclusive a prestação de contas do exercício de 2013 foi julgada irregular (Processo nº 367262/14 – Acórdão nº 1497/2015).

Finalmente, ressaltou-se que, para dar pleno atendimento à Contabilidade Aplicada ao Setor Público, com a inserção da APD no orçamento do Estado como Unidade Orçamentária, será necessário também que o Estado tome providências neste sentido, promovendo a sua inclusão na Lei Orçamentária Anual.

Assim, entendeu pela necessidade de manifestação do Governo do Estado, no sentido de se posicionar acerca das propostas para inclusão da APD ao Orçamento do Estado ou de acatar a sugestão do Relatório Anual de Fiscalização da 3ª ICE, propondo a sua extinção.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

4.7.1 Inclusão das Despesas de Pessoal dos Serviços Sociais Autônomos nas Despesas do Estado

Destacou-se o fato de que, se a entidade recebe recurso público com destinação específica para custeio de pessoal, deve sim haver a inclusão no montante de gasto do Poder Executivo, a exemplo do modo de contabilização das despesas com pessoal terceirizado, conforme taxativamente previsto no § 1º do art. 18 da LRF: *“Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como ‘Outras Despesas de Pessoal’*”.

Considerou-se que nos exercícios anteriores foi determinado ao Estado do Paraná que exigisse as informações das entidades de Serviços Sociais Autônomos e que consolidasse os dados destas entidades dependentes do Orçamento do Estado e que recebam recursos através de Contrato de Gestão para a manutenção de suas atividades nos Demonstrativos de Gestão Fiscal, definidos no Manual de Demonstrativos Fiscais Aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional, em especial nas demonstrações de despesas com pessoal e Receita Corrente Líquida, do Poder Executivo, conforme dispõe o art. 59, §1º da LRF. Declarou que houve cumprimento por parte do Executivo Estadual no exercício de 2015.

5. GESTÃO FINANCEIRA

5.1 BALANÇO FINANCEIRO

O resultado decorrente da realização das receitas e da execução das despesas, ordinárias e vinculadas, indica que a execução orçamentária contribuiu para a formação do saldo financeiro disponível, que neste exercício representou R\$ 6,1 bilhões.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

5.2 DISPONIBILIDADE FINANCEIRA NOS TERMOS DA LRF

Os dados publicados indicam uma suficiência financeira de R\$ 4,9 bilhões.

O resultado financeiro no exercício apresentou inicialmente suficiência com uma Disponibilidade de Caixa Líquida no valor de R\$ 2,9 bilhões, após saldar os compromissos com as Obrigações Financeiras.

Contudo, ao considerar os Restos a Pagar Não Processados do Exercício, no valor de R\$ 1,6 bilhão, ter-se-ia uma suficiência de disponibilidade na importância de R\$ 1,3 bilhão. Tendo em vista a suficiência apresentada, não houve a necessidade de cancelamentos de Restos a Pagar não liquidados por insuficiência financeira.

Em valores constantes, houve acréscimo de 772,23% em relação ao exercício de 2014 na suficiência de disponibilidade financeira antes da inscrição de Restos a Pagar não Processados. Este acréscimo embora menor, após a inscrição em Restos a Pagar Não Processados, ficou em 225,73%, indicando uma melhora geral nas disponibilidades líquidas do estado ao final do exercício de 2015.

5.3 FLUXO DE CAIXA

A Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC) tem o objetivo de contribuir para a transparência da gestão pública, pois permite um melhor gerenciamento e controle financeiro dos órgãos públicos.

O Fluxo de Caixa Líquido gerado pelas atividades operacionais representou o valor positivo de R\$ 3,3 bilhões, demonstrando que os ingressos operacionais foram superiores aos desembolsos neste montante.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No caso das atividades de Investimentos, os desembolsos foram maiores que os ingressos, resultando em um Fluxo de Caixa Líquido negativo no montante de R\$ 982,7 milhões.

O Fluxo de Caixa Líquido gerado pelas atividades de financiamento foi negativo em R\$ 420,3 milhões, resultado de desembolsos superiores aos ingressos.

Assim, no exercício de 2015, conjugando todos os fluxos de ingressos e desembolsos operacionais, de investimento e de financiamento, houve a geração de um fluxo de caixa líquido positivo de R\$ 1,9 bilhão, isto é, os ingressos superaram os desembolsos neste valor.

6. GESTÃO PATRIMONIAL

O Balanço Patrimonial do Estado do Paraná espelha a situação de seu patrimônio em 31 de dezembro que consolida as Administrações Direta e Indireta.

Destacou-se que o Balanço Patrimonial da Administração Global, encaminhado pelo Estado (peça nº 7) apresenta divergências como a mesma demonstração elaborada a partir dos dados do sistema SEI-CED.

Ressaltou-se que, pressupondo a exatidão e fidedignidade dos registros contábeis encaminhados pelo responsável técnico por meio do sistema SEI-CED, nos termos do art. 4º, II, da Instrução Normativa nº 113/2015, estes dados eletrônicos serão utilizados para fins de análise da situação patrimonial do Estado, sem prejuízo da necessidade de esclarecimentos e justificativas acerca das divergências demonstradas.

6.1 DÍVIDA ATIVA

O estoque total da Dívida Ativa em 2015 somou R\$ 20,9 bilhões.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ressalte-se, no entanto, que o montante líquido registrado na conta Créditos do Ativo Permanente foi de R\$ 3,1 bilhões, resultante do valor de R\$ 17,8 bilhões lançados como Provisão para Perdas da Dívida Ativa.

No exercício em análise, as inscrições somaram R\$ 2,9 bilhões. Esse valor foi proveniente de novas inscrições no montante de R\$ 2,1 bilhões e das atualizações, substituições e rescisões com R\$ 714,4 milhões. Comparativamente ao exercício de 2014, houve um aumento de 22,47% no montante total das inscrições.

As baixas registradas de R\$ 717,5 milhões resultaram de pagamentos no valor de R\$ 91,2 milhões e o restante corresponde a R\$ 626,3 milhões provenientes de baixa por outros motivos.

Verifica-se que as baixas por prescrição representaram 20,05% do total de baixas que não foram por pagamento, percentual considerado alto, superando inclusive o do exercício anterior que foi de 10,44% e objeto de ressalva às contas.

Constatou-se que a recuperação da dívida ativa decorrente de ingresso por meio de pronto pagamento foi de 0,34% do total da dívida do Estado.

Destarte, ao fazer um comparativo da recuperação da Dívida Ativa entre os exercícios de 2014 (3,24%) e 2015 (2,22%), constata-se que houve diminuição na recuperação da Dívida.

Entretanto, houve um crescimento nominal nas inscrições de R\$ 523,7 milhões, comparando-se o total de inscrição de 2015 com o de 2014, o que contribuiu para a elevação do saldo de Dívida Ativa no final do exercício de 2015 (R\$ 20,9 bilhões).

O saldo da Dívida Ativa ao final de 2015 apresentou acréscimo nominal de R\$ 2,1 bilhões, que corresponde ao aumento de 11,36% em relação ao saldo do ano anterior, que era de R\$ 18,8 bilhões. A variação acumulada do saldo dos últimos quatro anos é de 38,28%.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Os valores apresentados no Balanço Geral do Estado como Receita da Dívida Ativa totalizaram R\$ 72 milhões e corresponderam a 166,13% da previsão que era de R\$ 43,3 milhões.

Ressaltou-se que, comparativamente ao exercício de 2014 a arrecadação diminuiu em 40,63%.

Traçando comparativo entre os exercícios de 2015 e 2012, o recebimento dos créditos apresentou decréscimo nominal de 20,40%, passando de R\$ 90,5 milhões para R\$ 72 milhões.

As ações de cobrança judicial dos créditos tributários e não tributários inscritos em Dívida Ativa Ajuizada são de competência da Procuradoria Geral do Estado – PGE. A competência da SEFA está vinculada à cobrança na esfera administrativa.

Destaque-se que durante o exercício de 2015, foram ajuizadas ações correspondentes a 57% do montante da Dívida Ativa.

6.2 ANÁLISE FINANCEIRA DO PASSIVO

Foi demonstrada a liquidez do Estado apurada mediante a relação do Ativo Circulante sobre o Passivo Circulante, cujo índice revela a capacidade de pagamento no curto prazo.

O índice de liquidez corrente apresentado pela Administração Global leva à conclusão que para cada R\$ 1,00 de dívida de curto prazo existiriam R\$ 2,11 para cobertura em 31/12/2015. Este resultado demonstra que os recursos disponíveis do Estado seriam superiores às suas dívidas de curto prazo em R\$ 5 bilhões.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

6.3 DÍVIDA GERAL DO ESTADO

Apurou-se que a Dívida Geral do Estado totalizou, ao final do exercício de 2015, R\$ 27 bilhões, apresentando crescimento de 3,73% em relação ao saldo apurado em 2014, que foi de R\$ 26 bilhões.

6.4 DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA

A Dívida Consolidada Líquida representa o montante da Dívida Consolidada deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros, sendo que, no exercício de 2015, foi respeitado o limite estabelecido pela Resolução nº 40/2001 do Senado Federal.

Em que pese o Estado do Paraná ter observado o limite, foram apontadas divergências entre os valores apurados pelo Executivo, constantes do demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida e os apurados pela Unidade Técnica.

6.5 PRECATÓRIOS

A Unidade Técnica destacou em sua análise os seguintes apontamentos:

- Existência de divergência entre o saldo de precatórios registrado no Balanço Patrimonial, de R\$ 4,5 bilhões, com o saldo de R\$ 4,7 bilhões demonstrado na planilha de estoque de precatórios apresentada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná;
- Ausência de registro contábil do valor de R\$ 1,7 bilhão, sem atualizações, registrado em 31/12/2007 no Grupo Compensado, referente a precatórios de pessoa jurídica, cujo provisionamento foi resguardado em juízo, até decisão final;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- Incompatibilidade de registros, entre o Estado do Paraná e o Tribunal de Justiça, inexistência de atualização de valores fixados em sentenças, bem como ausência de registros dos valores relativos aos precatórios de 2015;
- Insuficiência de repasses ao Tribunal de Justiça, no montante de R\$ 1,6 milhão, correspondentes a 2% da Receita Corrente Líquida (RCL) com base nos dados do SEI-CED.

6.6 DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS

Foi detectada divergência entre a Demonstração das Variações Patrimoniais encaminhada pelo Executivo com a mesma demonstração elaborada a partir dos dados do SEI-CED.

7. GESTÃO PREVIDENCIÁRIA

A Unidade Técnica destacou em sua análise os apontamentos que seguem:

- Contabilização incorreta dos valores repassados aos Fundos Financeiro e Militar, referentes ao Termo de Compromisso,² através de empenho da despesa orçamentária de contribuições, quando de fato a característica do repasse é cobertura de insuficiência financeira, devendo ser contabilizado como *“transferência do aporte para cobertura de déficit financeiro”*;
- Contabilização incorreta dos repasses para cobertura de insuficiência financeira, através de empenho de despesa orçamentária de

² Termo de Compromisso celebrado em 18/06/2015, retroativo a janeiro de 2015, cujo objeto é a definição da forma e valor dos aportes mensais a serem efetivados pelo Estado do Paraná junto ao Fundo Financeiro e Militar.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

contribuições, uma vez que o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP) determina a contabilização como “*transferência do aporte para cobertura de déficit financeiro*”;

- Ausência de repasse da integralidade das contribuições devidas aos Fundos Previdenciários, o que contribui para a insuficiência financeira dos mesmos;
- Ausência de repasse das contribuições patronais dos inativos, prevista na Lei nº 17.435/12.

7.1 ASPECTOS ATUARIAIS

7.1.1 Fundo de Previdência

O total de recursos financeiros já capitalizados no Fundo de Previdência soma R\$ 8,5 bilhões e o Resultado Técnico da Avaliação Atuarial apresenta equilíbrio com superávit de R\$ 60,7 milhões.

O valor presente do total das obrigações do Fundo de Previdência é de R\$ 73 bilhões e o valor presente do total das receitas previstas, com base no plano de custeio, é de R\$ 64,5 bilhões, o que resulta em uma Reserva Matemática projetada de R\$ 8,4 bilhões.

7.1.2 Fundo Financeiro

Os custos totais dos compromissos do Fundo Financeiro, em valor presente, são de R\$ 214,78 bilhões. Tendo em vista que o total das receitas contributivas previstas é de R\$ 31,5 bilhões, resulta em uma insuficiência financeira de R\$ 183,2 bilhões. Este valor representa o total necessário de aportes futuros que o Tesouro Estadual deverá fazer, ao longo do tempo, para complementação da folha de benefícios dos seus segurados, considerando o mecanismo de repartição simples de financiamento deste Fundo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7.1.3 Fundo Militar

Tendo em vista que o sistema de financiamento do Fundo Militar também é de repartição simples, o valor da insuficiência financeira de R\$ 131,8 bilhões representa o total necessário de aportes futuros que o Tesouro Estadual deverá fazer, ao longo do tempo, para complementação da folha de benefícios dos seus segurados.

8. LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

8.1 RECURSOS APLICADOS EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (MDE)

A Unidade Técnica destacou que o Estado do Paraná, durante o exercício de 2015, atendendo ao mandamento constitucional, aplicou em MDE R\$ 8,5 bilhões, o que representa 32,90% da base de cálculo.

8.1.1 FUNDEB

Por outro lado, observou a existência de saldo financeiro negativo do FUNDEB para o exercício seguinte, o que indica não haver recursos para pagamento dos Restos a Pagar acumulados.

8.2 RECURSOS APLICADOS EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE – ASPS

A Unidade detectou, inicialmente, a falta de aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde, visto que o valor apurado de R\$ 3,1 bilhões



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

corresponderia a 11,99% da Receita Corrente Líquida, não atingindo o estabelecido constitucionalmente de 12%.

8.3 RECURSOS APLICADOS EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA

A Unidade apontou que não foi aplicado o percentual exigido constitucionalmente, equivalente a 2% da receita tributária, uma vez que o valor apurado de R\$ 312 milhões, corresponde a 1,67% da base de cálculo.

8.4 LIMITES DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

O Estado do Paraná atendeu aos limites estabelecidos na LRF relativos à dívida, garantia de valores e operações de crédito, durante o exercício de 2015.

8.4.1 Despesas com Pessoal

Constatou-se que o limite global do Estado foi atendido, bem como os limites individuais por Poder e Órgão.

Por outro lado, o Tribunal de Contas, utilizando-se do mecanismo constante no § 1º do art. 59 da LRF, procedeu à expedição dos Atos de Alerta.³

Ainda, destacou-se que os índices demonstrados e publicados pelo Estado nos Relatórios de Gestão Fiscal são divergentes dos apurados pela Unidade Técnica, conforme detalhadamente demonstrado nos Processos de Alerta referentes ao exercício de 2015.

³ Processo nº 515125/15 – 1º quadrimestre de 2015;
Processo nº 257553/16 – 2º quadrimestre de 2015;
Processo nº 365631/16 – 3º quadrimestre de 2015.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

8.4.2 Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária e da Gestão Fiscal

Foi apontada divergência de valor do Demonstrativo da Receita Corrente Líquida entre o apurado pela Unidade Técnica e o considerado e divulgado pelo Estado no Relatório Resumido da Execução Orçamentária.

Foi apontada divergência entre o Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida encaminhado no processo de prestação de contas (peça nº 13, fls. 02 e 03) e o apurado pela Diretoria Técnica.

8.4.3 Publicação dos Relatórios Exigidos pela LRF

Os Relatórios de Gestão Fiscal do 1º Quadrimestre, bem como os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária do 2º Bimestre foram publicados dentro do prazo, com dados preliminares. A publicação com dados definitivos só ocorreu no mês de setembro do exercício de 2015.

8.4.4 Realização de Audiência Pública

O Poder Executivo Estadual realizou a audiência pública referente ao 1º quadrimestre do exercício de 2015 somente em 17 de junho de 2015, portanto, fora do prazo legal, que seria até o final do mês de maio.

8.4.5 Limites da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

Os limites estabelecidos na LDO quanto à liberação das cotas pela Secretaria de Estado da Fazenda ao Poder Legislativo, Poder Judiciário,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ministério Público e Defensoria Pública foram atendidos, nos termos da Unidade Técnica.

8.4.6 Metas Fiscais

Para o exercício de 2015, as Metas Fiscais estabelecidas no § 1º do art. 4º da LRF foram contempladas na Lei Estadual nº 18.178/14 (LDO), que fixou um Resultado Primário em valores correntes de R\$ 4.128.071 mil, bem como um Resultado Nominal em valores correntes da ordem de R\$ 246.739 mil, o que significa para este último a estimativa de acréscimo do estoque da Dívida Estadual.

Com a edição da Lei nº 18.532, de 23 de julho de 2015, analisando-se o Anexo de Metas Fiscais, observa-se que a Meta do Resultado Primário passou a ser de -R\$ 569.529 mil, representado, portanto, um déficit Primário, e o Resultado Nominal representando um acréscimo da Dívida Fiscal em R\$ 1.276 mil.

8.4.7 Resultado Primário

Da análise constatou-se que o Estado obteve em 2015 um Superávit Primário na ordem de R\$ 1.863.592 mil, enquanto a meta inicial definida na LDO estabelecia um Superávit Primário de R\$ 4.128.071 mil, porém ela foi alterada pela Lei nº 18.532/15, restando fixada em -R\$ 569.529 mil.

Embora tenha sido cumprida a meta estabelecida, o Resultado Primário apurado pelo Estado, no montante de R\$ 1.901.907.212,47, difere do apurado pela unidade técnica (R\$ 1.863.592 mil).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

8.4.8 Resultado Nominal

A Unidade Técnica apurou um valor inicial de R\$ 678.043.857,47 e considerou que houve um decréscimo da Dívida Fiscal Líquida. Independentemente de qual meta seja utilizada, a estabelecida na LDO ou a fixada por meio da Lei nº 18.532/15, verifica-se que o Estado atendeu ao valor fixado para o período em análise.

Entretanto, ressaltou que, embora a meta estabelecida tenha sido atendida, o Resultado Nominal apurado pelo Estado, de -R\$ 1.456.479.395,99, difere do apurado pela COFIT.

9. EXERCÍCIO DO CONTROLE EXTERNO

9.1 TOMADAS DE CONTAS EXTRAORDINÁRIAS

A Unidade Técnica destacou as anomalias mais frequentes apontadas nos relatórios apresentados pelas Inspetorias de Controle Externo – ICEs, nos últimos exercícios, relativas a Despesa, Pessoal e Contratos.

Foram autuados, segundo o sistema de Trâmite deste Tribunal, as seguintes Comunicações de Irregularidades, durante o exercício de 2015:

PROCESSO	ORIGEM
474054/15	Departamento de Estradas e Rodagem do Estado do Paraná
474020/15	Departamento de Estradas e Rodagem do Estado do Paraná
884635/15	Departamento de Estradas e Rodagem do Estado do Paraná
733173/15	Estrada de Ferro Paraná Oeste S/A
450368/15	Secretaria de Estado da Administração e da Previdência

Tramitam, ainda, nesta Corte de Contas as seguintes Tomadas de Contas Extraordinárias:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO	ORIGEM
592480/15	Agencia de Fomento do Paraná S.A
577546/15	Agencia de Fomento do Paraná S.A
555917/15	Agencia de Fomento do Paraná S.A
341305/15	Companhia Paranaense de Gás
473830/15	Departamento de Estradas e Rodagem do Estado do Paraná
719499/15	Fundo Estadual de Saúde do Paraná
870600/15	Fundo Estadual de Saúde do Paraná
53518/15	PARANAPREVIDENCIA
932508/15	PARANAPREVIDENCIA
209350/15	Rádio e Televisão Educativa do Paraná
702324/15	Secretaria de Estado da Administração e da Previdência
598985/15	Secretaria de Estado da Educação
598330/15	Secretaria de Estado da Educação
583805/15	Secretaria de Estado da Educação
724689/15	Secretaria de Estado da Educação
606120/15	Secretaria de Estado da Educação
601927/15	Secretaria de Estado da Educação
587002/15	Secretaria de Estado da Educação
512754/15	Secretaria de Estado da Educação
887910/15	Secretaria de Estado da Saúde
739260/15	Serviço Social Autônomo PARANACIDADE

Considerando que no exercício antecedente foi consignado como ressalva a ineficiência de controle e o desequilíbrio de Fluxo de Caixa, a COFIE apontou que algumas das Tomadas de Contas Extraordinárias foram instauradas em razão de pagamentos a fornecedores efetuados com atraso e com incidência de encargos financeiros e multas.

10. RESSALVAS, DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES DE EXERCÍCIOS ANTERIORES

A Unidade Técnica procedeu à elaboração de quadro, destacando as ressalvas, determinações e recomendações que constaram dos Pareceres Prévios das contas dos exercícios anteriores, traçando um paralelo entre as



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

medidas e as informações trazidas ao processo, bem como a atual situação dessas ações.

Ao final, ante a necessidade de esclarecimentos complementares, a Diretoria de Contas Estaduais, atual Coordenadoria de Fiscalização Estadual (COFIE), sugeriu a abertura de contraditório ao Sr. Governador do Estado.

11. ASSUNTOS ABORDADOS PELA COMISSÃO DE GOVERNO 2015

Em acréscimo ao escopo de análise da Instrução nº 116/16, da Diretoria de Contas Estaduais, a Comissão responsável pela análise das contas, constituída pela Portaria nº 1009/15, procedeu aos seguintes apontamentos, para inclusão no objeto do contraditório aberto ao Sr. Governador, dada a relevância das matérias indicadas:

- a) Contabilização e reconhecimento de dívida de promoções e progressões:
 - Contabilização de Promoções e Progressões referentes ao exercício de 2015 e anteriores;
 - Reconhecimento de dívida referente a valores pendentes de implantação e pagamento;
- b) Despesas com saúde:
 - Inclusão de despesas estranhas nos gastos com ações de saúde do governo do Estado do Paraná;
 - Empenho antes da homologação da licitação;
- c) Cancelamento no decorrer do exercício de 2015 de valores efetivamente empenhados:
 - Cancelamento de empenhos não liquidados que se referem a despesas de caráter continuado;
 - Cancelamento de empenhos já liquidados no exercício de 2015 que se referem a despesas de caráter continuado;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- d) Cancelamento em 2015 de restos a pagar de exercícios anteriores e subsequente inscrição em despesas de exercícios anteriores (DEA) em 2016;
- e) Reconhecimento em despesas de exercícios anteriores (DEA) em 2016 de valores relativos a despesas efetivadas em 2015, não empenhadas nesse exercício;
- f) Cessão de direitos creditórios.

II – OFÍCIO Nº 24/16, DA 3ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

Na peça nº 66 foi juntado o Ofício nº 24/16, da 3ª Inspeção de Controle Externo, subscrita por seu superintendente, o Ilustre Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, dando ciência sobre as constatações da atual situação do Plano de Custeio Previdenciário em vigor.

III – DESPACHO DE ABERTURA DE CONTRADITÓRIO

Nos termos do Despacho nº 1.301/16, foi autorizada a concessão do contraditório e ampla defesa ao Excelentíssimo Senhor Governador do Estado, Carlos Alberto Richa, para que, no prazo de 15 dias, se manifestasse quanto ao teor da Instrução nº 116/16 da Diretoria de Contas Estaduais (peça nº 64), complementada com a de nº 122/16 (peça nº 65), bem como, sobre o conteúdo do Ofício nº 24/16, da 3ª Inspeção de Controle Externo (peça nº 66), apresentando os esclarecimentos e a documentação que entendesse pertinente acerca dos apontamentos realizados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

IV – PEDIDO DE PRORROGAÇÃO DE PRAZO E APRESENTAÇÃO DA DEFESA

O Governador do Estado, por intermédio de petição eletrônica, solicitou prorrogação de prazo, à apresentação da defesa (peça nº 72), deferida pelo Despacho nº 1.620/16 (peça nº 74), sem solução de continuidade, por mais 15 dias.

Sobrevieram a manifestação e os documentos constantes das peças nº 79/132 dos autos.

V – INSTRUÇÃO Nº 301/16, DA COORDENAÇÃO DE FISCALIZAÇÃO ESTADUAL

Em Instrução superveniente, analisando os esclarecimentos e documentos apresentados, a Coordenadoria de Fiscalização Estadual (Instrução 301/16-COFIE - peça nº 137) posicionou-se pela emissão de Parecer Prévio pela regularidade das contas, com oposição de 15 ressalvas, 12 determinações e 6 recomendações.

VI – INSTRUÇÃO Nº 21/16, DA 3ª INSPETORIA DE CONTROLE EXTERNO

A manifestação da 3ª Inspeção de Controle Externo, consubstanciada na Instrução nº 21/16-3ªICE, analisou as justificativas apresentadas pelo Estado do Paraná, sobre o impacto na *“Avaliação Atuarial do Fundo de Previdência, da ausência da contrapartida da contribuição patronal dos inativos e pensionistas, conforme estabelecem os arts. 15 e 16, da Lei nº 17.435/2012, tal como tratado no Ofício nº 24/16 – 3ICE”* (peça nº 138).

Concluiu aquela Unidade que o questionamento não foi respondido, pelo contrário, limitou-se a desqualificar a Nota Técnica Atuarial



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

DPPREV/ATUÁRIA 057/2016, aprovada pelos conselhos competentes do PARANAPREVIDENCIA.

VII – PARECER Nº 495/16, DA DIRETORIA JURÍDICA

Por sua vez, a Diretoria Jurídica, por intermédio do Parecer nº 495/16 (peça nº 139) também se posicionou pela regularidade das contas, com ressalvas, determinações e recomendações, cujo opinativo, em linhas gerais, coincidiu com o da Coordenadoria de Fiscalização Estadual.

VIII – PARECER Nº 10.892/16, DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

O Ministério Público de Contas, por meio de seu d. Procurador-Geral, Dr. FLAVIO DE AZAMBUJA BERTI, nos termos do Parecer nº 10.892/16, listou as seguintes irregularidades:

a) Fatos da Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial do Estado:

- Abertura e utilização de Créditos Adicionais ilimitados;
- Insuficiência do Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos;
- Ausência de Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita;
- Ausência de repasse integral da receita arrecadada à conta do Fundo Especial da Procuradoria Geral do Estado;
- Repasse a menor de R\$ 1,6 milhão do Poder Executivo ao Poder Judiciário para o pagamento de precatórios.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

b) Fatos da Gestão Previdenciária:

- Alteração na segregação de massa promovida pela Lei nº 18.469/15, de modo a comprometer o equilíbrio financeiro e atuarial do Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Paraná;
- Ausência de repasse da contribuição patronal sobre a folha de inativos e pensionistas.

c) Descumprimento dos índices constitucionais:

- Aplicação em ações e serviços públicos de saúde só alcançaram 11,44%;
- Recursos destinados à ciência e tecnologia, no percentual de 1,67%.

d) Rotina Contábil do Poder Executivo:

- Adesão intempestiva ao MCASP;
- Publicação dos Relatórios de Gestão Fiscal e Resumido da Execução Orçamentária com dados preliminares;
- Apontamentos das Inspetorias de Controle Externo que acusam pagamento de despesas mediante mera autorização, inconsistência de registros contábeis, descontrole no fluxo de caixa e irregularidades no pagamento de despesas;
- Cancelamentos de restos a pagar processados;
- Perda de critérios para empenhamento de despesas de exercícios anteriores;
- Atraso na própria alimentação do módulo de captação eletrônica de dados do Sistema Estadual de Informações (SEI-CED).

Ainda, sem prejuízo dos apontamentos, opinou pela oposição das seguintes ressalvas constantes da análise técnica:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- Baixos percentuais de execução das metas físicas e baixos índices dos indicadores dos Programas;
- Baixa efetividade na arrecadação de créditos inscritos em dívida ativa e alto índice de baixa por prescrição – ressalva reiterada nos exercícios de 2013 e 2014, a atrair o juízo de irregularidade, *ex vi* do art. 16, § 3º da Lei Complementar nº 113/2005;
- Contabilização incorreta dos valores referentes a transferências de recursos financeiros aos Fundos Financeiro e Militar;
- Ineficiência de controle e desequilíbrio de fluxo de caixa, dando causa a pagamentos a fornecedores com atraso, gerando acréscimos de encargos financeiros e multas;
- Falta de contabilização das despesas com progressão e promoção funcional no momento do fato gerador e o correspondente reconhecimento da dívida;
- Cancelamento de empenhos de despesas não liquidadas de caráter continuado e de empenhos já liquidados;
- Cancelamento de restos a pagar processados;
- Reconhecimento em despesas de exercícios anteriores (DEA), em 2016, de valores relativos a despesas efetivadas em 2015, não empenhadas nesse exercício.

Acrescentou também as seguintes causas de ressalva:

- Falta de encaminhamento de informações essenciais ao exercício das atribuições institucionais da Controladoria-Geral do Estado, inviabilizando a análise do cumprimento de metas do Plano Plurianual e dos índices constitucionais;
- Insuficiência dos dados consignados no Anexo de Riscos Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, o qual, embora haja contemplado os passivos contingentes e outros riscos, deixou de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

prever as providências a serem tomadas no caso de sua ocorrência (art. 4º, § 3º da LRF);

- As alterações orçamentárias representaram cerca de 30% do orçamento inicial aprovado, evidenciando a necessidade de aprimoramento dos instrumentos de planejamento;
- Ausência de consolidação dos dados orçamentários do Regime Próprio de Previdência Social no balanço-geral do Estado;
- Falta de consolidação dos demonstrativos atinentes aos Serviços Sociais Autônomos e estatais dependentes na apuração da Receita Corrente Líquida;
- Divergências nos demonstrativos da Receita Corrente Líquida, da Dívida Consolidada Líquida e do Resultado Nominal, mesmo após a efetivação do contraditório;
- Incompatibilidade entre os registros do Poder Executivo e os do Poder Judiciário na apuração do estoque de precatórios;
- Falta de contabilização de juros moratórios e atualizações devidas para pagamento de precatórios;
- Atrasos, durante o primeiro semestre do exercício de 2015, no repasse dos valores devidos para pagamento de precatórios;
- Realização de audiência pública para avaliação do cumprimento das metas fiscais, relativa ao primeiro quadrimestre de 2015, em atraso.

Concluiu pela emissão de Parecer Prévio pela irregularidade das contas, sem prejuízo da oposição de ressalvas, determinações e recomendações, bem como a imputação das multas administrativas previstas no art. 87, III, “b” da Lei Complementar nº 113/2005 e no art. 5º, inciso I da Lei nº 10.028/2000, fixadas em patamar proporcional à reprovabilidade da conduta. (peça nº 140).

É o relatório.



FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Inicialmente, é necessário esclarecer que a presente prestação de contas é composta por Relatório Técnico e 13 Cadernos Temáticos que analisaram pormenorizadamente os principais pontos da gestão de governo durante o exercício de 2015. O Relatório Técnico foi estruturado com base nos cadernos temáticos e contábeis, no qual se busca abordar aspectos das gestões fiscal, orçamentária, financeira, patrimonial e administrativa, incluindo também análises nas áreas de educação, saúde e previdência.

Nessa linha, evitando repetições, passa-se a enfrentar cada uma das questões levantadas pelas Unidades Técnicas, separadamente, que demandarão por parte do Chefe do Executivo Estadual, nos termos definidos pelo art. 28 da Lei Complementar nº 113/2005 e art. 244 do Regime Interno deste Tribunal, a adoção de medidas corretivas e saneadoras.

1. FORMALIZAÇÃO DO PROCESSO

Com a remessa dos documentos solicitados, a COFIE entendeu por acatar as justificativas apresentadas. Observa-se, entretanto, que, quanto ao teor do documento inicialmente faltante “Demonstrativo das Medidas que implicaram em Renúncia de Receita”, a análise será feita em tópico específico, razão pela qual entende-se suprida a deficiência quanto à formalização processual.

2. CONTROLE INTERNO

A Instrução Normativa nº 111/15 desta Corte estabeleceu o conteúdo dos relatórios do Controle Interno que deveriam ser apresentados. Diante da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ausência de alguns itens, foi concedido contraditório à apresentação de justificativas.

Não foram apresentados os seguintes documentos:

- Avaliação dos resultados, quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, nos órgãos e entidades da Administração Estadual, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- Análise das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Estado;
- Medidas implementadas visando atender às determinações e recomendações e sanar as ressalvas contidas nos Acórdãos que aprovaram os Pareceres Prévios das Contas do Governo Estadual dos três exercícios anteriores;
- Avaliação do cumprimento dos limites constitucionais, da Lei de Responsabilidade Fiscal, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e do seu Anexo de Metas Fiscais e justificando, se for o caso, os motivos que inviabilizaram o não atendimento dos limites.

Instado à manifestação, o Executivo argumentou que, em razão das grandes transformações ocorridas com a implantação do novo Plano de Contas aplicado ao Setor público (PCASP), deu prioridade à contabilização em detrimento à confecção de relatórios gerenciais, o que prejudicou o acompanhamento da eficiência e eficácia da gestão por parte da Controladoria Geral do Estado (CGE).

Quanto à ausência de recepção de informações da Secretaria da Fazenda (SEFA), restou demonstrado que foi emitido informativo à CGE, no qual há dados sobre os quais é possível se inferir que as operações de crédito, avais e garantias, bem como os direitos e haveres do Estado, estão dentro dos limites de endividamento.

Em relação à estrutura da CGE, não se obteve justificativas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em análise, a COFIE entendeu que, no tocante à ausência de relatórios gerenciais e ausência de informações consistentes solicitadas pela CGE, as justificativas apresentadas são aceitáveis, mas excepcionalmente para um momento pontual e único. Portanto, propôs determinação, especificamente para a pasta responsável por gerar receitas e controlar sua aplicação e para a pasta que serve de apoio logístico aos programas, ações e serviços prestados pelo Governo do Paraná, para que disponibilizem todas as informações solicitadas pela Controladoria Geral do Estado para o exercício de seu mister.

Por outro lado, no que se refere à ausência de estrutura da CGE, entende a COFIE como incontroversa a existência de limitações, das quais destaca a ausência de pessoal especializado no tema, não havendo, no entanto, estudos para alterar a atual situação, razão pela qual propõe recomendação para que o Estado promova estudos no sentido de aferir a necessidade, os benefícios, a conveniência e a oportunidade de dotar a CGE de cargos de carreira própria ou da necessidade de alocação de servidores efetivos e de abertura de concurso público específico.

O Ministério Público de Contas, por sua vez, entendeu pela aposição de ressalva pela falta de encaminhamento de informações essenciais ao exercício das atribuições institucionais da Controladoria-Geral do Estado, inviabilizando a análise do cumprimento de metas do Plano Plurianual e dos índices constitucionais.

Inicialmente ressalta-se que, após reiteradas manifestações deste Tribunal de Contas, foi sancionada a Lei Estadual nº 15.524, de 05/06/2007, instituindo o Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Estadual a partir do exercício de 2007.

Posteriormente, o Governo Estadual editou o Decreto nº 3.386/11 e regulamentou o Sistema de Controle Interno, com modificações posteriores em 23/01/14 com o advento do Decreto nº 9.978/14. Em 2013, a Lei nº 17.745/13 extinguiu a Coordenação de Controle Interno e criou a Controladoria Geral do Estado, incluindo as competências de Corregedoria e de Ouvidoria.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Também se assegurou ao Controlador Geral do Estado as mesmas prerrogativas, representação, remuneração e impedimentos de Secretário de Estado, e no âmbito infra legal, sobreveio o Decreto nº 9.978, de 23/01/2014, que instituiu a estrutura de Controle e aprovou o Regulamento da Controladoria Geral do Estado.

Em que pesem os argumentos da defesa, observa-se que o Controle Interno do Estado do Paraná, conforme atualmente constituído, carece, efetivamente, de um quadro de pessoal capacitado a efetivar sua missão institucional.

Em razão dessa deficiência é que se observaram anomalias diversas, tais como a não avaliação da eficiência e eficácia da gestão, conforme estabelecido constitucionalmente.⁴

Vale ressaltar que na apreciação das contas do exercício anterior (2014), nos termos do Acórdão de Parecer Prévio 255/15, a Unidade Técnica constatou que diversos apontamentos deliberados por esta Corte ainda não tinham sido atendidos e constituem fatores determinantes para melhoria do controle interno, de boas práticas de gestão e promoção da eficiência operacional da Administração Pública Estadual.

Assim, **RESSALVA-SE** este item em razão da não emissão de Relatórios de Avaliação por parte da Controladoria Geral do Estado, bem como pelo não exercício do controle devido das operações de crédito, avais e garantias, bem como direitos e haveres do Estado.

Ainda, **DETERMINA-SE** ao Executivo Estadual que elabore proposta legislativa à criação de quadro de carreira à Controladoria Geral do Estado.

⁴ Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, **sistema de controle interno com a finalidade de:**

I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;”

III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;



3. ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

3.1 DIVERGÊNCIAS ENTRE VALORES DOS CRÉDITOS SUPLEMENTARES E DAS FONTES DE RECURSOS UTILIZADAS PARA SUA ABERTURA

Foi encontrada divergência entre o valor dos créditos suplementares constante do Demonstrativo das Alterações Orçamentárias, de R\$ 9,7 bilhões, e àquele valor informado no sistema SEI-CED, de R\$ 9,5 bilhões, bem como divergências nos valores das fontes de recursos utilizadas para abertura de créditos adicionais suplementares. Por essa razão, foram solicitados esclarecimentos ao Executivo Estadual.

Em sua manifestação o Estado, por intermédio da Secretaria da Fazenda – Coordenação de Orçamento e Programação, alegou que não possui acesso às informações enviadas pelos demais Poderes ao SEI-CED, o que inviabiliza o confronto com as alterações orçamentárias registradas em seu sistema. Sobre as divergências nos valores das Fontes de Recursos utilizadas para abertura de Créditos Adicionais Suplementares não se manifestou.

Analisando o feito, a COFIE ressaltou que o Demonstrativo das Alterações Orçamentárias solicitado na Instrução Normativa nº 111/2015, art. 3º, VI, deveria conter as alterações orçamentárias do Estado de forma global, incluindo todos os Poderes e Entidades, pois o orçamento anual é único para o Estado, e não seria possível analisar a evolução do orçamento (dotação inicial e dotação atualizada) se todos os dados não fossem consolidados.

Acrescenta que, quanto aos fundos de natureza previdenciária, o Estado, indevidamente, não consolidou as informações em seus demonstrativos orçamentários.

IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. (Sem grifo no original).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Concluiu que, mesmo separando os dados dos demais Poderes, permanece a divergência no tocante aos créditos suplementares, deduzindo que as informações repassadas ao SEI-CED estão incorretas, razão pela qual opinou por determinação para que se corrijam as rotinas de captação e envio de dados ao sistema SEI-CED, de forma que as informações reflitam com fidedignidade a execução orçamentária efetivamente realizada pelo Estado.

Acompanha-se a manifestação da Unidade Técnica e propõe-se **DETERMINAÇÃO** nos termos ali consignados.

3.2 INEXISTÊNCIA DE DISPOSITIVO NA LOA QUE ESTABELEÇA LIMITES À ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES PARA ATENDER ÀS HIPÓTESES DO ART. 15, I

Relativamente à inexistência de dispositivo na Lei Orçamentária Anual – LOA que estabeleça limites à abertura de créditos suplementares, a Unidade Técnica concluiu, após análise das justificativas, que permanece o entendimento de que o disposto no inciso I, do art. 15, da Lei nº 18.409/14,⁵ configura autorização para alterações orçamentárias sem limites, contrariando o disposto no art. 167, inciso VII da Constituição Federal,⁶ que veda a concessão ou utilização de créditos ilimitados, propondo ressalva.

O Ministério Público de Contas entende que a situação se reveste de maior gravidade, opinando pela irregularidade da abertura e utilização de

⁵ Art. 15. Fica o Poder Executivo autorizado no que lhe cabe a:

I - abrir créditos suplementares para atender despesas com Pessoal e Encargos Sociais, com o pagamento da Dívida Pública, com as Transferências Constitucionais aos Municípios, com Sentenças Judiciais, com o PASEP e com o Regime Próprio de Previdência Social do Estado, utilizando como recurso as formas previstas no § 1º do art. 43 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964.

⁶ Art. 167. São vedados:

VII - a concessão ou utilização de créditos ilimitados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

créditos adicionais ilimitados, por violação à vedação inscrita no art. 167, inciso VII da Constituição Federal.

De outro vértice, recomendou a aposição de ressalva pelo fato de as alterações orçamentárias terem representado cerca de 30% do orçamento inicial aprovado, evidenciando a necessidade de aprimoramento dos instrumentos de planejamento.

No caso em tela, a impropriedade originou-se da constatação de que a Lei nº 18.409/14 - Lei Orçamentária Anual do exercício de 2015, em seu art. 15, inciso I, não contempla limites para a abertura de créditos suplementares para atender despesas com Pessoal e Encargos Sociais, com o pagamento da Dívida Pública, com as Transferências Constitucionais aos Municípios, com Sentenças Judiciais, com o PASEP e com o Regime Próprio de Previdência Social do Estado, o que não atende aos preceitos emanados da Constituição Federal e da Lei 4.320/64.

Em sua defesa, o Governo do Estado sustenta que os limites são aqueles descritos na Lei nº 4.320/64, notadamente, com a utilização dos recursos dispostos no §1º do art. 43.⁷

Ao contrário do sustentado, o art. 43 da citada lei traz definição dos recursos que condicionam a abertura de créditos suplementares, que não se confunde com os limites exigidos pela Constituição Federal.

Isso encontra reforço na própria Lei nº 4.320/64 que, em seu art. 7º, inciso I,⁸ estipula que a Lei de Orçamento poderá conter autorização ao

⁷ “§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:
I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;
II - os provenientes de excesso de arrecadação;
III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;
IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las.”

⁸ 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

executivo para abrir créditos suplementares até determinada importância, obedecidas as disposições do art. 43.

Também a Lei de Responsabilidade Fiscal contém no art. 5º, § 4º, dispositivo expresso nesse mesmo sentido: “*É vedado consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada*”.

Assim, o limite, independente do condicionamento à utilização dos recursos indicados no art. 43, § 1º da Lei 4.320/64, deve ser, necessariamente, nominal ou em percentual, o que não se verifica no citado dispositivo da Lei Orçamentária Anual.

Ressalte-se que a exigência de limites à edição de créditos suplementares, além de permitir o controle mais eficiente pelo Poder Legislativo e pelo próprio Tribunal de Contas, busca evitar prejuízos para a administração, fortalecendo o orçamento como instrumento de planejamento das ações governamentais, priorizando, especialmente, a gestão fiscal responsável preconizada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, notadamente, no art. 1º, § 1º.⁹

A ausência de limitação nominal ou percentual, especificamente em relação às hipóteses do inciso I do art.15 da LOA de 2015, entretanto, não é, por si só, motivo de irregularidade das contas, haja vista que a execução, com relação aos demais aspectos orçamentários, inclusive, com relação aos outros limites previstos na LOA, restou atendida.

A propósito, releva notar que, a partir das informações lançadas no quadro de fl. 48, da mesma Instrução, a Coordenadoria conclui, que “*as alterações orçamentárias não ultrapassaram os percentuais autorizados na*

⁹ “§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

LOA, em especial, o estabelecido no inciso IV, de 15%, cujo percentual de execução ficou em cerca de 10% do orçamento inicial”.

Ainda, em reforço, cumpre esclarecer que os créditos suplementares abertos com base no inciso I deste dispositivo, de acordo com o apontado pela COFIE (peça nº 64 – fl. 49), representam 9% do orçamento inicial, totalizando o montante de R\$ 3,5 bilhões, não tendo, portanto, o condão de desnaturar a execução do orçamento.

Por outro lado, a partir de uma análise mais acurada da LOA, notadamente, dos incisos V e VII do art. 15, além dos arts. 16, 17, 18 e 19, bem como, das diversas leis indicadas no quadro de fl. 40 da Instrução nº 116/16,¹⁰ verifica-se que diversos dispositivos autorizam a abertura de créditos orçamentários em valores que não são computados para efeito de aferição do limite de 15% previsto no inciso IV do art. 15 da mesma LOA.

Na prática, portanto, dado o grande número de exceções ao limite geral previsto nesse último inciso, ampliam-se as possibilidades de abertura de créditos suplementares em valores muito superiores ao que seria, hipoteticamente, o percentual desejado.

Essa prática, muito embora não contrarie a legislação vigente, haja vista que “os [créditos] *suplementares podem ser autorizados por lei específica*

¹⁰ Lei 18.375/2014: “Art. 2.º Os recursos financeiros dos Fundos de que trata o art. 1º desta Lei, bem como de todos os demais Fundos do Poder Executivo consignados no orçamento fiscal, deverão ser programados e aplicados exclusivamente nos órgãos responsáveis por sua gestão e, sem prejuízo das destinações estabelecidas nos respectivos diplomas legais de instituição dos referidos Fundos, poderão ser utilizados para o pagamento de despesas de qualquer natureza, inclusive pessoal e encargos sociais, excetuando-se de tais disposições o Fundo instituído pela Lei nº 8.917, de 15 de dezembro de 1988”; Lei 18410/2014: “§ 2º Fica o Poder Executivo Estadual autorizado a abrir créditos adicionais necessários à implementação desta Lei”; Lei 18468/2015: “§3º Autoriza o Poder Executivo a abrir crédito especial, até o limite de R\$ 5.000.000,00 (cinco milhões de reais), destinados à integralização do capital social da sociedade por ações mencionada no caput deste artigo”; Lei 17435/2012: “Art. 33. O Poder Executivo fica autorizado a abrir, nos termos da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, créditos adicionais nos orçamentos dos exercícios futuros, necessários à implementação do objeto desta Lei”; Lei 18370/2014: “Instituição de contribuição previdenciária para os aposentados e pensionistas do Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Paraná, alteração de dispositivos da Lei nº 17.435/2012, que dispõe sobre a reestruturação do Plano de Custeio e Financiamento do Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Paraná e adoção de outras providências”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

e também mediante autorização constante da própria lei orçamentária anual (CF art. 165, § 8º)¹¹, acaba por enfraquecer o orçamento como instrumento de planejamento e controle da receita e da despesa pública.

No caso em tela, aliás, restou configurado o alto índice de alterações orçamentárias indicado pela Coordenadoria, na mesma Instrução referida (fl. 38), como sendo de 27,07% do orçamento inicial para a abertura de créditos suplementares, 0,85%, para créditos especiais e, 7,07%, para remanejamentos, o que justifica a imposição da ressalva sugerida pelo Ministério Público de Contas, a esse respeito.

Por esses fundamentos, mostra-se cabível a indicação de **DETERMINAÇÃO** para que o Governo do Estado inclua a partir da próxima edição da Lei Orçamentária Anual, dispositivo que estabeleça limites à abertura de créditos suplementares para as despesas a que se refere o inciso I do art. 15 da Lei nº 18.409/14, e a imposição de **RESSALVA** quanto a esse mesmo item, juntamente com aquela referente ao fato de as alterações orçamentárias terem representado mais de 30% do orçamento inicial aprovado, evidenciando a necessidade de aprimoramento dos instrumentos de planejamento e controle da receita e da despesa pública.

4. BALANÇO ORÇAMENTÁRIO

4.1 FALTA DE CONSOLIDAÇÃO DE RECEITAS E DESPESAS DOS FUNDOS PREVIDENCIÁRIOS

A Unidade Técnica apontou inicialmente a falta de consolidação das receitas e despesas orçamentárias dos Fundos Previdenciários no Balanço Orçamentário, destacando que a situação inviabilizaria a elaboração do Balanço Orçamentário Fiscal e da Seguridade Social, nos moldes

¹¹ Acórdão da Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, Pedido de Reexame nº 858972, de 18/11/2014, Relator Conselheiro Substituto LICURGO MURÃO.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

estabelecidos pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, ao passo que dificulta a elaboração de outros demonstrativos componentes do Relatório de Gestão Fiscal e do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Analisando as justificativas apresentadas, a COFIE entendeu que o ponto é passível de determinação uma vez que o Estado está adotando medidas à consolidação.

O Ministério Público propôs a aposição de Ressalva.

Compulsando os autos, verifica-se que a falta de consolidação das receitas e despesas orçamentárias dos Fundos Previdenciários é decorrente da falta de integração destes com o SIAF, fato que vem sendo resolvido com as tratativas para a abertura do SIAF ao PARANAPREVIDENCIA e inclusão do serviço social autônomo no novo sistema de acompanhamento financeiro e contábil.

Neste contexto, acompanha-se a Unidade Técnica, para que sejam expedidas **DETERMINAÇÕES** ao Estado para que proceda a integração das receitas e despesas orçamentárias dos Fundos Previdenciários ao SIAF e implemente um sistema financeiro e contábil no Estado do Paraná que atenda às novas normas contábeis estabelecidas pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Num segundo ponto, a COFIE solicitou que fossem justificadas as divergências entre os dados referentes aos registros orçamentários encaminhados por meio do sistema SEI-CED e o Balanço Orçamentário enviado no processo de prestação de contas.

Após detalhada análise, a Unidade Técnica acatou a argumentação apresentada, recomendando que o Estado, a partir do próximo exercício, apresente as demonstrações contábeis aplicadas ao Setor Público, também específicas para a Administração Direta e Indireta do Poder Executivo.

O Ministério Público propôs a aposição de Ressalva.

Diante da regularização parcial do item, acompanha-se a conclusão da COFIE, propondo-se **RECOMENDAÇÃO** ao Estado do Paraná para que a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

partir do próximo exercício, apresente as Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público, também específicas para a Administração Direta e Indireta do Poder Executivo.

5. RENÚNCIA DE RECEITA – DEMONSTRATIVO DE ESTIMATIVA E COMPENSAÇÃO

5.1 AUSÊNCIA DE DEMONSTRATIVO DE ESTIMATIVA E COMPENSAÇÃO

Inicialmente, a Instrução Normativa nº 111/15 deste Tribunal, solicitou a apresentação de “medidas que implicaram em renúncia de receitas, elaborando demonstrativo que evidencie o montante dos benefícios fiscais concedidos no exercício e as respectivas ações adotadas para compensar tais renúncias”, que não foi enviado, razão pela qual opinou por oportunizar contraditório. Assim, conforme já comentado no item 1 – formalização processual – o apontamento foi considerado regularizado.

Ao analisar pontualmente a execução orçamentária, a Unidade Técnica confrontou a Lei nº 18.178/14 – LDO a ser aplicada ao exercício de 2015, notadamente no que diz respeito ao atendimento do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que exige estimativa de impacto orçamentário e financeiro, caso ocorra renúncia de receita. Nessa linha, observou a ausência do Demonstrativo de Estimativa e Compensação de Renúncia de Receita, adequando também às exigências do modelo estabelecido pelo Manual de Demonstrativos Fiscais – STN, motivo pelo qual solicitou esclarecimentos.

Analisando as justificativas apresentadas a COFIE fez questão de ressaltar que não se deve confundir o documento que trata de “... demonstrativo que evidencie o montante dos benefícios fiscais concedidos no exercício e as respectivas ações adotadas para compensar tais renúncias”, com o Demonstrativo de Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita previsto no art. 4º, § 2º, V, da Lei Complementar nº 101/2000, que deve compor



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

o Anexo de Metas Fiscais, peça integrante da Lei de Diretrizes Orçamentárias, no termos do § 1º, do mesmo artigo.

Em sede de contraditório, o Executivo Estadual apresentou documento intitulado “Relatório de Benefícios Fiscais Concedidos em 2015”, que não pode ser considerado como o demonstrativo exigido pela LRF, até porque não foi incluído no Anexo de Metas Fiscais.

Nesta linha, considerou que o documento encaminhado não atende ao solicitado, apontamento que já foi objeto de impugnação em exercícios anteriores; finaliza a sua análise opinando pela aplicação de ressalva, com determinação para que o Estado elabore conforme modelo instituído pelo Manual de Demonstrativos Fiscais, editado pela Secretaria do Tesouro Nacional, e passe a ser peça componente do Anexo de Metas Fiscais da LDO para os exercícios seguintes.

Em sua manifestação, o Ministério Público de Contas argumenta que o item já foi objeto de ressalva nos três últimos exercícios e considerando a renitência do Estado ao cumprimento das determinações legais, opina pela irregularidade das contas.

Sobre o assunto, a Constituição Federal, no art. 165, § 6º, estabelece que o “*projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia*”, expressando a aplicação do princípio da transparência das contas governamentais.

O Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, portanto, visa dar transparência à renúncia de receita, em atendimento ao art. 165, § 6º da Constituição e aos arts. 4º, § 2º, V, e 5º, II, da LRF.

Deverá, por este motivo, integrar o Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e apresentar a estimativa da renúncia de receita para o período dos três exercícios correspondentes às metas fiscais e as consequentes medidas de compensação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No caso em tela, a situação descrita persiste desde o exercício de 2011. O Poder Executivo Estadual, nos últimos anos vem descumprindo o disposto na LRF, não apresentando na Lei de Diretrizes Orçamentárias o Demonstrativo de Estimativa e Compensação de Renúncia de Receita, o que vinha ensejando a oposição de ressalva e determinação.

No entanto, em consulta ao endereço eletrônico da Assembleia Legislativa do Paraná identifica-se que o Governo do Estado para o ano de 2017, conforme afirmado em sua defesa, enviou o Projeto de Lei relativo à Lei de Diretrizes Orçamentárias nº 153/16¹² contemplando o Demonstrativo da Estimativa de Renúncia de Receita, em seu item 5, o qual se encontra pendente de aprovação naquela Casa Legislativa.

Ao analisar o documento, verifica-se, no entanto, a necessidade de adequá-lo ao que preceitua o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, uma vez que restou ausente o campo destinado a inserir informações sobre as compensações adotadas pelo Estado.

Neste particular, mostra-se relevante a complementação desta informação pelo Estado, na medida em que, a fim de atender integralmente o que preceitua a Lei de Responsabilidade Fiscal, é necessária a descrição das medidas compensatórias adotadas para cada renúncia fiscal concedida.

Assim, considerando que o Executivo Estadual não apresentou na Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2015 o Demonstrativo de Estimativa e Compensação de Renúncia de Receita, acolhe-se o opinativo da Unidade Técnica e propõe-se a oposição de **RESSALVA**.

Quanto à determinação sugerida pela Coordenadoria de Fiscalização Estadual, tendo em conta a apresentação pelo Poder Executivo de Projeto de Lei relativo à Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2017 contemplando o Demonstrativo da Estimativa de Renúncia de Receita, entende-se, oportuna, que se aperfeiçoe esta **DETERMINAÇÃO** para que o Estado adequue seu modelo ao contido no Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, para o fim de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

contemplar campo destinado às medidas compensatórias adotadas para equalizar as renúncias concedidas, que será objeto de apreciação do Relator das Contas daquele exercício.

6. COMPORTAMENTO DA DESPESA

6.1 CANCELAMENTOS DE EMPENHO, RESTOS A PAGAR E DESPESAS NÃO EMPENHADAS

Pela Instrução nº 116/16, da Coordenaria de Fiscalização Estadual, foram incluídos no objeto do contraditório aberto ao Senhor Governador, dentre os “Assuntos abordados pela comissão das contas de governo 2015”, fls. 251/261: (i) o cancelamento de empenhos não liquidados de 2015, referentes a despesas de caráter continuado; (ii) o cancelamento de empenhos já liquidados de 2015, referentes a despesas de caráter continuado; (iii) o cancelamento, em 2015, de restos a pagar de exercícios anteriores, com a subsequente inscrição em Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) em 2016 e; (iv) o reconhecimento como DEA, em 2016, de valores relativos a despesas efetivadas em 2015, não empenhadas nesse exercício.

Após apresentada a defesa, a COFIE, na Instrução nº 301/16 (peça nº 137), apresentou, em síntese, as seguintes conclusões, respectivamente, acerca de cada um dos pontos suscitados:

- i) *“Da análise dos autos se constata que o Estado cancela despesas de caráter continuado em que o fato gerador já ocorreu, ainda que não liquidado. Isto é, despesas continuadas sem interrupção de serviços que se encontram em vias de liquidação estão sendo canceladas”, mencionando, a propósito, “empenhos de despesas de telecomunicações e bolsa auxílio de estagiário, gastos estes que salvo prova em contrário não incorreram em interrupção dos*

¹² < <http://www.alep.pr.gov.br/arquivos/orcamento/89>>



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

serviços, contrato e pagamentos”, motivo pelo qual conclui que “há afronta ao art. 50, II, LRF e art. 63 da Lei 4320/64, sendo o ponto passível de ressalva pelo cancelamento de empenhos de despesas não liquidadas de caráter continuado” (fls. 111/112);

- ii) *“Em que pesem as justificativas apresentadas, de que ocorreu o cancelamento de empenhos liquidados em razão da reorganização da estrutura do estado (fusão ou cisão de órgãos), constata-se que foram cancelados empenhos de entidades que não sofreram modificações em sua estrutura” mencionando, a propósito, empenhos de Pessoal - Servidores da UEL, JMK Serviços Ltda., Copel Distribuição S/A, Consórcio RODOPAR, CELEPAR e Allen Rio Serv. e Com. de Rod de Informática Ltda., que, inclusive, “são de caráter continuado”, motivo pelo qual conclui que “as justificativas não afastam a incorreção levantada, sendo o ponto passível de ressalva, visto que os compromissos de pagamentos assumidos pela administração pública, não poderão ser cancelados, salvo se for cancelada também a obrigação correspondente junto ao credor, ou seja, não houver mais a dívida por devolução de materiais ou outros motivos semelhantes, ou ainda, quando necessárias alterações nos dados do empenho ou liquidação” (fl. 115);*
- iii) *“Ocorreu o cancelamento de Restos a Pagar não processados de despesas do programa Luz Fraterna, com posterior reconhecimento em despesas de exercícios anteriores no exercício seguinte (2016)”, acrescentando que “as próprias justificativas apresentam que as despesas estavam atestadas, portanto liquidadas, conforme peça 81, fls. 06”, o que configuraria ofensa ao próprio art. 5º da Resolução 1278/15 – SEFA,¹³ além*

¹³ Art. 5º. Os empenhos do presente exercício, bem como de exercícios anteriores inscritos em "Restos a Pagar" pelos Órgãos e Entidades do Poder Executivo, à conta de Recursos do Tesouro, **não processados** até 21 de dezembro de 2015 serão estornados automaticamente no dia 31 de dezembro de 2015 pelo Sistema SIAF, em obediência à legislação vigente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de se tratar, também, “*de uma despesa de caráter continuado*”, motivo pelo qual conclui pelo “*não acatamento das justificativas, com o apontamento de ressalva*” (fl. 118);

- iv) Não consta dos autos o anexo 24.5, referido pela defesa como contendo as motivações e razões dos reconhecimentos de cada uma das despesas da amostra selecionada, todavia, “*fato é que na Instrução nº 116/16-DCE constou uma relação de empenhos que se refere ao reconhecimento de despesas de caráter continuado, que estavam amparadas em contrato, atinentes a gastos efetivados em 2015, mas que foram reconhecidas no exercício subsequente como Despesas de Exercícios Anteriores (peça 64, fls. 259/260)*”, de modo que, na ausência de suportes fáticos e maiores detalhes por parte do Estado, conclui pelo não acatamento das justificativas e oposição de ressalva (fls. 120/121).

O Ministério Público de Contas, no Parecer nº 10.892/16, examina a matéria dentro do tópico “D) IRREGULARIDADES NA ROTINA CONTÁBIL DO PODER EXECUTIVO”, aduzindo que

Também, observa-se a execução da despesa sem a regular observância das fases de realização disciplinadas na Lei nº 4.320/1964, incluindo cancelamentos de restos a pagar processados e perda de critérios para empenhamento de despesas de exercícios anteriores, circunstâncias que alteram sensivelmente a rotina contábil do Estado e têm o potencial de afetar índices objetivamente aferidos – como, por exemplo, o endividamento de curto prazo (fl. 09).

Opinando, ao final, pela indicação de ressalva em função dos quatro tópicos mencionados na instrução (fl. 10).

Conforme indicado no Caderno de Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial, o cancelamento de empenhos vem sendo observado de forma recorrente nas prestações de contas do Governo Estadual, sendo apontado, sucessivamente, como motivo de ressalva.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No exercício de 2013, por meio do Acórdão de Parecer Prévio nº 314/14, foram identificados estornos de empenhos de dezembro, já liquidados, no montante de R\$ 742,2 milhões, dos quais R\$ 16,7 milhões poderiam ser caracterizados como efetivos cancelamentos de despesas, o que representou 0,05% do total da despesa executada pelo Estado nesse exercício.

Já em 2014, o total de estornos de empenhos liquidados, apontado no Acórdão de Parecer Prévio nº 255/15, foi de R\$ 805 milhões, tendo essa decisão consignado que os estornos de empenhos sem a identificação das razões *“devem ser objeto de apuração por esta Corte por ocasião da análise das contas individuais, conforme já estabelecido na Instrução Normativa nº 102/14, que disciplina o escopo de análise das prestações de contas estaduais do exercício de 2014”*.¹⁴

A propósito, aliás, releva notar que, para o exercício de 2015, a Instrução Normativa nº 111/15 retirou do rol de documentos a serem apresentados pelo Chefe do Poder Executivo Estadual a relação dos empenhos estornados no último bimestre, que era prevista na alínea “I” do art. 3º, inciso III, tanto da Instrução Normativa de nº 91/13, como da de nº 100/14, que disciplinaram, respectivamente, as prestações de contas dos exercícios de 2013 e 2014.

Tal mudança refletiu na orientação que passou a ser adotada por esta Corte, segundo a qual, observada a separação do escopo de análise dos atos de governo e de gestão, o cancelamento de empenhos passou a ser enquadrado dentro dessa última categoria, e não mais da primeira.

Ressalte-se, por oportuno, que seria necessário um intenso aprofundamento da presente instrução processual para a análise individualizada dos empenhos cancelados, com vistas a verificar a efetiva regularidade de cada cancelamento, situação essa incompatível com o rito e a forma de apreciação da prestação de contas do Governador do Estado, dada a

¹⁴ Por ocasião da análise das contas de 2014, esse cancelamento, por meio de voto divergente que restou vencido, foi apontado como agravante à irregularidade referente ao descumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

abrangência de matérias nela tratadas, o que corrobora a pertinência de sua análise como ato de gestão.

Nessa linha, aliás, já se antecipou o Ilustre Conselheiro DURVAL AMARAL, ao propor a análise nas contas individuais, assim, entendidas, dos gestores dos órgãos de que se originaram os cancelamentos.

Ainda em corroboração, vale consignar que esse também é o tratamento dado à matéria nas contas dos Prefeitos Municipais, cujo escopo de análise proposto pela Diretoria de Contas Municipais não contempla, no rol de documentos, a referida declaração de empenhos cancelados, conforme se pode constatar, apenas exemplificativamente, do conteúdo da Instrução Normativa nº 108/15, que fixou o mencionado escopo para o mesmo exercício de 2015.

Por outro lado, dada a relevância da matéria, principalmente, quanto à possibilidade de impacto nos resultados orçamentário, patrimonial, financeiro e fiscal, a Comissão das Contas de 2015, conforme já indicado, procedeu à análise dos empenhos cancelados referentes a despesas de caráter continuado, liquidadas e não liquidadas, acrescentando nessa análise, o cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores, com a subsequente inscrição em DEA em 2016, e o reconhecimento como DEA, em 2016, de valores relativos a despesas efetivadas em 2015, não empenhadas nesse exercício.

Para proceder a esse apontamento, dada a impossibilidade de análise individualizada de todos os empenhos cancelados e demais despesas enquadradas nas situações descritas,¹⁵ para efeito de abertura de contraditório, a Comissão baseou-se em amostra de dados, tendo obtido os seguintes valores, como passíveis de configurar as irregularidades apontadas:

¹⁵ Conforme indicado na Instrução nº 116/16, juntada na peça 64, fl. 252, “No decorrer do exercício financeiro de 2015 foi registrado o montante de **R\$ 3.630.277.734,20** a título de cancelamento de valores empenhados, conforme informações fornecidas pela DICON/SEFA. Deste montante, é possível constatar que **R\$ 1.361.144.376,39** refere-se a valores que foram efetivamente liquidados, sendo, por consequência, o montante de **R\$ 2.269.133.357,81** relativo a empenhos não liquidados no período.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- Despesas de caráter continuado não liquidadas: R\$ 26.164.929,95 (peça nº 64, fl. 253);
- Despesas de caráter continuado liquidadas: R\$ 25.898.877,75 (fl. 255);
- Cancelamento de restos a pagar de exercícios anteriores, com a subsequente inscrição em Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) em 2016: R\$ 22.298.463,07 (fl. 258);
- Reconhecimento como DEA, em 2016, de valores relativos a despesas efetivadas em 2015, não empenhadas nesse exercício: R\$ 21.413.578,44 (fl. 252).

Analisando as justificativas da defesa, a Comissão, conforme conclusões lançadas no Caderno de Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial corrobora, integralmente, a manifestação da COFIE.

Por se tratar de contas de governo, o aprofundamento da análise dos atos de gestão indicados só teria relevância se houvesse efetivo impacto nos resultados apresentados, notadamente, do ponto de vista orçamentário, patrimonial, financeiro e fiscal, o que, *a priori*, fica afastado, levando-se em conta o valor total da amostra indicada, de, aproximadamente, R\$ 95,8 milhões, isto é, nos mesmos termos da comparação feita pelo Acórdão de Parecer Prévio nº 314/14, equivalente a 0,26% da despesa executada no exercício, de R\$ 36,4 bilhões.

Por esse motivo, o propósito desta decisão deixa de ser o de esgotamento da matéria, mas da obtenção de subsídios que possam indicar as medidas a serem adotadas para a apuração de responsabilidades e para o aprimoramento da fiscalização, com vistas a evitar a recorrência das mesmas irregularidades, motivo pelo qual, para essa finalidade, destacam-se a seguir, apenas os principais pontos analisados pela Unidade Técnica e pela Comissão.

Embora a Resolução nº 1.278/15, da SEFA (editada em conformidade com o Decreto nº 2.879/15,¹⁶ que visava estabelecer limites para inscrição em

¹⁶ Decreto nº 2879/2015:

Art. 27. Compete à Secretaria de Estado da Fazenda:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

restos a pagar e regulamentar o cancelamento de empenhos, em seu art. 5º) se referisse, apenas, a empenhos não processados, foram cancelados, também, empenhos processados ou liquidados.

Além disso, a mesma Resolução¹⁷ previa, nos parágrafos 1º e 2º do art. 5º, mediante requerimento próprio, devidamente instruído, a possibilidade de manutenção do empenho, antes de seu cancelamento, mas, conforme apontado no mencionado Caderno, à fl. 44, *“a resposta da CAFE/SEFA foi padrão no sentido de estornar os empenhos pela ausência de apresentação da documentação e justificativa exigidas”*, sem qualquer menção às justificativas apresentadas, acrescentando que *“nenhum órgão conseguiu atender às exigências contidas na Resolução, inclusive a própria SEFA, que recebeu como resposta 03 (três) informações emitidas pela negativa de manutenção dos empenhos”* (fls. 45/46).

Outrossim, restaram insubsistentes as justificativas apresentadas pela defesa referentes à necessidade de emissão de novos empenhos em virtude da reorganização administrativa, à mudança da natureza dos fundos de que trata a Lei nº 18.375/14, e da reorganização da estrutura contábil da UNESPAR, visto que a constatação do cancelamento de empenhos se deu, na sua grande maioria, em relação a entidades não abrangidas por essas mesmas

I - estabelecer os limites para inscrição em Restos a Pagar, tendo em vista a necessidade de compatibilizar as despesas do exercício com a efetiva realização de receitas, bem como para resguardar as metas fiscais estabelecidas;

II - promover o cancelamento dos empenhos não processados de exercícios anteriores, que não forem cancelados ou justificados pelas unidades orçamentárias responsáveis, desde que atendida a aplicação mínima constitucionalmente exigida para as áreas de educação e saúde;

III - emitir ato próprio estabelecendo normas complementares acerca do cancelamento dos Restos a Pagar não processados de exercícios anteriores.

¹⁷ § 1º. Os empenhos a serem estornados automaticamente nos termos do caput deste artigo, poderão ser mantidos pelos Órgãos e Entidades, mediante autorização do Secretário de Estado da Fazenda, após instrução processual protocolada na SEFA e encaminhada à Coordenação da Administração Financeira do Estado/Divisão de Contabilidade Geral - CAFE/DICON:

§ 2º. A instrução processual referida no parágrafo anterior deverá conter, obrigatoriamente, lista dos empenhos e as respectivas justificativas individualizadas para manutenção destes, contemplando ainda (...).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

justificativas, conforme apontado no Caderno citado, à fl. 34, em conformidade com a manifestação da COFIE (peça nº 137, fl. 115).

Especificamente com relação aos restos a pagar processados que foram cancelados, a análise compreendeu casos do Programa Luz Fraterna de períodos anteriores a 2015, notadamente, dos exercícios de 2010, 2011, 2013 e 2014, dos quais R\$ 6,2 milhões já teriam sido reconhecidos como DEA em 2016 e R\$ 22,3 milhões ainda não tiveram esse reconhecimento.

A propósito, a Comissão, novamente em convergência com o opinativo da Unidade Técnica, aduziu que *“o ‘Luz Fraterna’ é um programa do Governo do Paraná que promove a isenção do pagamento da fatura de energia elétrica das famílias beneficiadas pelo ‘Tarifa Social de Energia Elétrica’. As companhias que atendem o Paraná, com o fornecimento da energia elétrica, concedem o benefício e encaminham mensalmente arquivos contendo informações dos beneficiários e os documentos de cobrança, para que se efetue o ressarcimento pela concessão do benefício. Diante do exposto, verifica-se que se trata de despesas de caráter continuado, com serviços prestados à época em que ocorreram, portanto, todas as despesas inscritas em restos a pagar, verificadas na amostra, já estavam na fase de liquidação, apenas pendentes de pagamento”* (fls. 28/29).

Por último, as Inspetorias de Controle Externo também encaminharam informações que obtiveram nos trabalhos de fiscalização, referentes a cancelamento de empenhos de despesas cujas notas fiscais já haviam sido emitidas em 2015 e que foram reconhecidas como DEA em 2016. Também foram identificadas notas fiscais emitidas em 2015 sem prévio empenho, com reconhecimento em DEA em 2016, no valor total de R\$ 6.806.405,11, conforme quadro apresentado às fls. 48/49 do Caderno de Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial.

Conforme aduzido pela Comissão, *“os casos detectados pelas Inspetorias também dizem respeito a despesas de caráter continuado, amparadas em contrato (serviços de Vigilância e Limpeza, em sua maioria), e de despesas cujo serviço já foi devidamente atestado (obras). Reforça o fato de*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

as Notas Fiscais já terem sido emitidas em 2015, portanto, o fornecimento dos serviços já foi iniciado ou realizado, não se admitindo mais o cancelamento dos empenhos, conforme já mencionado” (fl. 53).

Ainda sob esse último ponto, a Comissão rejeitou a alegação da defesa, segundo a qual os demais Poderes, dentre os quais se incluiu o próprio Tribunal de Contas, procedem ao reconhecimento de despesas da forma assinalada, em percentuais muito superiores aos do Executivo, sustentado que, no caso dos demais Poderes, *“a maioria das DEAs reconhecidas em 2016 diz respeito ao pagamento de diferenças salariais, cujo direito do reclamante somente foi reconhecido após o encerramento do exercício de 2015”* (fls. 56/57), situação excepcional que se amolda à hipótese prevista no art. 37 da Lei nº 4.320/64:

Art. 37. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os **compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente** poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica. (Sem grifo no original).

Nessas condições, muito embora a matéria não componha o escopo de análise das presentes contas, para efeito do exercício da competência de que trata o art. 71, VIII, da Constituição Federal,¹⁸ não há como deixar de reconhecer a possibilidade de as situações analisadas terem configurado ofensa à lei, notadamente:

- Ao art. 50, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece o Princípio da Competência para o registro das despesas, em conformidade com o art. 9º da Resolução nº 750/93 (alterada pela Resolução nº 1.282/10), do Conselho Federal de Contabilidade;

¹⁸ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:
(...)

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- Ao art. 60 da Lei nº 4.320/64, que veda a realização de despesa sem prévio empenho, corroborado pelo art. 15, combinado com os arts. 16, §1º, I e § 4º, I, e 17, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelecem, além da obrigatoriedade do prévio empenho e da previsão orçamentária, a demonstração da origem dos recursos para custeio de despesas continuadas;
- Ao art. 37 da Lei nº 4.320/64, já transcrito, que estabelece as condições para o reconhecimento de despesas apuradas como DEA (Despesas de Exercícios Anteriores).

Por esse motivo, com base no art. 236 do Regimento Interno, impõe-se a **ABERTURA DE TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA** para a apuração dos fatos apontados, de responsabilidade do Secretário de Estado da Fazenda e do respectivo titular, a quem compete, além das matérias de que trata o art. 45 da Lei nº 8.485/87, a execução das atribuições previstas no art. 27 do Decreto nº 2.879/15 e na Resolução nº 1.278/15.

Vale acrescentar, em reforço à necessidade de instauração desse procedimento fiscalizatório, o dano que os cancelamentos indevidos de empenhos e de restos a pagar, juntamente com o reconhecimento tardio da despesa não empenhada no exercício próprio, podem acarretar ao erário, na medida em que forem causa de atraso no pagamento de fornecedores, com a consequente incidência dos encargos moratórios de multas e juros, os quais, conforme noticiado na instrução destes autos, são objeto de Tomadas de Contas Extraordinárias já instauradas, em trâmite nesta Corte.¹⁹

Ainda sob esse viés, cumpre ressaltar que a inadimplência do Estado perante seus fornecedores, materializada em um cancelamento indevido de empenho ou de restos a pagar já liquidados ou em fase de liquidação, pode resultar, ainda, na quebra de contrato, com o enriquecimento indevido do poder público e a consequente exposição dos gestores a sanções legais de diversas naturezas.

¹⁹ Cita-se, exemplificativamente, o processo nº 703138/16, em fase de instrução.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Além disso, o aprofundamento da análise da matéria poderá, ao mesmo tempo, permitir uma visão ampliada das reais causas dessas irregularidades, do efetivo montante em que veem ocorrendo, e, ao mesmo tempo, fornecer subsídios a esta Corte para que aprimore os mecanismos de fiscalização, mediante a ampliação do sistema informatizado, notadamente, do Sistema Integrado de Acompanhamento Financeiro (SIAF) e do Sistema Estadual de Informação – Captação Eletrônica de Dados (SEI-CED), de que se servem as Inspetorias de Controle Externo para o exercício de suas atribuições.

A exemplo de outros pontos tratados nesta decisão,²⁰ por se tratar de atos de gestão, excluídos do escopo de análise das contas de governo do Chefe do Poder Executivo do Estado, a serem tratados em processo específico para apuração de responsabilidade, envolvendo, em princípio, agente político diverso, deixa-se de consignar a ressalva indicada pela COFIE e pelo Ministério Público de Contas.

Para a autuação do processo de Tomada de Contas Extraordinária, indicam-se, desde já, para sua composição, além de cópia da presente decisão, o Caderno de Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial; a Instrução nº 116/16 da Diretoria de Contas Estaduais (peça nº 64); a Instrução nº 301/16, da Coordenadoria de Fiscalização Estadual (peça nº 137) e o Parecer nº 10892/16, do Ministério Público de Contas (peça nº 140).

6.2 DESPESAS COM INVESTIMENTOS

Com a finalidade de fornecer elementos para contextualizar a avaliação das contas estaduais de 2015, o caderno Restrições Fiscais, Despesas com Investimentos e Prestação de Serviços pelo Poder Executivo no Estado do

²⁰ O tratamento é o equivalente ao que está sendo dado, exemplificativamente, ao item referente à ausência de recolhimento da contribuição patronal dos inativos e pensionistas, quando da análise da gestão previdenciária, no item 15.2 desta decisão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Paraná entre 2005 e 2015 apresenta estudo preliminar, para discussão, lastreado em indicadores para examinar a hipótese de que o Paraná, a exemplo de outros estados, tem vivenciado restrições fiscais crescentes, as quais vêm restringindo ao longo do tempo (a) as despesas com investimento e (b) a distribuição dos recursos destinados à prestação de serviços públicos realizada pelo Poder Executivo.

Os indicadores utilizados foram construídos com base em dados e informações oriundas do Governo do Paraná, de outros estados, coletados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e do IBGE, de forma a permitir análise da situação do Paraná ao longo do período 2005-2015, comparação com médias dos demais estados e o estabelecimento de avaliações parametrizadas.

Esses indicadores permitiram evidenciar que, no período analisado, as restrições fiscais foram marcadas por (a) incremento da vinculação das receitas, particularmente de transferências e (b) diminuição do papel da receita de operações de crédito como fonte de financiamento das despesas com investimentos.

Os valores monetários mencionados a seguir foram deflacionados, estão expressos a preços de 2015 e correspondem a médias móveis de períodos quadrienais finalizados nos exercícios referidos. Os indicadores aludidos, bem como os que estão no caderno, foram construídos a partir de médias móveis.

Foi constatado que, ao longo do período analisado, a receita corrente estadual apresentou crescimento real continuado, tendo passado de R\$ 22,647 milhões em 2005 para R\$ 37,354 milhões em 2015.

Entretanto, esse crescimento foi marcado por algumas ocorrências com características restritivas, as quais vieram a acarretar diminuição no grau de discricionariedade na gestão da despesa.

Mencione-se em primeiro lugar que, apesar de o ICMS continuar sendo a principal fonte de recursos do estado, responsável por mais de 54% da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

receita corrente, cresceu a importância das transferências intergovernamentais destinadas à saúde e, principalmente, à educação (SUS, FNDE e FUNDEF/FUNDEB), as quais passaram de 10,6% em 2005 para 14,9% em 2015. Com isso, o percentual da receita corrente sujeito a algum tipo de aplicação obrigatória passou de 40,1% em 2005 para 45,4% em 2015.

Em segundo lugar, também cabe referência que, por mais expressivo que tenha sido o incremento da receita oriunda das transferências do FUNDEB (R\$ 15,362 milhões em 2015 contra R\$ 5,976 milhões em 2005, recebidos da então transferência do FUNDEF), o montante da contribuição a esses fundos sempre foi superior. A perda relacionada ao FUNDEF era de 28,5% da receita média recebida em 2005. Com o FUNDEB, a perda reduziu-se para 10,5% da receita média em 2012, mas voltou a recrudescer, tendo alcançado 16,7% da receita média de 2015.

Finalmente, faz-se alusão à perda de importância da receita de operações de crédito como fonte de financiamento das despesas com investimentos, diferentemente do ocorrido nos demais estados. No Paraná, o ingresso dessa receita declinou progressivamente até deixar de ocorrer em 2012. O reingresso não logrou reeditar os montantes antes observados. Nos demais estados, o fluxo dessas receitas teve evolução crescente, estando umbilicalmente associado à geração recente de déficits primários em muitas unidades da federação.

Essas três ocorrências contribuíram para acentuar um quadro já existente de restrição fiscal à ação governamental. A primeira intensificou a rigidez da estrutura da despesa orçamentária. Afora dificuldades decorrentes da magnitude de despesas obrigatórias e virtualmente incompressíveis, como pessoal e encargos sociais, a administração pública tem que lidar com a inexorabilidade de uma parcela crescente de recursos com destinação determinada por lei, antes de serem recebidos.

A segunda diz que o ganho de receita tem implicado a assunção de ônus. A instituição do FUNDEF e do seu sucedâneo, FUNDEB, a despeito de seus méritos, implicou para o estado entregar recursos com grau relativamente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

menor de vinculação em montante superior ao recebido, integralmente vinculado. Em outras palavras, do ponto de vista de gestão fiscal, seu custo tem superado os benefícios.

O enrijecimento da estrutura da despesa, combinado com o aumento da vinculação de receitas, tornou pior algo que já era dramático. Em 2005, 92,2% da despesa orçamentária média era composta por despesas com pessoal e encargos, outras despesas correntes e serviço da dívida. Em 2015, esse índice aumentou para 94,7%. No resto do país, no mesmo período, os índices médios foram menores e decrescentes, 91,6% e 90,8% respectivamente.

O corolário disso é que enquanto no resto do país a despesa com investimento aumentava sua participação, passando de 6,3% para 7,6% do total, no Paraná declinou de 7,5% para 4,4%. Em 2006, a despesa empenhada com investimentos alcançou R\$ 1.748 milhões. Reduziu-se para R\$ 1.401 milhões em 2011. Recuperou-se, desde então, mas não a ponto de retornar aos montantes antes observados. Em 2015, essa despesa alcançou R\$ 1.599 milhões.

Investimento é uma espécie de despesa importante, mas discricionária. Não resistiu às vicissitudes que assolam a gestão fiscal. A evolução diferente observada quando se compara o Paraná e os demais estados deveu-se, em grande medida, a um fator: disponibilidade de receita de operações de crédito. Essa fonte de recursos logrou alavancar programas de investimentos em outros estados e, possivelmente, desequilíbrios fiscais.

Os indicadores levam a inferir que o Paraná, em grande parte do período analisado, realizou despesas com investimentos de acordo com a geração de poupança corrente. Mas com graus de eficiência distintos dos observados nas demais espécies de despesa. Enquanto a despesa empenhada alcançava índices superiores a 90% da despesa autorizada no caso de pessoal e encargos, outras despesas correntes e serviço da dívida; o índice correspondente para investimentos reduziu-se de 58,6% em 2005, para 48,7% em 2015.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Noventa por cento é também uma referência mínima para a relação entre despesa paga e despesa empenhada para as demais espécies de despesa em todo o período. No caso da despesa com investimento, o índice passou de 59,3% em 2005, para 49,9% em 2015. Em alguns setores, com o da saúde, esse índice chegou a 10% em 2015.

Especificamente com relação às obras públicas, a matéria será tratada em tópico específico, no qual os baixos percentuais de execução foram identificados, associados a deficiências de planejamento e execução.

São indicadores que evidenciam a magnitude e o perfil do impacto que as restrições fiscais acarretaram sobre o investimento público realizado pelo Poder Executivo, exclusive empresas.

Quanto ao efeito das restrições fiscais sobre a prestação de serviços públicos pelo mesmo Poder Executivo, o estudo concentrou-se na análise da evolução da magnitude dos recursos destinados para funções de governo relacionadas à manutenção da administração, pagamento de encargos e ao funcionamento das instituições vis-à-vis aos destinados às principais funções de governo envolvidas com a prestação de serviços à sociedade e com infraestrutura e desenvolvimento pelo Poder Executivo (educação, saúde, assistência social, urbanismo, transporte e habitação). Do ponto de vista quantitativo, tanto melhor quanto maior a distribuição para essas últimas.

7. GESTÃO PATRIMONIAL

7.1 DIVERGÊNCIAS NO BALANÇO PATRIMONIAL E NA DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS

A Coordenadoria de Fiscalização Estadual solicitou esclarecimentos sobre as divergências do Balanço Patrimonial da Administração Global, encaminhado pelo Estado, com a mesma demonstração elaborada a partir dos dados do sistema SEI-CED.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

De igual modo, que fossem justificadas as divergências entre a Demonstração das Variações Patrimoniais, encaminhada pelo Estado, e a mesma demonstração elaborada a partir dos dados do sistema SEI-CED.

Após detalhada análise, a COFIE acatou a argumentação apresentada, relativamente aos dois apontamentos, recomendando que o Estado a partir do próximo exercício, apresente as demonstrações contábeis aplicadas ao Setor Público, também específicas para a Administração Direta e Indireta do Poder Executivo.

Este Relator acompanha a conclusão da COFIE, e propõe **RECOMENDAÇÃO** nos mesmos moldes.

7.2 AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA APLICAÇÃO DA RECEITA DE ALIENAÇÃO DE BENS EM DESPESAS DE CAPITAL

A unidade técnica em primeira análise verificou divergência entre o valor das receitas de alienação registradas no Sistema SEI-CED e o valor apresentado no Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação de Recursos. Assim, foi apontado um total de R\$ 3,1 milhões provenientes de alienação de ativos realizadas em 2015, para os quais o Estado não teria demonstrado a aplicação em despesas de capital, impossibilitando, destarte, a verificação de conformidade com o estabelecido no art. 44, da Lei de Responsabilidade Fiscal, razão pela qual solicitou esclarecimentos.

A defesa expôs que no Demonstrativo da Receita ora em comento, conforme Nota Explicativa, *“foram consideradas somente as receitas e despesas oriundas da Fonte 108 - ALIENAÇÃO DE OUTROS BENS MÓVEIS E IMÓVEIS [...], em função da mesma (sic) ser a única específica para tal fim, tanto para origens dos recursos como para aplicação dos recursos, a fim de demonstrar o cumprimento do art. 44 da LRF”*, e que nas receitas registradas na conta com código de receita 2200000000 - ALIENACAO DE BENS foram consideradas todas as fontes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Da análise das justificativas apresentadas, a COFIE ressaltou que no referido demonstrativo devem constar todas as receitas provenientes de alienação de ativos. Ainda que, não restou esclarecido em que despesas foi aplicado o valor arrecadado com a receita ALIENAÇÃO DE OUTROS BENS MÓVEIS no valor de R\$ 3.136.811,92, impossibilitando verificar se os referidos recursos foram aplicados em despesas de capital, nos termos do art. 44 da LRF.

Demonstrou, de acordo com os dados enviados ao sistema SEI-CED, que esse valor refere-se às seguintes entidades:²¹

Receita de Alienação de Ativos – 2015 (Em R\$)

Entidade	código receita	dsDesdobramento	Valor_Receita
INSTITUTO AGRÔNOMICO DO PARANÁ	2219000	ALIENACAO DE OUTROS BENS MOVEIS	1.835.960,82
UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ	2219000	ALIENACAO DE OUTROS BENS MOVEIS	328.284,25
FUNDO ESTADUAL DE SAUDE DO PARANA	2219000	ALIENACAO DE OUTROS BENS MOVEIS	462.142,05
INSTITUTO DE TECNOLOGIA DO PARANÁ	2219000	ALIENACAO DE OUTROS BENS MOVEIS	8.654,80
FUNDO DE REEQUIPAMENTO DO PODER JUDICIÁRIO	2219000	ALIENACAO DE OUTROS BENS MOVEIS	501.770,00
TOTAL			3.136.811,92

Fonte: SEI-CED

Por fim, entendeu pelo parcial acatamento das justificativas, propondo ressalva ao apontamento e determinação para que o Estado proceda à correção dos procedimentos de elaboração do Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos, evidenciando todas as receitas e despesas desta origem nos exercícios subsequentes.

O Ministério Público de Contas argumentou que a ausência de controles confiáveis acerca do cumprimento do art.44 da LRF, além de inviabilizar o próprio exercício da fiscalização, compromete a higidez das contas e atrai o juízo de irregularidade, na medida em que há risco efetivo de que o Estado tenha incorrido na proibição da LRF.

Importante destacar que na apreciação da prestação de contas do Governador, relativa ao exercício de 2014, quanto ao tema “Alienação de Bens”, foi determinado ao Estado apresentar documentação comprovando a aplicação da Receita de Alienação de Ativos no montante de R\$ 117 milhões. Naquele exercício foi apresentado voto divergente, pela recomendação de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

desaprovação das contas em razão da venda de ativo sem a comprovação da destinação daquele valor.

Neste exercício a situação é flagrantemente diferenciada, pois o que ocorreu não foi a absoluta ausência de informação sobre o destino do produto da alienação de bens, mas uma inadequação por parte do Executivo Estadual ao elaborar o demonstrativo que compõe o Relatório de Gestão Fiscal, não atendendo na íntegra o modelo estabelecido pelo Manual de Demonstrativos Fiscais.

Ademais, a ausência de informações quanto às despesas em que foram utilizados os recursos dizem respeito, exclusivamente, a alienações de órgãos integrantes da administração indireta do Estado e do Poder Judiciário conforme indicado na tabela acima, tendo o Poder Executivo se omitido em exigir dessas entidades as informações necessárias para sua consolidação no respectivo demonstrativo.

Além disso, o valor revela-se significativamente inferior ao do exercício de 2014 (R\$ 117 milhões naquele exercício em face de R\$ 3,1 milhões no exercício de 2015), observando-se, dessa forma, além da reduzida materialidade da omissão, um aprimoramento nos mecanismos de alimentação das informações.

Vale destacar, por fim, que a determinação contida no Acórdão de Parecer Prévio nº 255/15, para que fosse apresentado, no prazo de 30 dias, a comprovação da aplicação da Receita de Alienação de Ativos no montante de R\$ 117 milhões foi atendida por ocasião da execução dessa decisão, o que corrobora os progressos verificados.

Oportuna, contudo, a recomendação de que esse processo de aprimoramento tenha continuidade, estendendo-o, com maior ênfase, aos órgãos da administração indireta.

²¹ Fl. 26, da Instrução nº 301/16 (peça nº 137).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Assim, acompanho parcialmente a Unidade Técnica propondo **RESSALVA** ao item e **RECOMENDAÇÃO** ao Executivo para que aprimore o controle de forma a exigir das entidades da Administração Indireta informações consistentes para composição do Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos, a fim de que seja possível a verificação do atendimento ao art. 44, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

8. OBRAS PÚBLICAS

8.1 PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO

A equipe integrante da Comissão de Contas do Governador elaborou caderno intitulado Obras Públicas, apresentando uma visão geral do planejamento e execução de obras e serviços de engenharia, ressaltando o ponto de vista orçamentário.

Conforme apontado no referido Caderno, a avaliação dos recursos destinados à execução de obras públicas, considerando-se a fase de planejamento e a execução propriamente dita, no exercício de 2015, baseou-se na análise do PPA 2012-2015 e da LOA 2015, Lei nº 18.409, de 29/12/2014, além de relatórios do SIAF, da Secretaria de Estado da Fazenda (SEFA), do SIGAME e do G-GOV. Serviu de base, também, o Balanço Global do Estado 2015.

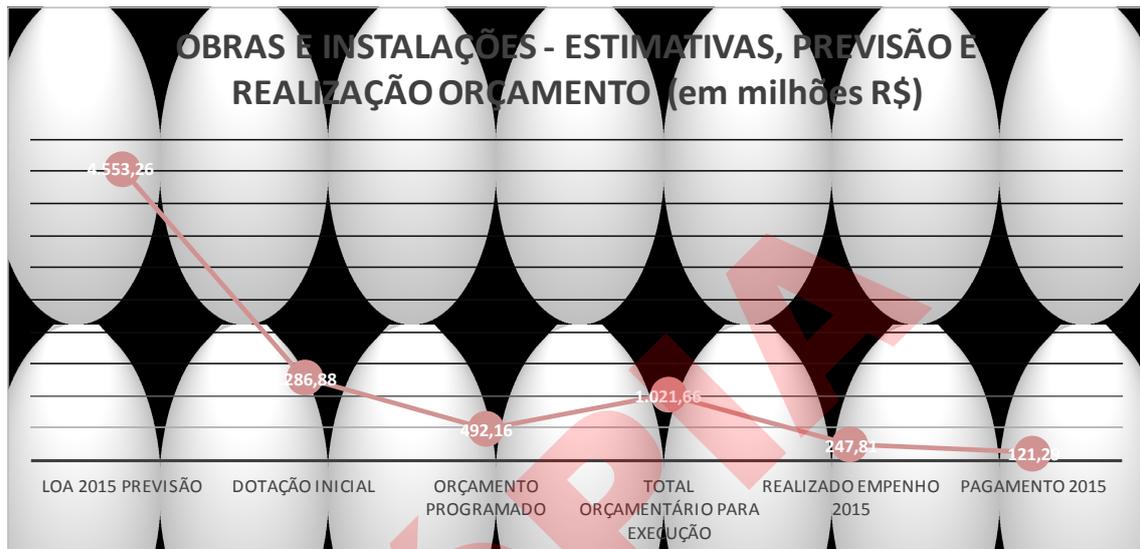
Ao examinar a Lei Orçamentária Anual, referenciando-se ao Anexo V - Programa de Obras, verificou-se que o montante previsto inicialmente para as obras alcançava a expressiva cifra de R\$ 4,55 bilhões, apontando uma participação significativa de 11% sobre a previsão inicial do orçamento do Estado, próximo de R\$ 40 bilhões. Dessa previsão, 23,16% dos recursos seriam provenientes do Tesouro do Estado e 76,84%, de outras fontes.

A evolução do orçamento de obras no ano de 2015, entretanto, demonstra a realização de valores muito reduzidos em relação aos inicialmente previstos, conforme indicado na tabela e no gráfico a seguir:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

LOA 2015 PREVISÃO	DOTAÇÃO INICIAL	ORÇAMENTO PROGRAMADO	TOTAL ORÇAMENTÁRIO PARA EXECUÇÃO	REALIZADO EMPENHO 2015	PAGAMENTO 2015
4.553.257.090,00	1.286.883.480,00	492.164.564,00	1.021.664.607,00	247.812.753,60	121.286.753,40



Incluindo-se os valores de empenhos e pagamentos referentes a anos anteriores (R\$ 163 milhões e R\$ 161 milhões, respectivamente), obtém-se, para o exercício de 2015, os totais de R\$ 411 milhões empenhados e R\$ 282,7 milhões pagos, valor este que representa menos de 1% do total gasto no orçamento do Estado, de R\$ 34 bilhões.

Analisando o ciclo do PPA 2012-2015, o total de empenhos em obras públicas foi de R\$ 1,9 bilhão, com R\$ 888 milhões de pagamentos e inscrição de R\$ 1,058 bilhão em restos a pagar.

Foram analisadas de forma mais específica ações de obras relativas a cinco programas finalísticos previamente selecionados e particularizados, EDUCAÇÃO PARA TODOS, EXCELÊNCIA NO ENSINO SUPERIOR, INOVA ESCOLA, PARANÁ SEGURO e SAÚDE PARA TODO O PARANÁ.

Com relação aos programas EDUCAÇÃO PARA TODOS e INOVA ESCOLA, a Comissão destaca que foram detectadas diversas irregularidades



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

nas obras, motivadas pelo flagrante descompasso entre o físico realizado e os pagamentos promovidos pela Secretaria de Estado de Execução.

A esse respeito, a partir de diversas Comunicações de Irregularidades originárias da 7ª Inspeção de Controle Externo, foram instauradas 13 Tomadas de Contas Extraordinárias,²² todas elas ainda em fase de instrução, com a impugnação do valor total de, aproximadamente, R\$ 30 milhões, que redundaram, inclusive, na suspensão de pagamentos, mediante medidas cautelares aprovadas pelo Tribunal Pleno.

Dentro dessa análise, a Comissão observa que as obras públicas não seguiram uma diretriz eficaz com relação à consecução de suas metas e objetivos previstos em 2015, tendo sido apontadas graves deficiências quanto ao planejamento, acompanhamento e fiscalização.

A esse respeito, foi identificado que, dos sistemas disponíveis para controle, Sistema Integrado de Acompanhamento Financeiro (SIAF), o Sistema Integrado de Gestão, Avaliação e Monitoramento Estadual (SIGAME) e o Sistema da Gestão Governamental (G-GOV), apenas o primeiro, vinculado à Secretaria de Estado da Fazenda, oferece informações confiáveis.

Com relação ao SIGAME, a Comissão aponta, além da falta de uso corrente, o fato de que seu enfoque não permite uma visão específica das execuções de obras previstas e/ou realizadas nos programas do PPA. Nesse particular, sugere a Comissão que *“cada ação com mais de uma obra tenha as obras segregadas, uma a uma, com seus dados e informações atinentes de forma mensal”*.

Acrescenta que os dados do G-GOV não apresentam harmonia com os do SIGAME, o que ensejaria *“interpretações duvidosas dos resultados que se apresentam”*.

²² Processos nº 512754/15, 583805/15, 587002/15, 598330/15, 598985/15, 601927/15, 606120/15 e 724689/15, que tratam da construção de novas unidades, e 303857/16, 340922/16, 376633/16, 343905/16 e 387732/16, que tratam de obras de reparos e ampliações.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Além disso, foram verificados diversos casos de descontinuidade de obras, muitas delas não concluídas, e um grande contingenciamento de recursos amparado pelo Decreto Estadual nº 25, de 01/01/2015, que estabeleceu as normas referentes a execuções orçamentária e financeira do exercício de 2015 e redundou no Programa de Ajuste Fiscal do Estado.

Nesse panorama, e considerando que o Estado do Paraná não conta com um sistema integrado de execução e fiscalização de obras, e que o SIAF continua sendo o sistema disponível ao controle externo que agrega informações sobre as despesas relativas à execução de obras em cada exercício financeiro, deve ser imposta **RECOMENDAÇÃO** ao Governo do Estado do Paraná, para que desenvolva um sistema único de controle de execução e fiscalização de obras públicas, integrando todos os executores de obras, permitindo uma visão mais específica das execuções de obras previstas e/ou realizadas nos programas do PPA.

Em acolhimento à proposta apresentada na sessão de julgamento pelo Ilustre Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, consignase, também, a **DETERMINAÇÃO** de observância do disposto no art. 45, parágrafo único da Lei de Responsabilidade Fiscal,²³ que trata da ampla divulgação do relatório com as informações referentes aos projetos em andamento e despesas de conservação do patrimônio público para inclusão de novos projetos na lei orçamentária e na de créditos adicionais.

²³ Art. 45. Observado o disposto no § 5º do art. 5º, a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

Parágrafo único. O Poder Executivo de cada ente encaminhará ao Legislativo, até a data do envio do projeto de lei de diretrizes orçamentárias, relatório com as informações necessárias ao cumprimento do disposto neste artigo, ao qual será dada ampla divulgação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

9. PRECATÓRIOS

O Conselho Nacional de Justiça conceitua Precatórios como requisições de pagamento expedidas pelo Judiciário para cobrar de Municípios, Estados ou da União, assim como de autarquias e fundações, o pagamento de valores devidos após condenação judicial definitiva.

A título de informação, segundo o último levantamento feito pelo CNJ, os três entes públicos acumulavam em junho de 2014 uma dívida de R\$ 97,3 bilhões em precatórios emitidos pelas Justiças Estadual, Federal e Trabalhista.

Esta cifra se confirma se considerarmos que só o Estado do Paraná apresentou saldo final de 4,5 bilhões em precatórios. Esse valor corresponde a 11,76% do passivo apresentado.

Destaque-se que o saldo final restou menor que o apresentado no exercício de 2014, que foi de R\$ 4,6 bilhões. A queda de valores decorre de baixas realizadas no período e da ausência do registro dos precatórios do ano de 2015.

Da análise efetuada pela Unidade Técnica, e em confronto com a prestação de contas anual apresentada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, foram detectadas algumas situações, que necessitaram de esclarecimentos por parte do Executivo Estadual:

- Divergência entre o saldo de precatórios registrado no Balanço Patrimonial, de R\$ 4,5 bilhões, com o saldo de R\$ 4,7 bilhões demonstrado na planilha de estoque de precatórios apresentada pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, juntamente com outros dados relativos à Gestão de Precatórios, contidos em seu processo de prestação de contas de 2015, protocolado sob nº 21903-1/16;
- Identificar em que conta foi registrado contabilmente o valor de R\$ 1,7 bilhão, sem atualizações, registrado em 31/12/2007 no Grupo Compensado, referente a Precatórios da pessoa jurídica CR Almeida S.A, cujo provisionamento foi resguardado em juízo até a determinação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

judicial, visto que nas contas de controle, classes 7 e 8, não foi identificado o seu registro;

- Incompatibilidade de registros, entre o Estado e o Tribunal de Justiça e a inexistência de atualização dos valores fixados nas sentenças, situação já apontada nos exercícios anteriores e que continua presente, e ainda, a ausência de registro dos valores relativos aos precatórios de 2015;
- Insuficiência de repasses ao Tribunal de Justiça, no montante de R\$ 1,6 milhão, referentes a 2% da Receita Corrente Líquida – RCL, baseada nos dados do SEI-CED.

Apresentada a manifestação competente, a COFIE analisou pontualmente cada questão, concluindo que quanto à divergência de valores registrados no Balanço Patrimonial houve, ainda que intempestivamente, ajustes nos registros contábeis, promovendo-se a regularização, razão pela qual opina pela recomendação no sentido de que sejam adotadas providências para assegurar a tempestividade dos registros em benefício da transparência da gestão.

Quanto aos valores referentes aos precatórios da pessoa jurídica CR Almeida S/A., a Unidade Técnica acatou as justificativas.

Sobre a incompatibilidade de registros entre o Poder Executivo Estadual e o Poder Judiciário e a ausência de registros relativos ao exercício de 2015, a COFIE acatou parcialmente as justificativas apresentadas.

Quanto à inexistência de atualização de valores fixados nas sentenças, a Unidade Técnica propôs determinação para que o Executivo Estadual regularize a situação, procedendo aos ajustes de atualização contábil. Ainda, ressaltou que a impropriedade já foi questionada em exercícios anteriores.

Finalmente, quanto à insuficiência de repasses ao Tribunal de Justiça no montante de R\$ 1,6 milhão, esclarece a COFIE que a divergência está no cálculo da Receita Corrente Líquida pelo Governo do Estado, destacando que não foram incluídas as receitas provenientes das estatais dependentes, ponto



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que será discutido adiante, em tópico específico. Considerando a permanência da divergência, opina pela ressalva.

O Ministério Público junto a este Tribunal, considerando que o repasse a menor de R\$ 1,6 milhão do Poder Executivo ao Poder Judiciário para o pagamento de precatórios, revela a apropriação pelo Estado de recursos que deveriam ser destinados à satisfação de credores, opina pela reprovabilidade das contas, sem prejuízo da determinação ao Executivo Estadual para que salde tal obrigação junto ao Tribunal de Justiça.

Ainda, entende que devem ser acrescentadas as seguintes causas de ressalva às contas:

- Incompatibilidade entre os registros do Poder Executivo e os do Poder Judiciário na apuração do estoque de precatórios;
- Falta de contabilização de juros moratórios e atualizações devidos para pagamento de precatórios;
- Atrasos, durante o primeiro semestre do exercício de 2015, no repasse dos valores devidos para pagamento de precatórios.

Restou evidenciado que a gestão de precatórios pelo Executivo Estadual carece de aprimoramento, uma vez que a deficiência existente reflete diretamente na dívida do Estado, independentemente das distorções provocadas no resultado orçamentário, patrimonial, financeiro e fiscal.

Das manifestações da Unidade Técnica e da equipe da Comissão das Contas, adicionadas as conclusões do *Parquet*, não é difícil concluir que existem deficiências de controle, tais como não contabilização dos juros de forma adequada e ausência de um sistema sólido de controle dos pagamentos. Mais, ao longo dos últimos exercícios, não se observam melhorias, de modo a haver consistência entre registros, e imprimir confiabilidade nas informações referentes às dívidas com precatórios, que integram as demonstrações contábeis.

Nesta sintonia, entende-se que a responsabilidade do Estado não pode ser abstraída, mas por outro lado, reconhece-se que após seguir uma



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

programação financeira, colocou em dia todos os repasses devidos e não pagos. Ademais, no exercício de 2015, foram repassados R\$ 592,7 milhões, o que corresponde a 1,7% da Receita Corrente Líquida.

Cabe ressaltar que o valor que deixou de ser repassado, de R\$ 1,6 milhão, motivo de irregularidade apontado pelo douto Ministério Público de Contas, corresponde a menos de 0,27% do total que foi transferido e teria resultado, conforme apontado pela unidade técnica, da divergência de critério de aferição da Receita Corrente Líquida, que serve de base para a definição do valor total de 2%, matéria essa abordada no ponto 13.3 desta decisão.

Por esse motivo acolhe-se a proposta da COFIE, de imposição de **RESSALVA**, pelo repasse a menor do valor de R\$ 1,6 milhão para o pagamento de precatórios pelo Tribunal de Justiça, juntamente com a ausência de atualização dos valores fixados nas sentenças de precatórios e a intempestividade dos registros de estoque dos precatórios.

Ainda **DETERMINAR**, que o Executivo Estadual:

- Cumpra a obrigação de repassar o montante equivalente a 2% da Receita Corrente Líquida, retificando a base de cálculo, no sentido de incluir as empresas estatais dependentes em sua totalidade, nos moldes determinados pela unidade técnica;
- Proceda a atualização imediata dos valores fixados nas sentenças de precatórios, adotando-se sistema eficiente de recepção de informações do Tribunal de Justiça;
- Assegure a tempestividade dos registros de estoque de precatórios, objetivando análise efetiva da situação patrimonial.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

10. DÍVIDA ATIVA

10.1 BAIXAS POR PRESCRIÇÃO E BAIXA EFETIVIDADE DA ARRECADAÇÃO

A Unidade Técnica, ao analisar a Dívida Ativa, verificou que as baixas por prescrição representaram 20,05% do total de baixas que não foram por pagamento, percentual considerado alto, equivalente ao do exercício anterior que foi de 20,44%, objeto de ressalva às contas, por ser expressivamente superior ao de 2013, de 10,44%.

Ainda, ao fazer um comparativo da recuperação da Dívida Ativa entre os exercícios de 2014 (3,24%) e 2015 (2,22%), constatou que houve diminuição na recuperação da Dívida Ativa.

Nessa linha, solicitou a apresentação de justificativas, sobre os seguintes pontos:

- Ocorrência no exercício de baixa por prescrição na Dívida Ativa no montante de R\$ 125,6 milhões, representando 20,05% do total de baixas que não foram por pagamento;
- Baixa efetividade da arrecadação dos créditos inscritos em Dívida Ativa (0,34% em relação ao total dos créditos), e ainda o baixo índice de recuperação de créditos inscritos em Dívida Ativa (2,22% em relação ao total de créditos), se considerarmos os pagamentos à vista, parcelamentos, baixa via SISCREDE e diferenças judiciais.

Na defesa apresentada pela Procuradoria Geral do Estado (peça nº 94), além de afirmar estar trabalhando para o aprimoramento da cobrança da dívida estadual, invoca, como fator determinante para o alto índice de baixas por prescrição de créditos inscritos em dívida ativa, o fato de a Lei nº 11.051/04 permitir ao juiz o reconhecimento de ofício da prescrição intercorrente.

A COFIE concluiu que, embora as razões apresentadas demonstrem esforços no sentido de otimizar a arrecadação, não existe a implementação de medidas efetivas, de modo a traduzir resultados reais quanto à diminuição dos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

percentuais de baixa por prescrição e aumento do índice de recuperação de créditos inscritos em Dívida Ativa, o que enseja a indicação de ressalva.

De outro lado, o Ministério Público de Contas, considerando que o apontamento foi objeto de ressalva nos exercícios de 2013 e 2014, o que atrai o juízo de irregularidade, *ex vi* do art. 16, § 3º da Lei Complementar nº 113/05, conclui que também deverá ser imposta ressalva pela baixa efetividade na arrecadação de créditos inscritos em dívida ativa e alto índice de baixa por prescrição.

Importa informar que a baixa efetividade na arrecadação dos créditos inscritos em Dívida Ativa e o alto índice de baixas por prescrição foram motivo de ressalva nas contas do exercício de 2014 (Acórdão nº 255/15).

Em primeiro lugar, não merece acolhimento o argumento da defesa segundo o qual o motivo do alto índice de prescrição estaria na possibilidade de reconhecimento *ex officio* da prescrição intercorrente. Além de não se tratar de recente inovação legislativa, decorre da inércia da parte autora, limitando-se o magistrado, nesses casos, ao mero reconhecimento desse fato.

O arquivamento previsto na lei de execuções, em razão da não localização de bens, reforça o entendimento deste Tribunal, consubstanciado nas reiteradas determinações ao Estado em exercícios anteriores, no sentido de que devem ser aperfeiçoados os mecanismos de cobrança tempestiva, tais como a realização de investimentos em tecnologia e inteligência, que permitam facilitar a localização de bens passíveis de expropriação, além de identificar e neutralizar possíveis condutas fraudulentas que objetivem frustrar as cobranças.

Comparativamente ao exercício anterior, conforme destacado pela Unidade Técnica à fl. 130 da peça nº 64, em que pese as inscrições em dívida ativa tenham aumentado em 22,47%, comparativamente ao exercício de 2014, as baixas por prescrição mantiveram-se próximas a 20% do total de baixas que não foram por pagamento, ao passo que a recuperação dos créditos caiu de 3,24% para 2,22%.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Da análise das manifestações técnicas e documentação acostada aos autos denota-se que o saldo ao final do exercício atingiu o valor de R\$ 20,05 bilhões (peça nº 20), dos quais 42,4% dos créditos não se encontram ajuizados, atingindo um total de R\$ 8,5 bilhões, conforme também destacado pela COFIE à fl. 40 da peça nº 137 (Instrução nº 301/16).

Destarte, verifica-se que o Governo do Estado não logrou afastar os apontamentos iniciais da Coordenadoria de Fiscalização Estadual, segundo os quais houve inclusive o agravamento da situação em relação ao exercício anterior.

Assim, considerando que não há efetividade nas medidas implementadas, de modo a otimizar a arrecadação de receitas e diminuir o alto índice de baixas por prescrição, acompanhando em parte a Unidade Técnica e o Ministério Público de Contas, proponho a imposição de **RESSALVA** e, em acolhimento à proposta apresentada em sessão pelo Ilustre Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, converto em **RECOMENDAÇÃO** a determinação originariamente proposta, de que sejam aprimorados os mecanismos de recebimentos das dívidas inscritas e estabelecidas estratégias dirigidas à melhoria do índice de recuperação de valores inscritos em dívida ativa.

Ainda em atenção à proposta do mesmo Conselheiro, deve ser expedida **DETERMINAÇÃO** no sentido de que, com fundamento no art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal,²⁴ no prazo previsto no art. 8º da mesma lei, sejam especificadas as medidas de combate à evasão e à sonegação, a quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como a evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.

²⁴ Art. 13. No prazo previsto no art. 8º, as receitas previstas serão desdobradas, pelo Poder Executivo, em metas bimestrais de arrecadação, com a especificação, em separado, quando cabível, das medidas de combate à evasão e à sonegação, da quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

10.2 CESSÃO DE DIREITOS CREDITÓRIOS

Por meio da Instrução nº 116/16, da Coordenadoria de Fiscalização Estadual, no tópico relativo aos “Assuntos abordados pela comissão das contas de governo 2015” (peça nº 64, fl. 253), em razão do ineditismo da matéria, e visando dar pleno atendimento ao princípio da transparência pública, foram solicitadas informações ao Poder Executivo Estadual acerca dos critérios que estão sendo utilizados para seleção dos créditos a que se refere o art. 26 da Lei Estadual nº 18.468, de 29 de abril de 2015, com a indicação de quais operações foram efetivadas no exercício de 2015.

Ainda, caso positiva a resposta quanto ao último questionamento, com base no parágrafo único do art. 30 do referido diploma legal, que vincula o investimento dos resultados dessas operações em obras de infraestrutura e logística, solicitou-se ao Poder Executivo Estadual que informasse como foi feita sua contabilização e apresentasse a respectiva comprovação de destinação nos termos legais.

Finalmente, solicitaram-se maiores esclarecimentos sobre o custo destas cessões, bem como se houve estudo prévio de impacto sobre gestões futuras, na medida em que sobre o assunto limita-se o art. 28 a estabelecer que “o valor mínimo da cessão não poderá ser inferior ao do saldo atualizado do parcelamento, excluídos juros e demais acréscimos financeiros incidentes sobre as parcelas vincendas”, sem qualquer referência ao comprometimento de receitas futuras.

As razões de contraditório foram apresentadas pela Companhia Paranaense de Securitização (PRSEC), por intermédio do Ofício nº 33/2016-PRSEC, anexado à peça nº 131.

Quanto ao primeiro questionamento, respondeu a Companhia que não foram realizadas operações no exercício de 2015, e que os critérios para seleção dos direitos creditórios a serem cedidos estão previstos no próprio § 1º



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

do, art. 26, da Lei nº 18.468/15,²⁵ nos quais se enquadram: Programa de Parcelamento Incentivado – PPI, Programa Incentivado de Parcelamento de Débitos – PPD e Programa Paraná Competitivo e anteriores similares.

Alegou, ainda, que não foram realizadas operações de securitização de direitos creditórios no exercício de 2015, inexistindo custos a informar.

Sobre o impacto futuro das operações, assim se manifestou:

Ainda, entendemos que **não há impacto sobre gestões futuras** na eventual realização da operação. A operação de securitização de direitos creditórios não representa antecipação de receita orçamentária. A operação será lastreada no fluxo de recebimento decorrentes de tributos não pagos no prazo, cujo fato gerador já ocorreu. Portanto, essa receita (recebimento dos recursos financeiros) deveria ter sido realizada no passado, mas por qualquer razão não se efetivou.

Ressaltamos que a cessão dos direitos creditórios será onerosa (pelo saldo devedor dos parcelamentos) e definitiva, **não ensejando ao Estado assunção de dívidas, tampouco prestação de garantias ou coobrigação.** (Sem grifo no original)

A COFIE, na Instrução nº 301/16 (peça nº 137), considerando que não houve a realização de operações de securitização dos direitos creditórios de titularidade do Estado do Paraná no exercício, concluiu que “*não aconteceram ações capazes de influenciar o mérito da análise da presente prestação de contas*”.

Em que pesem o opinativo da Unidade Técnica e as justificativas apresentadas, não restaram esclarecidos quais os critérios de seleção dos créditos, qual o custo previsto para essas cessões e qual a forma de

²⁵ Art. 26. Autoriza o Poder Executivo a ceder, a título oneroso, à Sociedade de Propósito Específico a que se refere o art. 32 desta Lei, ou a fundo de investimento em direitos creditórios, constituído de acordo com as normas da Comissão de Valores Mobiliários, os direitos creditórios originários de créditos tributários e não tributários, objeto ou não de parcelamentos administrativos ou judiciais, relativos aos impostos, às taxas de qualquer espécie e origem, às multas administrativas de natureza não tributária, às multas contratuais, aos ressarcimentos e às restituições e indenizações.

§1º A cessão compreenderá apenas o direito autônomo ao recebimento do crédito e somente poderá recair sobre o produto de créditos tributários cujos fatos geradores já tenham ocorrido e de créditos não tributários vencidos, efetivamente constituídos e inscritos ou não na Dívida Ativa do Estado ou reconhecidos pelo contribuinte ou devedor mediante a formalização de parcelamento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

contabilização dos recursos, muito embora no exercício de 2015, em que se iniciaram as atividades da PRSEC, não tenham ocorrido operações.

Relativamente ao volume de recursos, inexistente restrição a ser assinalada sob a perspectiva das contas de 2015, pelo fato de não ter sido realizada qualquer operação de cessão de direitos creditórios.

Por outro lado, a questão relativa ao impacto sobre gestões futuras passa pela análise da configuração da operação de securitização da dívida ativa como operação de crédito, tema ainda não pacificado nos tribunais pátrios.

Trata-se de questão especialmente relevante, haja vista que a Constituição Federal e a legislação de direito financeiro, em especial a Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelecem condições e limites a serem observados pelos entes federativos para a realização de operações de crédito.

É importante observar que as operações de cessão de direitos creditórios apresentam, a princípio, elementos suficientes para serem caracterizadas como operações de crédito, à luz da legislação pertinente.

Nos amplos termos do conceito trazido pelo art. 29, III, da Lei de Responsabilidade Fiscal, a operação de crédito é essencialmente caracterizada pela troca financeira intertemporal, independentemente da forma jurídica de que se revista.²⁶

Na operação pretendida, em que pese, como alegado em sede de defesa, o fato gerador dos direitos creditórios previstos no art. 26 da Lei nº 18.468/15 tenha ocorrido no passado, este fato torna-se irrelevante na medida em que a expectativa de arrecadação é futura. Desse modo, o que ocorre é uma promessa de entrega, no futuro, dos valores que serão adimplidos pelos

²⁶ Art. 29. Para os efeitos desta Lei Complementar, são adotadas as seguintes definições:

[...]

III - operação de crédito: **compromisso financeiro assumido em razão de mútuo**, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, **recebimento antecipado de valores** provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e **outras operações assemelhadas**, inclusive com o uso de derivativos financeiros;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

contribuintes, em troca da antecipação dessas receitas para o momento presente, com deságio.

Tem-se, ademais, que, na forma posta pela legislação em análise, a cessão do direito ao recebimento de crédito para uma Sociedade de Propósito Específico (SPE) representa um verdadeiro compromisso financeiro assumido pelo Estado, uma vez que este, ao trocar recebíveis futuros por recebíveis à vista, gera o comprometimento do recebimento de recursos orçamentários futuros, mediante desconto de uma taxa de juros explícita ou implícita, arcando, também, com os custos da cobrança.

Por essa razão, as operações de securitização dos direitos creditórios, a princípio, devem ser submetidas à apreciação prévia do Ministério da Fazenda, conforme exigido pelo art. 32 da Lei Complementar nº 101/00,²⁷ e instruídas segundo os termos da Resolução nº 43, do Senado Federal.

A aprovação de lei para tentar descaracterizar essas transações como operações de crédito, por sua vez, não apenas tende a confirmar a natureza dessas relações jurídicas, como seria inócua para modificá-la, dada a necessária prevalência da essência sobre a forma, além de ser insuficiente para garantir a segurança das operações e eliminar potenciais controvérsias jurídicas, especialmente no caso de confronto em face da Constituição e da Legislação Federal.

Deve-se ter em mente, ainda, que a caracterização das cessões de direitos creditórios como operações definitivas, prevista na Lei Estadual nº 18.468/15, encontra obstáculo na própria impossibilidade de alienação da titularidade da dívida ativa tributária, a qual, em princípio, não estaria superada pela questionável dissociação entre o direito ao recebimento dos potenciais

²⁷ Art. 32. O Ministério da Fazenda verificará o cumprimento dos limites e condições relativos à realização de operações de crédito de cada ente da Federação, inclusive das empresas por eles controladas, direta ou indiretamente.

§ 1º O ente interessado formalizará seu pleito fundamentando-o em parecer de seus órgãos técnicos e jurídicos, demonstrando a relação custo-benefício, o interesse econômico e social da operação e o atendimento das seguintes condições: [...]



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

benefícios econômicos e a referida titularidade, de natureza indisponível,²⁸ somada à manutenção da prerrogativa de cobrança desses créditos junto ao Poder Público.

Outro óbice à operação pretendida consiste na vinculação do produto da arrecadação de impostos (compreendidos entre os créditos inadimplidos inscritos em dívida ativa) a uma Sociedade de Propósito Específico (SPE) controlada pelo Estado ou a um Fundo de Investimento em Direitos Creditórios – FIDC (nos termos do já citado art. 26), situação que, à primeira vista, afronta os arts. 158, incisos III e IV, 167, inciso IV, e 212 da Constituição Federal, referentes às repartições e vinculações das receitas tributárias.

Nesse sentido, cumpre alertar que, em decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios em 03/11/2015,²⁹ a vinculação a

²⁸ A respeito, vale transcrever as seguintes passagens do Parecer do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, adotado como Relatório pelo Acórdão nº 772/2016 – Plenário, proferido nos autos nº 016.585/2009-0 (grifos no original):

“f) a dívida ativa tributária guarda, entre as suas peculiaridades, a impossibilidade de transferência de sua titularidade. O professor Kiyoshi Harada afirma que “crédito tributário é bem público indisponível, inegociável e irrenunciável porque existe como instrumento necessário ao cumprimento dos fins do Estado. Logo, ele está fora de comércio, não podendo ser objeto de cessão, nos precisos termos do art. 286 do Código Civil” (peça 45, p. 38)” (fl. 26).

“Nas operações em tela, o tratamento jurídico que se pretendeu criar baseou-se na venda da essência de um ativo (seus benefícios econômicos potenciais) com a permanência da titularidade sobre o seu “corpo” desprovido de sua “alma”. Contudo, não se pode alienar, por exemplo, o direito ao fluxo de caixa decorrente do recebimento de um cheque sem se alienar a titularidade do direito de recebimento do cheque. As duas coisas, na verdade, são a mesma coisa. O direito ao recebimento do cheque é o mesmo que o direito ao fluxo de caixa decorrente de seu recebimento. Essa distinção que se pretende criar com os créditos da fazenda pública é vazia de significado econômico real.

O mesmo já não ocorre com os imóveis, que têm toda uma disciplina especial em nosso Direito, especialmente no Código Civil. O exemplo trazido no parecer da PGFN sobre imóveis faz todo o sentido e é perfeito para ... imóveis. A cisão entre direito de propriedade, direito de superfície, posse, enfiteuse e outros tantos criados para atender às necessidades de exploração econômica dos bens imóveis faz sentido lógico, econômico e jurídico exatamente porque tal cisão não esvazia o conteúdo econômico do direito de propriedade remanescente. Realmente, no exemplo dado pela PGFN, o direito de propriedade e o de superfície têm valor econômico distinto para pessoas distintas. **Isso não ocorre com o direito ao crédito e o direito ao fluxo de caixa decorrente do crédito. A se admitir que possa existir o segundo, o primeiro resta esvaziado, exatamente porque se trata ontologicamente não de duas coisas, mas da única e mesma coisa.**” (fls. 75/76, grifou-se).

²⁹ “AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DISTRITAL 5.424/2014. INSTITUIÇÃO DE FUNDO ESPECIAL DE DÍVIDA ATIVA. INCOMPATIBILIDADE MATERIAL.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

um Fundo das receitas decorrentes de créditos tributários inadimplidos inscritos em dívida ativa foi um dos motivos que conduziram à declaração da inconstitucionalidade da Lei Distrital nº 5.424/14, passível de extensão, em tese, à Lei Paranaense nº 18.468/15.

Também releva notar que a matéria se encontra sob análise do Tribunal de Contas da União, nos autos nº 016.585/2009-0. Em que pese os referidos autos estarem pendentes de decisão de mérito, aquela Corte de Contas expediu duas medidas cautelares, em processos apensos àqueles, dirigidas à Comissão de Valores Mobiliários, determinando a suspensão do registro de fundos voltados à constituição de direitos creditórios caracterizados como operações de crédito pela análise da CVM, e que não contenham autorização expressa do Ministério da Fazenda, nos termos do art. 32 da LRF.³⁰

ART. 146, CAPUT E § 1º, 150, § 11, 151, IV E V, DA LEI ORGÂNICA DO DISTRITO FEDERAL.

I - A Lei Orgânica do Distrito Federal reserva à lei complementar apenas o estabelecimento das condições gerais para a instituição e funcionamento de fundos, e não a sua criação propriamente dita, que poderá ocorrer por meio de lei ordinária.

II - Não se admite a vinculação ao Fundo de receitas decorrentes de créditos tributários inadimplidos inscritos em dívida ativa, em razão do princípio da não afetação, insito no art. 151, IV, da LODF.

III - A fixação de destinação das receitas do Fundo instituído em contrariedade com as finalidades definidas no art. 150, § 11, da LODF contamina a norma com vício de inconstitucionalidade.

IV - A norma distrital que autoriza a abertura de crédito adicional sem a existência e a indicação de recursos disponíveis e descomprometidos viola o disposto no art. 151, V, da LODF.

V - A abertura de créditos adicionais sob garantia futura e a possibilidade de cessão de créditos que sequer ingressaram no Fundo configura nítida conformação de operação de crédito, cujo procedimento é vedado nos 120 (cento e vinte) dias anteriores ao final do mandato do Chefe do Poder Executivo, nos termos do art. 15 da Resolução 43/2001 do Senado Federal, de observância obrigatória pelo Distrito Federal, por força do art. 146, caput, da Lei Orgânica.

VI - A contratação de empréstimos sob garantias futuras sem a indispensável previsão do impacto a recair na administração financeira subsequente ofende o art. 146, § 1º, da LODF.

VII - Ação julgada procedente, para declarar a inconstitucionalidade da Lei Distrital nº 5.424, de 2 de dezembro de 2014, com efeitos ex tunc e eficácia erga omnes. ”

(Acórdão n. 905891, 20140020319550ADI, Relator: JOSÉ DIVINO DE OLIVEIRA, Conselho Especial, Data de Julgamento: 03/11/2015, publicado no DJE: 16/11/2015. Pág. 11).

³⁰ - TC 043.416/2012-8:

“determinar à Comissão de Valores Mobiliários que suspenda o registro do FIDC-NP Dívida Ativa de Nova Iguaçu, bem como o registro de qualquer fundo que tenha em sua constituição direitos creditórios que se enquadrem na hipótese prevista no art. 1º, § 1º, inciso II, da Instrução-CVM 444/2006, caracterizados como operações de crédito pela análise da CVM, e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Cumpra registrar, ainda, que existem manifestações técnicas, naqueles autos, em defesa do posicionamento de que as operações realizadas através de SPE e FIDC devem ser equiparadas, em razão de caracterizarem operações de crédito, em ambos os casos, pelo fato de levarem à assunção de compromissos financeiros que acarretam comprometimento futuro de recursos orçamentários.³¹

que não contenham autorização expressa do Ministério da Fazenda, emitida nos termos do art. 32 da LRF, até que esta Corte delibere sobre o mérito desta representação;”

- TC 016.585/2009-0:

“determinar cautelarmente à Comissão de Valores Mobiliários que não proceda, ou suspenda, caso já tenha sido realizado, o registro do Fundo Especial da Dívida Ativa do Distrito Federal-FEDAT-DF, até que esta Corte delibere sobre o mérito desta representação.”

³¹ Vale transcrever, a propósito, a seguinte passagem do Parecer do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, referida às fls. 64 a 66 do Acórdão nº 772/2016 – Plenário, proferido nos autos nº 016.585/2009-0 (grifos no original):

“Em sua formatação geral, na seara privada, que não é muito diferente, em essência, do que ocorre no setor público, o fluxo dos FIDCs apresenta as seguintes etapas:

1. Empresas vendem produtos e serviços a clientes;
2. Clientes que geram direitos creditórios;
3. Empresas cedem direitos creditórios ao Fundo;
4. FIDC emite cotas;
5. Investidores adquirem cotas;
6. FIDC paga a cessão;
7. No vencimento dos recebíveis, os clientes pagam ao FIDC;
8. FIDC paga amortização e/ou resgate de cotas seniores e
9. FIDC paga amortização e/ou resgate de cotas subordinadas.

Essas considerações deixam claro que, a bem da verdade, no caso do estado de São Paulo, todo o lastro da operação de emissão de debêntures, por meio da Companhia Paulista de Securitização, companhia aberta controlada pelo referido ente federado, que detém 95% de seu capital social, foi calcado em créditos de titularidade do estado, créditos estes cuja recuperação constitui receita estadual todo ano verificada em algum percentual do montante devedor. Esse percentual de recuperação é justamente o que dará segurança aos investidores adquirentes das debêntures de que elas serão honradas.

Na securitização, como lembra a doutrina, cria-se estrutura de captação de recursos **associada à qualidade das receitas vinculadas a esses ativos**, e não à qualidade do tomador de recursos.

Como visto, o próprio MEMO/SRE/GER-2/023/2011 relata que, segundo informado pela companhia, haverá a emissão privada de até 50.000 debêntures subordinadas e não conversíveis em ações (valor nominal unitário de R\$ 100.000,00 e série única) e que poderão ser captados até R\$ 5 bilhões nessa operação privada, sendo que “o montante captado será totalmente subscrito e integralizado pelo Estado de São Paulo, por meio de cessão de direitos creditórios” (peça 2, pp. 3/4, TC-024.270/2015-6).

É evidente, portanto, a existência do compromisso financeiro de que trata o artigo 29, inciso III, da LRF por parte do ente federativo.

Esse compromisso financeiro acarreta, portanto, comprometimento futuro de recursos orçamentários (artigo 2º da Resolução BCB 2.391/1997).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Outra questão digna de reflexão consiste na real conveniência de se realizar a cessão de direitos creditórios, em cotejo com a manutenção, junto ao Estado, da responsabilidade e dos custos da cobrança, levando-se em conta a possibilidade de serem adotadas outras medidas propensas a melhorar a eficiência da recuperação dos créditos públicos, as quais, inclusive, são objeto de determinação nesta decisão, a exemplo da anterior, contida no Acórdão de Parecer Prévio nº 255/15.

Pode-se citar, a título de exemplo, um maior controle de legalidade nos procedimentos de constituição administrativa desses créditos, a fim de evitar nulidades futuras que venham a desconstituí-los; a realização de investimentos em tecnologia e inteligência, que permitam facilitar a localização de bens passíveis de expropriação, além de identificar e neutralizar possíveis condutas fraudulentas que objetivem frustrar as cobranças; e a gestão eficiente dos executivos fiscais, de forma a racionalizar a cobrança da dívida ativa, com maior enfoque em grandes devedores e devedores solventes, a fim de obter melhores resultados, associados à redução do tempo e do custo de cobrança.

Na hipótese de vir a se consolidar o entendimento acerca da configuração da operação de securitização da dívida ativa como operação de crédito, ganha relevância o questionamento realizado em sede de contraditório, acerca da realização de estudos e estimativas sobre os custos das cessões e respectivo impacto sobre gestões futuras, sobre o que se limitou a Paraná Securitização a alegar a inexistência dos mesmos.

Em essência, portanto, em casos da espécie, as operações com debêntures têm a mesma natureza de um FIDC, ante a semelhança do formato jurídico. Isto é, as duas operações, FIDC e SPE, são essencialmente semelhantes.

Ao que parece, a operação via debêntures é, na realidade, uma tentativa de descaracterizar e mascarar a natureza de operação de crédito e, com isto, tentar dispensar o exame do Ministério da Fazenda e do Senado Federal quanto à adequação da operação ao limite de endividamento do ente federal.

(...)

Outro óbice à modelagem das operações ora em análise consiste na vinculação de receitas para a emissão das debêntures, prática considerada inconstitucional, conforme visto anteriormente na manifestação do egrégio TJDF, em sede de medida cautelar, ao se pronunciar sobre o Fundo Especial da Dívida Ativa/DF, instituído por meio da Lei Distrital 5.424/2014 (Processo 2014.00.2.031955-0, peça 118).”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ademais, com vistas ao atendimento ao princípio da transparência administrativa, previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal e no art. 1º, § 1º, da Lei Complementar nº 101/00,³² não há notícia nos autos sobre a divulgação da projeção, por exemplo, da margem de lucro que se espera pagar aos investidores em face do risco envolvido, correspondente à renúncia de parte do fluxo de caixa futuro, assim como inexistem esclarecimentos sobre a forma como será garantida a aplicação do produto a ser obtido em investimentos em infraestrutura e logística, os responsáveis pela respectiva realização, e o modo de definição do objeto desses investimentos.

Finalmente, em consulta ao comentário do desempenho e às Informações Trimestrais, da Companhia Paranaense de Securitização – PRSEC, relativas ao trimestre findo em 30 de junho de 2016, publicadas em sua página na internet,³³ constatou-se, às páginas 09 e 10, a informação de que a PRSEC está em vias de superar a fase pré-operacional, com foco na estruturação da primeira operação de securitização dos direitos creditórios oriundos do Programa Paraná Competitivo, de titularidade do Estado do Paraná.

Consta dessa Informação que, para tanto, no segundo semestre de 2016, a Companhia, juntamente com o Banco HSBC, estruturou operação em duas emissões: “(i) 1ª emissão de debêntures simples, não conversíveis em ações, em até 2 (duas) séries, da espécie com garantia real (lastreada na carteira de recebíveis do Programa Paraná Competitivo), para distribuição no mercado de capitais; (ii) 2ª emissão privada de debêntures subordinadas, série única, a serem subscritas pelo Estado do Paraná,” bem como definiu a estrutura de segregação de recebimento dos recursos (fluxo de recebimentos)

³² Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

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

³³ [http://www.prsec.pr.gov.br/arquivos/ITR_2 TRI_2016_CVM1.pdf](http://www.prsec.pr.gov.br/arquivos/ITR_2_TRI_2016_CVM1.pdf) (acesso em 01/09/2016).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“oriundos da carteira do Programa Paraná Competitivo, que servirá de lastro para a realização da operação.”

Consta do referido documento, ainda, que, *“na data de encerramento do segundo trimestre de 2016, a PRSEC, juntamente com o Banco HSBC, está em tratativas com agências de classificação de risco de crédito, para fins de atribuição de rating e, posteriormente, **realizar a operação, estimada para o segundo semestre de 2016, quando então, a Companhia deixará a fase pré-operacional em cumprimento de seu objeto social**”* (Sem destaque no original).

Note-se que os recebíveis do Programa Paraná Competitivo que, como consta do referido documento, servirão de lastro para a operação, nos termos do art. 2º do Decreto Estadual nº 630/11,³⁴ consistem em créditos de natureza tributária, oriundos do ICMS.

Diante do exposto, as operações de cessão de direitos creditórios no Estado do Paraná, ainda que não tenham sido efetivamente realizadas durante o exercício de 2015, devem ser objeto de acompanhamento durante o exercício de 2016, cabendo a expedição imediata de **DETERMINAÇÃO**, dirigida ao Chefe do Poder Executivo Estadual, Sr. Carlos Alberto Richa, na qualidade de detentor do poder de controle sobre a Companhia Paranaense de Securitização – PRSEC e titular dos créditos; ao Secretário de Estado da Fazenda e Presidente do Conselho de Administração da PRSEC, Sr. Mauro Ricardo Machado Costa; e ao Diretor Presidente da PRSEC, Sr. George Hermann Rodolfo Tormin, no sentido de que tais operações **não sejam realizadas**, tendo-se em conta sua desconformidade com a legislação que rege as operações de crédito, notadamente, o art. 32, *caput* e § 1º, da Lei Complementar 101/00, e a Resolução nº 43, do Senado Federal, aliada à

³⁴ Art. 2º A vertente fiscal do Programa Paraná Competitivo consiste em: I - parcelamento do ICMS incremental; II - diferimento do pagamento do ICMS da energia elétrica e do gás natural; III - parcelamento, até o vencimento, do ICMS declarado, no caso de recuperação judicial. IV - concessão de crédito presumido em razão da realização de obra de infraestrutura em território paranaense (Convênio ICMS 85/2011 e Lei n. 17.444/2012).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

possível afronta às regras de repartições e vinculações das receitas tributárias estabelecidas pelos arts. 158, incisos III e IV, 167, inciso IV, e 212, da Constituição Federal, além da falta de transparência acerca dos custos envolvidos, do impacto sobre gestões futuras, dos ganhos dos investidores, e da forma de aplicação do produto a ser obtido, destacadas nesta decisão, com fulcro no arts. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, e 37, *caput*, da Constituição Federal.

Consigne-se o alerta de que o descumprimento dessa determinação, tendo-se em conta a possibilidade de dano ao erário de que trata o art. 236 do Regimento Interno, implicará na imediata abertura de Tomada de Contas Extraordinária contra os responsáveis.

O cumprimento da presente determinação deverá ser acompanhado em autos apartados de **MONITORAMENTO**, a serem instaurados em conformidade com o estabelecido pelo art. 259 do Regimento Interno,³⁵ cuja instrução ficará a cargo da 1ª Inspeção de Controle Externo, responsável pela fiscalização da Secretaria de Estado da Fazenda, devendo compor a autuação do processo cópia desta decisão.

De acordo com o que foi deliberado em sessão, dada a natureza cautelar da determinação em referência, deferida em procedimento de cognição sumária, a análise de eventual defesa que possa ser apresentada pelos seus destinatários deverá se dar no próprio procedimento de Monitoramento, que, por esse motivo, deve ser aberto independentemente do trânsito em julgado desta decisão.

³⁵ Art. 259. Monitoramento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para verificar o cumprimento de suas deliberações e os resultados delas advindos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

11. FUNDOS ESPECIAIS

11.1 ALTERAÇÕES DA LEI Nº 18.375/14

Da análise dos 46 Fundos Especiais na estrutura da Administração Pública do Estado, a Unidade Técnica detalhou que *“23 Fundos tiveram movimentação orçamentário-financeira em 2015. E ainda, 5 Fundos não constituem unidades orçamentárias, e 7 Fundos tem suas movimentações inseridas nos Órgãos a que se vinculam. Os demais, 11 Fundos, se encontram inoperantes, sendo que 4 constaram no orçamento, mas não tiveram movimentação, e os outros 6 não constaram no orçamento”* (peça nº 64, fl. 100).

Cumprе esclarecer que, em realidade, os fundos inoperantes totalizam 10 (dez), cabendo mencionar que *“o Fundo de Equalização do Microcrédito, apesar de não constar no orçamento fiscal, visto não executar contabilidade pública, teve movimentação financeira e patrimonial no exercício de 2015”* (fl. 100 da mesma peça).

Especificamente com relação aos oito fundos que tiveram sua movimentação inserida no órgão a que se vinculam, a mesma COFIE observou que *“Em decorrência da Lei nº 18.375/14, os Fundos: FUNREFISCO, FEAP, FESD, FRHI/PR, FEMA, FUPEN, FUNESP/PR, FECON³⁶ e Fundo Estadual do Direito do Idoso deixaram de ter natureza especial contábil, razão pela qual a SEFA repassou a eles, no exercício de 2015, recursos exclusivamente para pagamento dos restos a pagar. Assim, estes Fundos não tiveram execução orçamentária e, ao final do exercício de 2015, tiveram suas atividades encerradas como fundo contábil especial, passando a sua execução*

³⁶ Fundo de Reequipamento do Fisco – FUNREFISCO, Fundo de Equipamento Agropecuário – FEAP, Fundo Estadual de Política sobre Drogas – FESD, Fundo Estadual de Recursos Hídrico – FHI, Fundo Estadual do Meio Ambiente – FEMA, Fundo Penitenciário – FUPEN, Fundo Especial de Segurança Pública do Estado do Paraná – FUNESP, Fundo Estadual de Defesa do Consumidor – FECON.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

orçamentária a ser atribuição do órgão que absorveu a fonte vinculada respectiva” (peça nº 64, fl. 104).

Muito embora a mesma Coordenadoria tenha suscitado a inconstitucionalidade do disposto no art. 2º, e seu parágrafo único, da lei citada, por permitir a utilização dos recursos dos fundos mencionados para o pagamento de despesas de qualquer natureza e a incorporação de eventual superávit financeiro ao Tesouro Geral do Estado, em possível ofensa ao art. 8º, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal,³⁷ e ao art. 73, da Lei 4.320/64,³⁸ além da exigência do art. 165, § 9º, da Constituição Federal,³⁹ de lei complementar, aduziu que a análise efetuada *“refere-se à gestão dos Fundos Especiais à luz do que dispões a legislação, sem adentrar no mérito da necessidade de uma eventual apuração de inconstitucionalidade da aludida lei, por meio de procedimento próprio”*, entendendo, assim que *“enquanto vigente a referida lei, ela será considerada para fins de análise da gestão dos fundos especiais”* (fl. 102).

A propósito, assiste razão à Unidade Técnica, sob o ponto de vista processual, visto que eventual inconstitucionalidade da Lei nº 18.375/14 não pode ser declarada incidentalmente no presente processo de prestação de contas de governo, haja vista que, tanto o art. 78 da Lei Orgânica deste Tribunal, como o art. 408 do Regimento Interno, exigem procedimento próprio para esse efeito.

³⁷ “Os recursos legalmente vinculados à finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso”.

³⁸ “Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo”.

³⁹ “Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II - estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

III - dispor sobre critérios para a execução equitativa, além de procedimentos que serão adotados quando houver impedimentos legais e técnicos, cumprimento de restos a pagar e limitação das programações de caráter obrigatório, para a realização do disposto no § 11 do art. 166”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Além disso, é importante observar que a instauração desse mesmo incidente encontra-se pendente de deliberação, em procedimentos de comunicação de irregularidade propostos pela 3ª Inspeção de Controle Externo, com essa finalidade específica.

Cite-se, a propósito, o processo nº 324480/16, que trata especificamente do Fundo Especial de Segurança Pública do Estado do Paraná – FUNESP/PR, o qual se encontra, atualmente, na Inspeção referida, para manifestação acerca das alegações apresentadas pela defesa.

Outras Comunicações de Irregularidade foram propostas, neste ano de 2016, com semelhante objeto, pela mesma Inspeção, em relação ao Fundo Estadual de Políticas sobre Drogas - FESD (autos nº 353625/16), ao Fundo Estadual de Defesa do Consumidor - FECON (autos nº 353943/16) e ao Fundo de Reequipamento de Trânsito - FUNRESTRAN (autos nº 354427/16).

Verifica-se, assim, que, comparativamente ao exame da matéria pelo Acórdão de Parecer Prévio nº 255/15, quando, por maioria de votos, foi consignada ressalva pela ausência dos repasses, houve, por parte desta Corte, evolução no procedimento de fiscalização, com a abertura de procedimentos específicos para a deliberação acerca das questões abordadas na instrução, notadamente, quanto a eventual desvio de finalidade dos recursos que deixaram de ser empregados no objeto dos fundos especiais mencionados, em face da inobservância do art. 8º, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, e do art. 73 da Lei nº 4.320/64.

11.2 FALTA DE REPASSE AO FUNDO ESTADUAL DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO (FEPG)

Por outro lado, foi verificado que, dos Fundos Especiais que possuem fonte vinculada de arrecadação, o Fundo Especial da Procuradoria Geral do Estado (FEPG) não foi incluído na Lei nº 18.375/14, continuando como fundo de natureza especial contábil, para o qual a SEFA deveria repassar



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

integralmente a receita arrecadada na fonte respectiva, o que, porém, não ocorreu, contribuindo para o fraco desempenho da execução orçamentária, razão pela qual solicitou esclarecimentos.

Da análise das justificativas apresentadas, a Unidade Técnica entendeu que, do ponto de vista legal, os Fundos Especiais com fonte vinculada devem receber tratamento diferenciado, pois os recursos arrecadados nestas fontes são “carimbados” aos objetivos para os quais foram criados, nos termos da legislação que os instituiu.

Considerando que o Estado, por intermédio da Secretaria da Fazenda, mantém a prática de não repassar integralmente ao Fundo Especial da PGE os valores que ingressam no caixa do tesouro – fonte 106, opinou pela ressalva, uma vez que o procedimento é contrário à legislação que institui o referido fundo.

O Ministério Público de Contas, por seu turno, considerou que a ausência de repasse integral da receita arrecadada à conta do Fundo Especial da PGE constitui motivo de irregularidade. Acrescenta que *“Subsistindo, assim, a característica especial contábil do fundo, constituído de fontes vinculadas de receitas, o emprego de sistemática semelhante à adotada aos demais fundos acaba por desvirtuar a afetação dos recursos, impossibilitando a escorreita utilização nas finalidades previstas na lei instituidora e inflando, de forma indevida, o caixa único com receitas que não lhe são próprias”* (peça nº 140, fl. 4).

Analisando as duas instruções da COFIE, verifica-se que, do total da arrecadação, de aproximadamente R\$ 16,4 milhões, R\$ 8,5 milhões deixaram de ser repassados ao FEFG.

Em que pese o fato apontado, já detectado no exercício de 2014, quando aproximadamente R\$ 7,6 milhões deixaram de ser repassados ao mesmo fundo, configurar, efetivamente, indevida omissão e descumprimento da lei orçamentária, o valor que deixou de ser repassado no exercício de 2015 não pode, por si só, comprometer a regularidade das contas, dada sua baixa expressividade em relação ao total das despesas executadas, de R\$ 36,4



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

bilhões, tendo havido a execução de 88,12% do orçamento autorizado, conforme informado no relatório deste voto.

Vale acrescentar que as finalidades desse fundo estão previstas no art. 2º da Lei nº 14.234/03⁴⁰ e, na instrução destes autos, não foi levantado nenhum fato que possa indicar que a frustração de alguma dessas finalidades tenha ocorrido, ou que teria ela decorrido da falta de repasse, motivo pelo qual a irregularidade passa a ser objeto de **RESSALVA**, nos termos do art. 16, II, da Lei Orgânica deste Tribunal.

11.3 FUNDOS ESPECIAIS INOPERANTES

A Unidade Técnica solicitou esclarecimentos quanto ao fato de que 6 Fundos Especiais estão inoperantes, sendo que 2 desses Fundos, Fundo Estadual de Políticas de Promoção da Igualdade Racial - FUNDEPIR e Fundo Estadual de Modernização da Assembleia Legislativa do Estado do Paraná - FEMALEP, foram criados no ano de 2013, e 2 Fundos estão inoperantes há mais de três anos: o Fundo de Preservação Ambiental da Região Metropolitana de Curitiba – FPA-RMC e o Fundo Estadual da Cultura – FEC.

O Executivo Estadual enviou às respectivas Secretarias de Estado responsáveis pela execução orçamentária dos fundos a elas vinculados, as quais se limitaram a informar que a inoperância do fundo é consequência da falta de regulamentação ou da insuficiência de recursos. Com relação ao

⁴⁰ Art. 2º - O Fundo Especial da Procuradoria Geral do Paraná tem por finalidade suprir a Procuradoria Geral do Estado com os recursos financeiros necessários para fazer face às despesas com:

I - fomento para arrecadação da dívida ativa, até o limite de 5% (cinco por cento);

II – aquisição de equipamentos e material permanente, até o limite de 3% (três por cento);

III - aprimoramento do centro de estudos, inclusive com auxílio financeiro para participação em cursos e congressos dos procuradores do Estado em exercício, até o limite de 2% (dois por cento);

IV – prêmio de produtividade aos Procuradores do Estado, em exercício, até o limite de 90% (noventa por cento);

V - elaboração e execução de programas e projetos de atuação para implementar sua política institucional, até o limite de 5% (cinco por cento).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Fundo Estadual da Cultura e ao Fundo Estadual de Combate à Pobreza, foi alegado que eles iniciaram as atividades em 2016.

Com relação ao Fundo de Preservação Ambiental da Região Metropolitana de Curitiba, não foram apresentadas justificativas.

Da análise do contraditório, a COFIE entendeu que, especificamente quanto aos Fundos criados há mais de três anos, nunca houve movimentação orçamentário-financeira. Ainda, que o Estado deve rever a situação desses Fundos Especiais inoperantes por um período superior a três anos, e avaliar a efetiva utilização e finalidade dos Fundos, recomendando que se adotem as medidas necessárias à sua imediata operacionalização, ou propor a revogação das leis de criação desses Fundos.

Destaca-se, inicialmente, que o tema já foi objeto de apreciação em exercícios anteriores, sendo que, especialmente no exercício de 2014, foi recomendada a avaliação da manutenção desses fundos, bem como a realização de procedimento específico de fiscalização pela COFIE, deliberado por esta Corte de Contas, para apuração dos problemas de gestão dos Fundos Especiais Estaduais e dos efeitos da Lei nº 18.375/14, considerando os aspectos jurídicos, orçamentários, financeiros e fiscais e, eventualmente, as respectivas responsabilizações, sem prejuízo dessa análise nas prestações de contas individuais.

Desse modo, o Estado tem ciência da situação desconforme há alguns exercícios e não atendeu às recomendações anteriores, motivo pelo qual se propõe **RESSALVA** ao item, bem como **DETERMINAÇÃO** para que o Estado aprecie objetivamente a situação e, no prazo máximo de 3 (três) meses, inicie a operacionalização ou proponha a revogação das leis de criação desses Fundos.



12. LIMITES CONSTITUCIONAIS

12.1 EDUCAÇÃO

No exercício de 2015, a despesa total executada em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) atingiu R\$ 8.450.252.881,83, representando 32,90% da base de cálculo, apurada em 2015, de R\$ 25.688.011.511,11. Deste total, R\$ 6.306.004.650,55 correspondentes a 74,54% foram aplicados no Ensino Básico. Já no Ensino Superior foram aplicados R\$ 1.649.833.113,79 equivalentes a 19,50% das despesas com MDE.

Constata-se no percentual de aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino de 32,90%, que o Estado do Paraná ultrapassou o índice constitucional exigido de 30%.

Entretanto, houve um decréscimo em relação aos últimos 4 anos, notadamente neste exercício em relação ao anterior, cujo percentual atingiu 33,66%.

12.2 SAÚDE

12.2.1 Cancelamentos de Restos a Pagar Realizados em 2015

Em análise inicial a Unidade Técnica, verificou que o Estado do Paraná, adotando idêntica metodologia às utilizadas nos Pareceres Prévios dos exercícios de 2013 e 2014, aplicou em ações e serviços públicos de saúde, no exercício de 2015, o valor de R\$ 3.080.769.685,14, equivalentes a 11,99% da Receita Líquida de Impostos (base de cálculo) apurada no referido período no montante de R\$ 25.688.011.511,11, não atingido, portanto, o limite mínimo de 12%.

Oportunizado o contraditório quanto à diferença entre o valor apurado e o apresentado pelo Executivo Estadual, observou-se que a origem da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

divergência foi a interpretação quanto à glosa dos valores relativos a Restos a Pagar Cancelados.

A Unidade Técnica concluiu que *“não devem ser glosados do montante aplicado como despesas Ações e Serviços Públicos com Saúde - ASPS os cancelamentos de Restos a Pagar realizados em 2015, visto que esses são inferiores aos valores aplicados a maior em ASPS no exercício de 2014, ou seja, somente poderiam ser glosados os valores que ultrapassassem o valor aplicado a maior em 2014”* (peça nº 137, fl. 63).

A propósito, vale mencionar que constou do Acórdão de Parecer Prévio nº 255/15, do Tribunal Pleno, que apreciou as contas mencionadas, de 2014, que *“A DCE verificou que o índice de aplicação foi o equivalente a 12,29% da Receita Líquida de Impostos (base de cálculo), já descontado o déficit de aplicação do exercício de 2013, que somou R\$ 163 milhões”* (grifado no original).

Acrescentou a COFIE que o valor a ser glosado está consistente com os dados enviados pelo Estado do Paraná ao Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos do Ministério da Saúde, assim como o valor contabilizado na modalidade estabelecida pelo MCASP, razão pela qual acata as justificativas apresentadas, apontando com novo cálculo o atingimento do percentual de 12,03%.

12.2.2 Valores Questionados pela Comissão

Por outro lado, a Comissão das Contas de Governo 2015, em primeira análise, apontou categorias de despesas que, em um primeiro momento, não aparentavam cumprir os requisitos dispostos no artigo 2º da Lei Complementar



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

nº 141/12,⁴¹ apontando-as, à fl. 245 da peça nº 64, como estranhas aos gastos de saúde.

Essas despesas referiam-se a: a) Despesas com soldo de pessoal militar; b) Despesas com serviços de reparação de aeronaves; c) Despesas com combustível de aeronaves.

Após apresentação de contraditório, tanto a Comissão como a Unidade Técnica acataram as justificativas apresentadas, consistentes, basicamente, no fato de as despesas com soldo de pessoal militar referirem-se a salário do pessoal militar que desenvolve suas funções no Hospital da Polícia Militar e que as despesas com serviços de reparação, combustíveis e lubrificantes de aeronaves dizem respeito àquelas locadas para “*atendimento de emergência com remoção de pessoas em risco de morte, e transporte de órgãos para transplante*” (peça nº 137, fl. 103).

Em corroboração, cabe o registro do disposto no art. 1º do Decreto Estadual nº 9.411/13, que criou o Batalhão de Polícia Militar de Operações Aéreas (BPMOA), bem como definiu suas competências, estando dentre elas a realização do transporte aeromédico:

Art. 1º Fica criado na Polícia Militar do Estado do Paraná, o Batalhão de Polícia Militar de Operações Aéreas (BPMOA), unidade especializada responsável, perante o Subcomandante-Geral, pelas atividades de operações aéreas definidas neste Decreto.

§ 1º São missões exercidas pelo Batalhão de Polícia Militar de Operações Aéreas, nos termos da legislação específica:

(...)

XIX- apoiar no atendimento pré-hospitalar, transporte aeromédico, transporte de enfermos e órgãos humanos.

⁴¹ Art. 2º Para fins de apuração da aplicação dos recursos mínimos estabelecidos nesta Lei Complementar, considerar-se-ão como despesas com ações e serviços públicos de saúde aquelas voltadas para a promoção, proteção e recuperação da saúde que atendam, simultaneamente, aos princípios estatuídos no art. 7º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e às seguintes diretrizes:

I - sejam destinadas às ações e serviços públicos de saúde de acesso universal, igualitário e gratuito;

II - estejam em conformidade com objetivos e metas explicitados nos Planos de Saúde de cada ente da Federação; e

III - sejam de responsabilidade específica do setor da saúde, não se aplicando a despesas relacionadas a outras políticas públicas que atuam sobre determinantes sociais e econômicos, ainda que incidentes sobre as condições de saúde da população.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nessas condições, podem ser aceitas as justificativas da defesa.

12.2.3 Deficiência de Planejamento e Emissão de Empenhos antes da Publicação da Homologação de Licitações

Outrossim, a mesma Comissão, às fls. 247/251 da peça nº 64, após indicar que *“34,5% do valor considerado como despesas com saúde para fins do índice foi empenhado apenas nos dois últimos meses do exercício”*, mediante análise de 69 empenhos selecionados, emitidos, principalmente, entre 29 e 30 de dezembro de 2015, com valores superiores a R\$ 50.000,00, dos quais *“36 foram empenhados antes da publicação efetiva da homologação da respectiva licitação, perfazendo um total de R\$ 16.906.926,02 em recursos empenhados em 2015, mas cuja homologação se deu em janeiro de 2016”* (fl. 248), afirmou que a prática configuraria ofensa aos arts. 58 da Lei nº 4.320/64, 62 da Lei nº 8.666/93 e 90, II, da Lei Estadual nº 15.608/07, além de induzir, mediante ampliação da amostra indicada, a redução do índice de aplicação em saúde para 11,85% (peça nº 64, fl. 251).

Após o contraditório, a COFIE, à fl. 107 da peça nº 137, ratifica o índice apontado, entendendo que *“a discussão pontual e específica de quais empenhos ocorreram antes da publicação da homologação dos certames licitatórios e a responsabilização pessoal dos envolvidos, salvo melhor juízo, fogem do alcance do escopo de análise da presente Prestação de Contas do Governador”*.

Em que pesem as razões apresentadas, conclui-se que persiste a prática inadequada de empenhamento antes da publicação da homologação do certame, não devendo prosperar a tese sustentada pelo Estado de que não há obrigatoriedade de publicação do termo de homologação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Essa orientação inclusive vem prevista no artigo 66 da Lei Estadual nº 15.608/07,⁴² que determina que a confirmação do credor somente se dê após a fase de homologação.

Por oportuno, destaca-se que, nas cláusulas dos editais de Pregão Eletrônico adotados pela Secretaria de Saúde, há previsão de que deve haver publicação da homologação e da ata para fins de conclusão do processo licitatório, principalmente para resguardar o fornecedor.

O fato, contudo, não chega a comprometer o atingimento do índice constitucional de saúde no exercício de 2015, não só pela impossibilidade de expansão da amostra assinalada, obtida de forma aleatória, a um universo maior, conforme mencionado pela COFIE, como pela própria impossibilidade de que os gastos apontados sejam desconstituídos pelo fato isolado de a publicação ter se dado de forma extemporânea, o que representa, em última análise, infração à norma legal, objeto da determinação indicada, visando sua correção.

Assim, a prática descrita demonstra falta de planejamento do Gestor, que deixa para os últimos dias do exercício a finalização do processo licitatório. Também demonstra incoerência e inconsistência com a política contábil adotada para os demais órgãos, razão pela qual se propõe **DETERMINAÇÃO** ao Poder Executivo Estadual no sentido de não realizar empenhos antes da homologação dos certames licitatórios e aprimorar o planejamento destas despesas, evitando o seu acúmulo no último bimestre do exercício.

⁴² Art. 66. Decididos os recursos e constatada a regularidade dos atos praticados, a autoridade competente adjudicará o objeto e homologará o procedimento licitatório.
§ 1º Após a homologação referida no *caput*, o adjudicatário será convocado para assinar o contrato ou a ata de registro de preços no prazo definido no edital.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

12.2.4 Critérios Utilizados para a Contabilização das Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS)

Já o Ministério Público de Contas, no Parecer nº 10.892/16 (peça nº 140), argumenta inicialmente não concordar com os critérios utilizados pela Unidade Técnica e admitidos por este Tribunal, para fins de contabilização do índice mínimo de aplicação em saúde, uma vez que são considerados os gastos relativos à gestão de saúde dos servidores e seus dependentes (SAS) e à gestão do Hospital da Polícia Militar.

Ainda, ressalta a contabilização equivocada de serviços de publicidade e propaganda como ações e serviços públicos de saúde, no total aproximado de R\$ 5 milhões, que não foram justificadas em contraditório.

Assim, conclui que, com as exclusões do SAS, Hospital Militar e serviços de publicidade e propaganda, o índice atingiria o percentual de 11,14% da receita de impostos que compõe a base de cálculo.

Finalmente, independentemente da irregularidade proposta, opina pela imposição de determinação para que sejam suplementados os gastos com ASPS, no montante de R\$ 220 milhões, para o exercício de 2016.

Inicialmente, necessário esclarecer que não existem despesas de serviços de publicidade e propaganda computadas como ações e serviços públicos de saúde no total de, aproximadamente, R\$ 5 milhões.

Por intermédio da Instrução nº 122/16 (peça nº 65), foi desconsiderada a Tabela erroneamente incluída à fl. 246, alínea “c”, que indicava “*serviços de publicidade e propaganda*”, quando, na realidade, conforme constou da retificação mencionada, as despesas indicadas na alínea “c” eram de “*combustíveis e lubrificantes de aviação*”, já tratados anteriormente, como passível de inclusão no referido cálculo.

Com relação à inclusão no índice das despesas referentes ao Sistema de Saúde dos Servidores do Estado do Paraná – SAS (Gestão da Saúde dos Servidores e seus Dependentes) e os Serviços de Saúde – Hospital da Polícia



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Militar, conforme apontado pela COFIE, na peça nº 64, fls. 204/205, trata-se de deliberação tomada quando do julgamento das contas de 2013, conforme decisão contida no Acórdão de Parecer Prévio nº 314/14, da qual constaram as seguintes deliberações sobre a matéria, sintetizadas pela referida Coordenadoria:

- A perda líquida do FUNDEB não pode ser excluída da base de cálculo por expressa referência legal;
- São consideradas como ASPS as despesas com a Gestão de Saúde do Complexo Médico-Penal, Gestão da Saúde dos Servidores, Programa Leite das Crianças e desenvolvimento de vacinas pelo TECPAR;
- Não são consideradas ASPS as despesas com pagamento de pensões para portadores de Hanseníase, com a Gestão do Agrupamento Aeropolicial de Resgate Aéreo e os gastos realizados pelas Universidades com recursos próprios (Fonte 150).

A decisão das contas do exercício seguinte, de 2014, contida no Acórdão de Parecer Prévio nº 255/15, de 26/11/2015, adotou exatamente as mesmas premissas, tendo-se obtido, à época, o índice de 12,29% como o de aplicação em ações e serviços públicos de saúde.

Nessas condições, não se mostra razoável, para efeito de apreciação das presentes contas, que se modifique esse entendimento, após sua consolidação antes do exercício de 2015, ora em julgamento, e sua subsequente confirmação, no final do próprio exercício.

Ao planejar os gastos com os serviços públicos de saúde, baseou-se o gestor nas premissas assentadas por esta Corte na definição das despesas que seriam computáveis para a obtenção do índice constitucional de 12%, não lhe sendo exigível que questionasse ou contrariasse essas mesmas premissas.

A matéria, entretanto, comporta, efetivamente, questionamento, haja vista que as despesas indicadas pelo Ministério Público de Contas podem não atender ao caráter de universalidade de que trata a Lei Complementar nº 141/12, nos seguintes dispositivos:

Art. 3º Observadas as disposições do art. 200 da Constituição Federal, do art. 6º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e do art. 2º desta Lei Complementar, para efeito da apuração da aplicação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

dos recursos mínimos aqui estabelecidos, serão consideradas despesas com ações e serviços públicos de saúde referentes a:

(...)

II – atenção integral e **universal** à saúde em todos os níveis de complexidade, incluindo assistência terapêutica e recuperação de deficiências nutricionais;

Art. 4º Não constituirão despesas com ações e serviços públicos de saúde, para fins de apuração dos percentuais mínimos de que trata esta Lei Complementar, aquelas decorrentes de:

(...)

III – **assistência à saúde que não atenda ao princípio de acesso universal**. (Sem grifo no original).

Acrescente-se que, quando da discussão da matéria, por ocasião da apreciação das contas de 2013, houve divergência, tendo o Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES manifestado seu entendimento contrário à conclusão obtida à época, conforme se depreende da degravação de sua manifestação, contida na nota de rodapé nº 56 do já mencionado Acórdão de Parecer Prévio nº 314/14.

Registre-se, a propósito, a manifestação do douto Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, lançado à fl. 06 da peça nº140:

Os serviços de atenção à saúde dos servidores públicos e seus dependentes (na esfera do Sistema de Assistência à Saúde – SAS) e os de atenção à saúde dos policiais militares e seus dependentes (na esfera do Hospital da Polícia Militar), embora impregnados de alta relevância social e política, não constituem política de acesso universal, eis que voltados ao atendimento de segmento específico da população paranaense: os servidores públicos estaduais (dentre os quais os próprios policiais militares) e seus dependentes.

Dessa forma, exsurge cristalina a conclusão de que os serviços prestados no âmbito do SAS e do HPM não integram política pública de acesso universal, o que impede a contabilização dos recursos neles despendidos para fins de apuração dos mínimos preconizados pela Lei Complementar nº 141/2012.

Ainda a propósito, a fim de contextualizar a matéria, é importante observar que o advento da Lei Complementar nº 141/12 promoveu mudanças significativas nos procedimentos adotados pelos entes federados ao conceituar o que são ações e serviços públicos de saúde (ASPS), objetivando a apuração da aplicação dos recursos mínimos, vale dizer a apuração do índice mínimo de 12% para os Estados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Assim, nos termos da referida lei, para serem consideradas ASPS, as ações devem estar disponíveis de forma gratuita a toda a população, deverão ser financiadas com recursos movimentados por meio dos respectivos fundos de saúde, bem como estar incluídas no plano de saúde, executadas na função saúde, e aprovadas pelo Conselho de Saúde.

Assim, serão excluídas despesas relacionadas a outras políticas públicas que atuam sobre determinantes sociais e econômicas, ainda que incidam sobre as condições de saúde da população.

Dentro desse contexto, despesas afetas a clientelas fechadas ou a regulação de planos privados de saúde, bem como a prestação de serviços não gratuitos, podem ser entendidas como estranhas àquelas que possam integrar as despesas computáveis na apuração do piso constitucional.

Entretanto, levando-se em conta os prejuízos que eventual mudança de entendimento possa acarretar à gestão de 2016, ora em curso, quanto à programação dos gastos da saúde, não se mostra oportuna a rediscussão da matéria nestes autos específicos, mas, em procedimento apartado, que contempla a possibilidade, inclusive, de modulação de seus efeitos.

Com a finalidade de rediscussão da matéria, foi inicialmente proposta, com base no art. 79 da Lei Orgânica deste Tribunal e art. 410 do Regimento Interno, a abertura de Prejulgado, que teria por objeto a possibilidade de inclusão das despesas referentes ao Sistema de Saúde dos Servidores do Estado do Paraná – SAS (Gestão da Saúde dos Servidores e seus Dependentes) e aos Serviços de Saúde – Hospital da Polícia Militar nas ações e serviços públicos de saúde, em face da Lei Complementar nº 141/12, inclusive, da exigência de acesso universal, de que tratam os arts. 3º, II, e 4º, III.

Divergindo dessa proposta, o Ilustre Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO entendeu que a abertura do incidente deveria ser decidida em época oportuna, proposta essa acolhida pelo Relator, ressalvando seu entendimento pessoal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Diante da não abertura do incidente, o Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, considerando-se já preparado para o enfrentamento da matéria, manifestou seu entendimento pela exclusão do cálculo do índice da saúde, em relação a exercícios futuros, das despesas referentes ao Sistema de Saúde dos Servidores do Estado do Paraná – SAS (Gestão da Saúde dos Servidores e seus Dependentes) e aos Serviços de Saúde – Hospital da Polícia Militar, bem como ao programa “Leite das Crianças”, quando os gastos não estejam atrelados a algum índice de saúde que se pretenda melhorar, ressaltando, entretanto que, para a análise das presentes contas, de 2015, essas despesas devem ser aceitas, com base na orientação do Tribunal atualmente vigente.

Por outro lado, em que pese a aplicação do índice de 12,03% em ações e serviços públicos de saúde neste exercício, esta Corte, quando do julgamento das contas de 2012, nos termos do Acórdão de Parecer Prévio nº 306/13, determinou ao Governo do Estado, conforme item 7 de sua parte dispositiva:

Em relação às ações e serviços públicos de saúde:

Efetuar a aplicação, no exercício de 2013, dos R\$ 596 milhões que deixou de aplicar no exercício de 2011.

Efetuar a aplicação, no exercício de 2013, dos R\$ 533,5 milhões que deixou de aplicar no exercício de 2012 (Sem grifo no original).

Cumprindo ressaltar que essa determinação foi questionada por meio dos Embargos de Declaração nº 640690/13, os quais foram rejeitados por meio do Acórdão nº 7315/14, mantendo-se, integralmente, a obrigatoriedade da aplicação dos recursos referidos nos exercícios subsequentes.

Ainda, em corroboração, essa mesma determinação também constou do Acórdão de Parecer Prévio relativo ao exercício de 2014, nos seguintes termos:

Divergindo-se da manifestação do Parquet porquanto esta Corte de Contas já tem deliberado sobre a metodologia de cálculo de aplicação de recursos em ações e serviços de saúde, acompanha-se a Unidade Técnica quanto ao cumprimento do limite no exercício de 2014 e do residual relativo a 2013. Com relação aos residuais dos exercícios de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2011 e 2012, já houve deliberação desta Casa, a qual está sendo reiterada neste voto. (Sem grifo no original).

Oportunizado o contraditório, declarou-se, à fl. 35 da peça nº 80, que é “inviável o cumprimento da referida determinação considerando a ausência de previsão orçamentária para atendimento da referida despesa”.

O argumento da defesa merece acolhida, haja vista que referidas determinações, que constaram inicialmente do Acórdão de Parecer Prévio nº 306/13, somente foram confirmadas, em sede de Embargos de Declaração, pelo Acórdão nº 7.315/14 – Tribunal Pleno, disponibilizado em 28/11/2014, e, portanto, posteriormente ao prazo previsto pelo art. 35, § 2º, III, do ADCT,⁴³ para envio da Lei Orçamentária Anual do exercício de 2015.

Em acolhimento à proposta do Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, levando-se em conta as dificuldades de recomposição desses valores em um só exercício, em substituição à proposta originária de determinação para aplicação dos valores em 2016, **DETERMINA-SE** ao Estado do Paraná que apresente proposta dessa mesma recomposição com vista à elaboração de **TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO – TAG**, de que trata o art. 9º, §5º, da Lei Orgânica deste Tribunal,⁴⁴ a ser submetida, oportunamente, à decisão Plenária.

Ressalte-se que, na hipótese de insucesso desse termo de ajuste, fica desde já consignada a **DETERMINAÇÃO** originária, de recomposição imediata dos valores referentes aos exercícios de 2011 e 2012, que deixaram de ser aplicados nas despesas com ações e serviços públicos de saúde.

⁴³ § 2º - Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

[...]

III - o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa”.

⁴⁴ “O Tribunal de Contas poderá, para adequar os atos e procedimentos dos órgãos ou entidades sujeitos ao seu controle, mediante proposta de seus Conselheiros e aprovação do Tribunal Pleno, firmar Termo de Ajustamento de Gestão – TAG, a ser disciplinado em ato normativo próprio, cujo cumprimento permitirá afastar a aplicação de penalidades ou sanções”.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

12.3 CIÊNCIA E TECNOLOGIA

No exercício de 2015, conforme Instrução nº 116/16 da Coordenadoria de Fiscalização Estadual deste Tribunal de Contas, o total de investimentos efetivados na área de Ciência e Tecnologia importou em R\$ 312,3 milhões, correspondendo a 1,67% do valor de R\$ 18,7 bilhões, relativo à base de cálculo constatada para a apuração do limite constitucional.

Cabe destacar que, no presente processo, foi apresentado pelo Executivo Estadual o percentual de 2,01% aplicado em Ciência e Tecnologia.

Instado à manifestação, o Governo do Estado apresentou suas justificativas.

A Unidade Técnica, não acatando, observou que a metodologia de apuração do índice, apresentada pelo Estado do Paraná, difere da adotada por esta Corte, pela qual *“para apuração dos índices constitucionais, são consideradas as despesas empenhadas e não as liquidadas”*, motivo pelo qual *“as despesas inscritas em Restos a Pagar e pagas no exercício de 2015 não podem ser incluídas no cômputo do limite, pois já foram consideradas no exercício em que foram realizadas. Adotar essa metodologia de cálculo seria considerar duas vezes a mesma despesa em exercícios diferentes”* (peça nº 137, fls. 66/67).

Em sua última manifestação, esclarece a mesma Coordenadoria que a definição dessa metodologia deu-se a partir do *“Despacho nº 3.057/13, exarado pelo Conselheiro NESTOR BAPTISTA, no processo nº 284013/12,⁴⁵ atinente a estudo técnico sobre a definição de critérios sobre a apuração do índice constitucional de Ciência e Tecnologia”* (peça nº 137, fl. 67), sendo que,

⁴⁵ Com efeito, ao apreciar o procedimento, este Relator, ao proferir voto para fins de emissão do Parecer Prévio nº 306/20132, sobre as Contas do Governo do Paraná, exercício de 2012, adotou as definições normativas exaradas da Secretaria do Tesouro Nacional, que orientaram pela adoção das despesas empenhadas para fins de apuração dos índices constitucionais relativos à Educação, Saúde e Pessoal. Assim, entendeu este Relator, que o rito para apuração do índice de Ciência e Tecnologia, não poderia ser calculado de forma diversa, senão com base na despesa empenhada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

antes disso, conforme se depreende do Acórdão de Parecer Prévio nº 290/12, referente às contas de 2011, o critério adotado era o das despesas liquidadas.

Concluiu a COFIE pela aplicação de ressalva, em razão do não cumprimento do índice de 2% da receita tributária, haja vista que persiste um déficit no atingimento desse índice no valor aproximado de R\$ 62,2 milhões.

Por seu turno, o Ministério Público de Contas entende que não prosperam os argumentos expendidos em contraditório, motivo pelo qual propõe a irregularidade das contas. Ainda, em cotejo com as ressalvas e determinações exaradas por esta Corte de Contas em exercícios anteriores, propõe a determinação de recomposição dos valores que deixaram de ser aplicados durante o exercício de 2015.

Historicamente, o Governo do Estado do Paraná não atende ao disposto no art. 205 da Constituição Estadual. A vinculação na Carta Política Paranaense trata da destinação de 2% da receita tributária ao fomento da pesquisa científica e tecnológica (art. 205), encontrando guarida na autorização constante do art. 218, § 5º, da Constituição Federal.

Em 2011, o índice verificado foi de 1,48%; apenas em 2012 o índice verificado foi de 2,32%, superior ao mínimo constitucional.

Em 2013, o índice foi de 1,62%, com investimento de R\$ 245 milhões e, em 2014, 1,83%, com R\$ 304,8 milhões investidos, ocasião em que, pelo Acórdão de Parecer Prévio nº 255/15, foi determinada, além da revisão de políticas de aplicação de recursos na área da ciência e tecnologia, a extração de cópias para "*instruir processo específico para a apuração da falta e eventual penalização*" da Secretaria de Estado da Ciência e Tecnologia e do respectivo gestor.

Em atendimento a essa deliberação, pelo Despacho nº 1662/16, do Ilustre Conselheiro DURVAL AMARAL, foi determinado à Diretoria de Protocolo a instauração de Tomada de Contas Extraordinária, com base nos arts. 236 e 244, § 2º, do Regimento Interno, autuada sob nº 732502/16, apontando-se como responsável a Secretaria de Estado da Ciência e Tecnologia e Ensino



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Superior e o respectivo titular à época, ficando a COFIE responsável pela instrução dos autos.

Trata-se de medida absolutamente apropriada para a adequada definição de parâmetros visando à correta aferição do atendimento desse índice, com a análise de alternativas concretas para a verificação de quais despesas efetivamente atendem à finalidade específica de fomento da pesquisa científica e tecnológica, levando-se em conta, inclusive, o contexto específico do Estado do Paraná, que conta com um número significativo de Instituições de Nível Superior (IEES) em sua estrutura orçamentária.

Nessas condições, em que pese o entendimento diverso do Ilustre Procurador Geral do Ministério Público de Contas, não deve esse fato ser apontado como causa de irregularidade das contas, mas de indicação de ressalva.

Além do valor apontado, de R\$ 62,2 milhões, que não causa qualquer alteração relevante nos índices e resultados apresentados nas presentes contas, a infração à norma do art. 205 da Constituição Estadual, por se tratar de recorrência observada em quase todas as prestações de contas analisadas, com a instauração do procedimento deflagrado pelo Acórdão de Parecer Prévio nº 255/15, terá tratamento ampliado, com o efetivo apontamento das causas dessa omissão e a apuração das responsabilidades, buscando-se garantir maior efetividade a esse comando constitucional.

Assim, acompanhando as manifestações da Unidade Técnica e, parcialmente, a do Ministério Público de Contas, propõe-se a aposição de **RESSALVA** ao não cumprimento do limite constitucional de 2%, e **DETERMINAÇÃO** para a recomposição de valores que deixaram de ser aplicados nos exercícios anteriores e em 2015, a partir do exercício de 2017, uma vez que não há previsão orçamentária no exercício de 2016. Propõe-se, ainda, o alargamento do objeto da Tomada de Contas Extraordinária nº 732502/16, para inclusão dos fatos relativos ao exercício de 2015.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

13. ATENDIMENTO À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

13.1 PUBLICAÇÃO DOS RELATÓRIOS RESUMIDO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E DE GESTÃO FISCAL COM “DADOS PRELIMINARES” E ATRASO NA REALIZAÇÃO DE AUDIÊNCIA PÚBLICA

A Unidade Técnica verificou que os Relatórios de Gestão Fiscal do 1º Quadrimestre, bem como os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária do 2º Bimestre, foram publicados apenas com dados preliminares, ressaltando que a publicação correta com dados definitivos somente ocorreu no mês de setembro do exercício de 2015.

Ainda, considerando que o Estado deverá demonstrar o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre em audiência pública na Casa Legislativa Estadual, verificou que audiência pública referente ao 1º quadrimestre do exercício de 2015 somente foi realizada em 17 de junho de 2015, portanto fora do prazo legal, que seria até o dia 31 do mês de maio antecedente.

Oportunizado o contraditório, o Executivo Estadual, mais uma vez usou como linha argumentativa a dificuldade de implantação do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público - PCASP, além de ter se utilizado de expressão equivocada - “*dados preliminares*” e incluí-la nos relatórios referenciados.

Concluiu, dessa forma, a Unidade Técnica, que não ficou evidenciado grande prejuízo à transparência das informações constantes do Relatórios de Gestão Fiscal e do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, visto que as diferenças entre os valores não apresentaram relevância considerável, motivo pelo qual opinou pela regularização do item, porém com determinação para que as publicações dos referidos relatórios ocorram tempestivamente e com informações definitivas, sem que haja necessidade de republicações.

Quanto à realização de audiência pública tardia, novamente a defesa está amparada na dificuldade do Estado em se adaptar à implantação do novo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP, ocasionando problemas técnicos internos dificultando os registros contábeis, o que ocasionou o atraso na obtenção das informações necessárias e, conseqüentemente, a impossibilidade de realização da audiência pública referente ao 1º quadrimestre do exercício de 2015, dentro do prazo legal.

Sobre este ponto, concluiu a COFIE que a situação deve ensejar a indicação de determinação ao Estado para que tome providências no sentido de obter em tempo hábil todas as informações necessárias para a demonstração e avaliação do cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública, que deve ocorrer no prazo estabelecido.

O Ministério Público de Contas opinou pela irregularidade das condutas e oposição de ressalva quanto ao atraso na realização de audiência pública, nos seguintes termos:

Assim, por exemplo, a prática constatada de publicação dos Relatórios de Gestão Fiscal e Resumido da Execução Orçamentária com dados preliminares, é conduta absolutamente reprovável. Tais documentos, exigidos normativamente pela LRF, constituem instrumentos de planejamento, transparência e controle sobre os gastos públicos, de forma que sua exatidão e tempestividade são pressupostos para o desenvolvimento das ações necessárias ao equilíbrio das contas.

Ainda nesse aspecto, vê-se que a consolidação de “dados preliminares” comprometeu a aferição da RCL e do montante de despesas com pessoal – fato observado nos expedientes de alerta do exercício.

Inicialmente, cabe ressaltar que, inobstante a posterior retificação dos dados, a publicação com informações preliminares evidencia uma deficiência nos sistemas de controle contábil adotados pelo Estado, trazendo, assim, questionamentos sobre a consistência das informações apuradas.

Em função disso, é salutar uma análise das discrepâncias encontradas entre a publicação preliminar e a definitiva de ambos os relatórios, a fim de que se possa ter compreensão da fragilidade do sistema, e também para que se possa concluir se as informações preliminares, embora com imprecisão, conseguiram refletir sem maiores discrepâncias a situação orçamentária e fiscal do período.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Para tanto, foram consultados os relatórios definitivos constantes do *site* da Secretaria da Fazenda Estadual e confrontados com os dados obtidos do Diário Oficial do Estado (DOE) de edição nº 9462, publicado em 29/05/2015 (publicados com informações preliminares).

Com relação ao Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), foram apurados os principais indicadores constantes no demonstrativo simplificado, do seu anexo 14, com o mesmo anexo do Diário Oficial (páginas 64-66 do DOE). Essa comparação é apresentada na tabela a seguir:

	RREO Preliminar do 2º bimestre (A)	RREO Definitivo do 2º bimestre (B)	Diferença (C) = (A) - (B)	Percentual (C) / (A)
Receitas Realizadas	15.011.683.205	14.323.856.151	687.827.054	4,58%
Despesas Empenhadas	13.306.790.790	13.314.308.451	-7.517.660	-0,06%
Despesas Liquidadas	12.058.113.865	12.064.677.110	-6.563.245	-0,05%
Despesas Pagas	-	11.372.739.889		
Superávit Orçamentário	2.953.569.340	2.259.179.041	694.390.299	23,51%
Receita Corrente Líquida	29.388.089.120	29.389.042.856	-953.735	0,00%
Saldo de restos a pagar processados	1.288.403.469	938.693.294	349.710.175	27,14%
Saldo de restos a pagar não processados	1.640.888.248	1.258.044.479	382.843.769	23,33%
Despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino	2.629.101.761	2.672.056.507	-42.954.746	-1,63%
Despesas Próprias com Ações e Serviços Públicos de Saúde	720.631.710	720.631.710	0	0,00%
Resultado Nominal	2.400.064.950	-55.037.868	2.455.102.818	102,29%
Resultado Primário	2.871.277.582	2.222.094.086	649.183.495	22,61%
Resultado Previdenciário - Plano Previdenciário	-	8.514.064		
Resultado Previdenciário - Plano Financeiro	-	-175.664.980		

Fonte: Os dados da publicação preliminar do RREO (Anexo 14) do 2º bimestre pelo Estado foram obtidos do Diário Oficial do Estado de edição nº 9462, publicado em 29/05/2015. Os dados definitivos foram obtidos do site <http://www.fazenda.pr.gov.br>, no qual são disponibilizadas as últimas versões do mesmo.

Cabe destacar a mudança de 4,58% nos valores de receita realizada, que acabou gerando uma diferença de 23,51% no superávit orçamentário apresentado. Também se destacam as discrepâncias de 27,14%, nos saldos de restos a pagar processados, e de 23,33% nos valores de restos a pagar não processados. Contudo, o que mais chama a atenção é a discrepância de 2,45 bilhões no resultado nominal entre a publicação preliminar e a definitiva.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ressalta-se, ainda, que no RREO preliminar não constavam os valores de despesas pagas e nem mesmo os resultados dos planos financeiro e previdenciário.

A mesma comparação é realizada em relação ao Relatório de Gestão Fiscal (RGF), comparando-se o demonstrativo simplificado do anexo VI com o mesmo relatório constante do Diário Oficial (páginas 76 do DOE). Essa comparação é apresentada na tabela a seguir:

	RGF Preliminar do 1º quadrimestre (A)	RGF definitivo do 1º quadrimestre (B)	Diferença (C) = (A) - (B)	Percentual (C) / (A)
Despesa total com pessoal	13.508.706.575	13.646.158.912	-137.452.337	-1,02%
Dívida consolidada líquida	16.178.364.841	16.419.474.793	-241.109.952	-1,49%
Total de garantias concedidas	766.538.487	766.538.487	0	0,00%
Contratação de operações de crédito	5.244.833	5.244.833	0	0,00%

Fonte: Os dados da publicação preliminar do RGF (Anexo VII) do 1º quadrimestre pelo Estado foram obtidos do Diário Oficial do Estado de edição nº 9462, publicado em 29/05/2015. Os dados definitivos foram obtidos do site <http://www.fazenda.pr.gov.br>, no qual são disponibilizadas as últimas versões do mesmo.

Já com relação ao RGF, é possível verificar que as diferenças são menos significativas, apresentando discrepância de 1,49% no que se refere aos valores de dívida consolidada e 1,02% no que se refere a despesas com pessoal.

Desta análise, conclui-se que ocorreram significativas mudanças em relação à versão preliminar e a definitiva do Relatório Resumido de Execução Orçamentária, especificamente quanto ao Resultado Nominal.

Apesar dessa alteração significativa, vale destacar que a falha se deu apenas no 1º bimestre de 2015, e, na apuração do Resultado Nominal ao final do exercício, houve o atingimento da meta, mesmo com a publicação dos dados corrigidos, significativamente desfavoráveis em relação aos anteriores.

Já em relação ao Relatório de Gestão Fiscal, a publicação intempestiva não gerou distorções que comprometessem a sua compreensão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Dessa forma, ainda que evidenciada a falta de consistência da primeira versão do relatório em comparação com a versão definitiva, tendo ela se destinado, predominantemente, ao mero cumprimento do prazo legal, não foram detectados maiores prejuízos à atividade fiscalizadora desta Corte e nem ao próprio princípio da transparência, que restou atendido, ainda que de forma extemporânea.

Por essas razões, em que pese o posicionamento do *Parquet*, a irregularidade pode ser objeto de conversão em ressalva.

Assim, acompanhando parcialmente as conclusões acima referenciadas propõe-se a **RESSALVA** desse apontamento, com a imposição de **DETERMINAÇÃO** ao Estado do Paraná, no sentido de publicar os dados exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal de modo fidedigno e definitivo, bem como realizar as audiências públicas nos prazos ali determinados, sob pena de prejuízo à transparência das informações.

Em complementação, consigna-se a **DETERMINAÇÃO** proposta pelo Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, no sentido de que, em atendimento ao disposto no art. 48, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal,⁴⁶ sejam adotadas medidas de incentivo à participação popular nas referidas audiências e de disponibilização de informações de qualidade para garantir essa participação.

⁴⁶ Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:

- I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;
- II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;
- III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

13.2 CONSOLIDAÇÃO DE DADOS DOS SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS E DA AGÊNCIA PARANÁ DE DESENVOLVIMENTO – APD

A Unidade Técnica verificou, em cada um dos Serviços Sociais Autônomos no âmbito do Estado do Paraná, a existência de apontamentos passíveis de gerar reflexos na presente prestação de contas. Destacou a falta de consolidação dos dados dos serviços sociais autônomos nos Demonstrativos de Gestão Fiscal, em especial nas demonstrações de Despesas com Pessoal e Receita Corrente Líquida do Executivo Estadual.

Atendendo-se determinação de exercício anterior foram consolidados os dados acima referenciados, assim, os relatórios exigidos pela LRF e publicados durante o exercício de 2015, já incluem, com algumas exceções, as receitas e despesas relativas aos Serviços Sociais Autônomos. Entenda-se como exceção, a integração da COHAPAR de modo tardio e a não inclusão da APD – Agência Paraná de Desenvolvimento.

Especialmente sobre a Agência Paraná Desenvolvimento – APD, faz-se necessária discussão mais detalhada.

Em que pesem as determinações desta Corte de Contas quanto à obrigatoriedade de apresentação de dados relativos à execução orçamentária/financeira, de modo a consolidar os Demonstrativos da Gestão Fiscal, o que de fato vem ocorrendo é que a APD, por não tem conseguido atender integralmente aos preceitos da Contabilidade Aplicada ao Setor Público, desde a sua instituição, está impossibilitada de elaborar os demonstrativos exigidos nas prestações de contas e, a partir do exercício de 2014, ano em que entrou em operação o sistema de captação eletrônica de dados SEI-CED, também não tem enviado os respectivos dados, inviabilizando as análises da sua execução orçamentária, financeira e patrimonial.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Como já apontado anteriormente pela COFIE, ao analisar as despesas de pessoal do Executivo Estadual relativas ao 3º quadrimestre de 2015 (Instrução Técnica nº 106/16, autos de Alerta nº 365631/16, peça nº 03, fl. 05):

No cálculo tanto dos valores da despesa de pessoal quanto da Receita Corrente Líquida, acumulado até o 3º quadrimestre de 2015, foram incluídos os valores relativos aos Serviços Sociais Autônomos dependentes, juntamente com as Companhias Mistas caracterizadas como dependentes nos termos do art. 2º, III, da Lei Complementar 101/2001. Exceção a este cálculo **estão tanto as receitas quanto as despesas de pessoal da Agência Paraná de Desenvolvimento e Paraná Projetos referentes ao 3º quadrimestre de 2015 não incluídas em razão de que até a elaboração deste cálculo não haviam enviado os dados do SEI-CED.** (Sem grifo no original).

A Unidade Técnica neste processo solicitou manifestação do Governo do Estado acerca das propostas para inclusão da APD ao Orçamento do Estado ou a sugestão constante do Relatório Anual de Fiscalização da 3ª ICE, propondo a extinção da APD.

Ofertado contraditório, o Executivo Estadual não logrou êxito na apresentação de suas justificativas, razão pela qual a Unidade Técnica considerando que o Estado não tem a pretensão de incluir a Agência Paraná de Desenvolvimento no orçamento do Estado como unidade orçamentária, opinou por determinação ao Executivo para que sejam adotadas as medidas efetivas, por intermédio da Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral - SEPL, no sentido de adequar a gestão e administração da APD, de modo que ao menos consiga efetuar os registros contábeis suficientes para permitir as análises necessárias ao exercício das atividades de fiscalização deste Tribunal.

Por seu turno, o Ministério Público de Contas limitou-se a acrescentar ressalva à falta de consolidação dos demonstrativos atinentes aos Serviços Sociais Autônomos na apuração da Receita Corrente Líquida.

Sobre a matéria, é importante destacar o contido no Acórdão nº 5336/13, do Tribunal Pleno, relatado pelo Ilustre Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, que, ao julgar regulares com ressalvas as



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

contas da APD do exercício de 2012, a caracterizou como empresa estatal, nos seguintes termos:

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

Dessa feita, quanto à modalidade de contabilidade a seguir, a APD deve obedecer a Lei nº 4320/64, nos termos das Normas Brasileiras de Contabilidade NBC T 16 – Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, destacando que o Manual de Demonstrativos Fiscais Aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios, fornecido pela Secretaria do Tesouro Nacional, estabelece regras de harmonização a serem observadas.

O Acórdão nº 1497/15, do Tribunal Pleno, de lavra do Ilustre Conselheiro NESTOR BAPTISTA, que tratou das contas de 2013, reforçou essa determinação, ao julgar irregulares as contas, diante de seu descumprimento, ressaltando que *“por depender e consumir recursos públicos do orçamento estadual (como é o caso da AGÊNCIA PARANÁ DE DESENVOLVIMENTO – APD), submete-se ao atendimento dos princípios e características inerentes à gestão pública. Destaque-se a necessidade de correta prestação de contas à sociedade, evidenciando a utilização legal e eficiente dos recursos destinados ao cumprimento dos objetivos pela qual a entidade foi legalmente constituída e implementada. Importante destacar, ainda, que para a adoção efetiva da contabilidade pública, não basta elaborar os principais demonstrativos com estrutura próxima aos modelos estabelecidos pelos Anexos da Lei n.º 4.320/64. A Agência Paraná de Desenvolvimento deveria se inserir como uma Unidade do Orçamento do Estado do Paraná da mesma forma que as demais entidades da administração indireta, adotando todos os procedimentos e registros contábeis da execução orçamentária financeira e patrimonial nos moldes da administração Pública, possibilitando, assim, gerar todos os demonstrativos e relatórios exigidos”*.

Importante ressaltar, por outro lado, que o atendimento dessa determinação é de competência da Secretaria de Estado da Fazenda, ao invés



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

da Secretaria de Planejamento, dados os impactos orçamentários dela resultantes, motivo pelo qual, aliás, a matéria foi inserida no escopo das presentes contas.

Dessa forma, em acolhimento parcial às conclusões da COFIE, deve ser expedida **DETERMINAÇÃO** ao Secretário de Estado da Fazenda, para que proceda à inclusão da Agência Paraná de Desenvolvimento – APD como unidade orçamentária, possibilitando a elaboração dos demonstrativos contábeis para a prestação de contas anual, inclusive, dos Relatórios de Gestão Fiscal exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, e a alimentação de dados via SEI-CED, já a partir do terceiro quadrimestre de 2016.

13.3 DIVERGÊNCIA DE VALOR DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA

Foi detectada, em primeira análise, a divergência de valor do Demonstrativo da Receita Corrente Líquida entre o apurado pela COFIE e o considerado e divulgado pelo Estado no Relatório Resumido da Execução Orçamentária.

Da análise das argumentações elaboradas pelo Estado, constatou-se que a divergência se deu em razão da não consolidação dos dados dos Serviços Sociais Autônomos e das entidades dependentes na apuração da Receita Corrente Líquida. Imperioso sopesar que as inclusões das receitas dessas entidades geram impactos e reflexos não somente nos Relatórios de Gestão Fiscal, mas também nos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária.

Concluiu, assim, aquela Unidade que deve haver a consolidação integral, incluindo também as receitas dos Serviços Sociais Autônomos e das demais entidades consideradas dependentes, para apuração da Receita Corrente Líquida, independente de os valores serem reduzidos e de dificuldades operacionais do sistema contábil, merecendo indicação de determinação neste sentido, até porque este entendimento já está pacificado



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

nesta Corte de Contas, desde a emissão do Acórdão de Parecer Prévio nº 314/14, relativo à análise do exercício de 2013. Assim, verificado que o implemento da consolidação ainda se encontra pendente, mantém a determinação do exercício anterior.

O Ministério Público de Contas propôs a aposição de Ressalva.

Acompanhando as conclusões da Unidade Técnica, propõe-se **DETERMINAÇÃO** ao Estado para que exija as informações dos Serviços Sociais Autônomos e das demais Entidades Dependentes, objetivando consolidar os dados destas entidades no Orçamento do Estado e nos Demonstrativos de Gestão Fiscal, definidos no Manual de Demonstrativos Fiscais, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional, em especial nas Demonstrações de Despesas com Pessoal e Receita Corrente Líquida, do Poder Executivo.

Consigne-se a observação externada pelo Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, no sentido de que essa consolidação abranja, também, o cômputo da despesa de pessoal dessas mesmas entidades, para efeito de aferição do atendimento ao limite de gastos do Poder Executivo Estadual, de que trata o art. 20, II, “c”, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

13.4 DIVERGÊNCIA DE VALOR DA DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA

Outrossim, foi detectada, em primeira análise, a divergência entre o Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida encaminhado no processo de prestação de contas e o apurado pela Unidade Técnica.

Analisando o contraditório apresentado, a Unidade Técnica refez os cálculos, ainda encontrando valores divergentes entre os demonstrativos. Entretanto, concluiu que estes não apresentam grande relevância, razão pela qual recomendou a retificação e nova publicação do demonstrativo referenciado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por seu turno, o Ministério Público de Contas propôs a aposição de Ressalva, no sentido de retificar e republicar os Demonstrativos da Dívida Consolidada Líquida, do Resultado Primário e do Resultado Nominal.

Acatando parcialmente as conclusões do Ministério Público de Contas, propõe-se **DETERMINAÇÃO** para que o Governo do Estado proceda aos ajustes necessários e proceda a nova publicação do Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida.

13.5 OBSERVÂNCIA DOS LIMITES DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Os limites para Dívida Consolidada, concessão de garantias e realização de operações de crédito foram cumpridos pelo Estado do Paraná no exercício de 2015.

À fl. 213 da Instrução nº 115/16, juntada na peça nº 64, a COFIE aponta, em relação à Dívida Consolidada Líquida, o valor de R\$ 15,8 bilhões, equivalente a 49,66% da Receita Corrente Líquida (de R\$ 31,88 bilhões), abaixo, portanto, do limite definido pelo art. 3º da Resolução nº 40/01, do Senado Federal, de 200%.

Também indica o total de garantias, de R\$ 794 milhões, correspondente a 2,49% da mesma Receita Corrente Líquida, dentro do limite, portanto, de 22% previsto no art. 9º da Resolução nº 43/01, do Senado Federal.

Com relação às operações de crédito, o mesmo quadro retrata a ausência de Operações de Crédito por Antecipação de Receita e a realização de Operações de Crédito Internas e Externas no valor total de R\$ 260 milhões, equivalente a 0,81% da Receita Corrente Líquida, muito abaixo do Limite definido pela Resolução nº 43/01, do Senado Federal, de 16%.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

13.6 ANÁLISE DAS DIVERGÊNCIAS ENTRE INFORMAÇÕES DO SEI-CED E OS DADOS ENVIADOS NESTA PRESTAÇÃO DE CONTAS

Em análise realizada pela Coordenadoria de Fiscalização Estadual, no confronto das informações prestadas ao SEI-CED com as enviadas pelo Executivo Estadual no processo de prestação de contas anual, foram identificadas divergências de ordem orçamentária, patrimonial e fiscal.

As inconsistências verificadas, já foram apreciadas, em tópicos específicos, onde foram propostas determinações ao Governo do Estado.

Entretanto, com o objetivo de otimizar a implantação de novo sistema pelo Governo do Estado, e em razão do grande número de divergências identificadas, apresenta-se a seguir a síntese.

13.6.1 Divergências Orçamentárias

Com relação ao orçamento, as divergências foram identificadas em relação à previsão inicial e atualizada da receita, bem como na dotação inicial e atualizada da despesa. Também houve uma divergência em relação ao total de créditos suplementares abertos no período. Ainda, uma pequena divergência foi identificada em relação ao volume de despesas liquidadas.

Não foram apontadas, contudo, divergências no que se refere a valores de arrecadação da receita, empenhamento de despesas e pagamentos realizados no período. Uma síntese dos apontamentos contidos na Instrução inicial nº 116/16 da COFIE é apresentada na tabela a seguir:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

	COFIE SEI-CED (A)	Prestação de Contas (B)	Divergência (C) = (A) - (B)	Percentual (C) / (A)
Créditos suplementares	9.522.707.406	9.712.150.934	- 189.443.528	-1,989%
Previsão inicial da receita corrente	38.895.013.380	41.421.930.760	- 2.526.917.380	-6,497%
Previsão atualizada da receita corrente	41.899.317.632	42.990.681.206	- 1.091.363.574	-2,605%
Previsão inicial da receita de capital	2.271.600.230	2.988.272.020	- 716.671.790	-31,549%
Previsão atualizada da receita de capital	2.626.671.243	2.606.234.036	20.437.207	0,778%
Dotação Inicial de despesas correntes	35.503.683.620	35.867.607.150	- 363.923.530	-1,025%
Dotação atualizada de despesas correntes	37.420.884.598	37.267.902.480	152.982.118	0,409%
Despesas correntes liquidadas	33.092.218.479	33.091.659.958	558.521	0,002%
Dotação Inicial de despesas capital	4.026.518.700	7.465.127.030	- 3.438.608.330	-85,399%
Dotação atualizada de despesas capital	3.902.812.620	7.249.641.460	- 3.346.828.840	-85,754%

Fonte: Tabela 16, página 44 e p. 38 da Instrução nº 116/16 da COFIE

Após contraditório, a Unidade Técnica, mediante Instrução COFIE nº 301/16, concluiu que as divergências relativas à previsão da receita e fixação da despesa foram razoavelmente explicadas. Essas divergências ocorreram por algumas inconsistências no envio de informações ao SEI-CED, como, por exemplo, a ausência de envio de dados da anulação da previsão da receita. Também houve inconsistência no próprio SIAF, com a inserção de unidade inexistente no demonstrativo encaminhado na prestação de contas.

Já com relação ao volume aberto de créditos suplementares, após contraditório, considerando os argumentos do Estado, verificou-se uma inconsistência maior que a inicialmente apontada, na ordem de R\$ 608 milhões, representando 6,4% dos créditos suplementares.⁴⁷ Em função disso a unidade concluiu que tais informações enviadas ao SEI-CED estão incorretas em função da rotina de captação dos dados.

Igual inconsistência foi verificada em relação à divergência nos valores de despesa liquidada, uma vez que houve desencontro de informações no que se refere às informações repassadas pela Assembleia Legislativa para a

⁴⁷ Verifica-se que permanece a divergência no tocante aos créditos suplementares do Poder Executivo, visto que no demonstrativo encaminhado pelo estado na (peça 45) o valor dos créditos suplementares totalizou R\$ 9.712.150.934,00 enquanto no SEI-CED representa R\$ 8.914.033.447,00 (Instrução COFIE nº 301/16, p. 16).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Secretaria de Estado da Fazenda. Essa última situação, no entanto, foi corrigida em 2016.

13.6.2 Divergências Patrimoniais

Com relação ao patrimônio, na instrução inicial foram identificadas algumas inconsistências em itens do Ativo, Passivo, Patrimônio Líquido, Variações Patrimoniais Aumentativas e Variações Patrimoniais Diminutivas. Essas inconsistências são apresentadas nas tabelas a seguir:

<i>Balço Patrimonial</i>				
	COFIE SEI-CED (A)	Prestação de Contas (B)	Divergência (C) = (A) - (B)	Percentual (C) / (A)
Estoques	201.983.044	198.951.366	3.031.678	1,501%
Imobilizado	7.026.236.144	7.030.273.764	-4.037.620	-0,057%
Fornecedores e Contas a Pagar a Curto Prazo	607.006.243	606.426.512	579.730	0,096%
Patrimônio Social e Capital Social	2.948.864.666	2.941.620.891	7.243.775	0,246%
Resultados Acumulados	8.300.491.069	8.309.320.517	-8.829.448	-0,106%

Fonte: Tabela 49, página 124, da Instrução nº 116/16 da COFIE.

<i>Demonstração das Variações Patrimoniais</i>				
	COFIE SEI-CED (A)	Prestação de Contas (B)	Divergência (C) = (A) - (B)	Percentual (C) / (A)
Valorização e Ganhos com Ativos e Desincorp. de Passivos	6.859.507.339	6.855.951.214	3.556.124	0,052%
Pessoal e Encargos	18.417.777.014	18.414.647.299	3.129.715	0,017%
Benefícios Previdenciários e Assistenciais	142.271.830	141.822.065	449.765	0,316%
Uso de Bens, Serviços e Consumo de Capital Fixo	4.709.739.159	4.711.747.039	-2.007.880	-0,043%
Variações Patrimoniais Diminutivas Financeiras	3.109.099.399	3.109.106.910	-7.511	0,000%

Fonte: Tabela 66, página 161, da Instrução nº 116/16 da COFIE.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Após contraditório, a unidade concluiu que essas divergências eram decorrentes de informações relativas ao Poder Legislativo. No que tange apenas aos dados relativos à administração direta e indireta do Poder Executivo houve consistência dos valores apresentados. Por decorrência, em virtude de se tratar de prestação de contas relativas ao executivo, a Unidade Técnica entendeu os dados como consistentes, acatando as justificativas.

13.6.3 Divergências Fiscais

No que se refere à gestão fiscal foram apontadas quatro inconsistências entre os dados dos SEI-CED e aqueles informados na prestação de contas. Essas divergências são relativas à Receita Corrente Líquida, ao Resultado Primário, ao Resultado Nominal e a Dívida Consolidada Líquida. Essas divergências são apresentadas na tabela a seguir:

	COFIE SEI-CED (A)	Prestação de Contas (B)	Divergência (C) = (A) - (B)	Percentual (C) / (A)
Receita Corrente Líquida	31.876.372.000	31.807.637.346	68.734.654	0,216%
Resultado Primário	1.863.591.789	1.901.907.212	- 38.315.423	-2,056%
Resultado Nominal	- 678.043.857	- 1.456.479.396	778.435.539	-114,806%
Dívida Consolidada Líquida	15.828.438.750	15.050.003.211	778.435.539	4,918%

Fonte: Peça 13, p e tabela 22 (p. 53), tabela 60 (p. 144), tabela 95 (p. 209) e tabela 96 (p. 211) da Instrução nº 116/16 da COFIE.

Em relação à Receita Corrente Líquida, a divergência se deu em função da consolidação dos dados dos Serviços Sociais Autônomos e demais entidades dependentes. Conforme a COFIE, essa falha na consolidação, em parte pode ser atribuída à rotina precária de coleta de informações, que se dá de forma manual, por meio de planilhas de dados. Após contraditório, em razão da devida identificação do valor discrepante, as explicações foram parcialmente acatadas.

Quanto à dívida consolidada, após análise do contraditório, foi apurado novo demonstrativo em que se verificou um volume de dívida inclusive maior



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

do que o apurado na Instrução inicial da COFIE. Esse valor, conforme Instrução da COFIE nº 301/16 (peça nº 77), é de R\$ 16.125.830.169,85, o que representa uma diferença de R\$ 1.075.826.958,43 em relação ao valor apresentado pelo Estado. Em função disso, houve a determinação para retificação desse valor por parte do Estado com consequente republicação do Demonstrativo de Dívida Consolidada.

Essa diferença na dívida consolidada líquida também causou reflexos no resultado nominal do período. Por consequência, ensejando novamente determinação para republicação do demonstrativo de resultado nominal de 2016.

Por fim, no que tange ao resultado primário, o Estado reconheceu equívocos na elaboração do demonstrativo, ensejando outra determinação de republicação do demonstrativo de resultado primário.

13.6.4 Considerações

As divergências orçamentária e patrimonial apontadas na instrução inicial da COFIE podem ser atribuídas predominantemente a erros de captação, principalmente em decorrência das informações provenientes de outros Poderes.

Essas divergências, contudo, não chegaram a afetar o resultado orçamentário do período e representaram pequenas distorções nos valores patrimoniais. Há, no entanto, necessidade de melhoria na captação dos dados e maior discriminação por parte do Estado em futuras prestações de contas. Nesse sentido, é recomendado pela COFIE a apresentação das Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público, também específicas para a Administração Direta e Indireta do Poder Executivo.

No que se refere às questões fiscais, entretanto, há significativas divergências em relação ao Resultado Primário, Resultado Nominal e Dívida Consolidada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Essas divergências, conforme reiteradamente mencionado, não chegam a mudar as conclusões relativas à aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal, mas causam distorções relevantes a serem corrigidas por meio de republicação dos demonstrativos respectivos. Esse impacto, considerando valores posteriores à análise do contraditório da COFIE, é apresentado na tabela a seguir:

	COFIE SEI-CED (A)	Prestação de Contas (B)	Divergência (C) = (A) - (B)	Percentual (C)/(A)
Resultado Primário	1.863.591.789	1.901.907.212	- 38.315.423	-2,056%
Resultado Nominal	- 380.652.438	- 1.456.479.396	1.075.826.958	-282,627%
Dívida Consolidada Líquida	16.125.830.170	15.050.003.211	1.075.826.958	6,671%

Fonte: Peça 13, tabela 95 (p. 209) da Instrução nº 116/16 da COFIE e tabela 10 (p.77), tabela 11 (p. 78) da Instrução nº 301/16.

13.7 GASTOS COM PESSOAL

13.7.1 Evolução do Quadro de Pessoal e das Despesas

Relativamente ao limite global do Estado de Gastos com Pessoal, bem como os limites individuais por Poder e Órgão houve integral atendimento.

De outro lado, foram expedidos ao Executivo Estadual Atos de Alerta, relativos ao primeiro, segundo e terceiro quadrimestres de 2015, indicando que o Estado do Paraná atingiu, respectivamente, os percentuais de 91,03%, 90,16% e 94,35% do limite permitido no art. 20, II, alínea c da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme Acórdãos nº 4345/16, 4346/16, e 4347/16, todos da Sessão do dia 01/09/2016, do Tribunal Pleno.

A Comissão, no caderno referente à Gestão de Pessoal, apresentou o seguinte quadro sintético, demonstrando as alterações ocorridas durante o período analisado entre as diversas formas de contratação pelo Estado:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ano/Natureza	2012	2013	2014	2015
Estatutário	158.353	151.798	150.395	149.025
C. Comissão	4.281	4.151	3.497	3.456
FGP ⁴⁸	0	0	927	971
CRES ⁴⁹	30.541	41.185	41.603	35.191
CLT	2.412	2.898	2.827	2.591
Total	195.587	200.032	199.249	191.234

Depreendem-se desses dados os seguintes resultados:

- Os servidores estatutários que em 2012 somavam 158.353 ativos passaram a 149.025 em 2015, reduzindo em 9.328 o total de servidores entre os períodos analisados;
- Nos cargos de livre nomeação e exoneração houve um decréscimo de 825 funções entre 2012 e 2015;
- Servidores com Função de Gestão Pública - FGP atingiram total de 971 ao final do exercício de 2015;
- Os temporários denominados CRES representam uma parcela significativa na composição das contratações, somando 35.191 contratados em 31/12/2015 ou 23,61% em relação aos estatutários;
- As contratações na forma da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) não apresentaram variações significativas durante os exercícios e somam 2.591 celetistas no Estado em 2015.

Na comparação do exercício de 2015 com o de 2014, verifica-se que houve uma redução do número total de servidores, de 199.249 para 191.234, resultado esse verificado em todas as formas de admissão e contratação, à exceção dos ocupantes de FGP, que aumentaram de 927 para 971.

⁴⁸ Função por Gestão Pública, criada em 2014, pela Lei nº 17.744/13, substitui as antigas Funções Gratificadas, destina-se às atribuições de direção, chefia e de assessoramento, sendo exercida exclusivamente por servidores titulares de cargo de provimento efetivo, tornando mais transparente a sua concessão e proporcionando maior controle; são incompatíveis com: a) o exercício de cargo de provimento em comissão; b) a Gratificação por Desempenho de Atividade Fazendária – GDFAF; c) outras vantagens de mesma natureza.

⁴⁹ Contratação em Regime Especial, admitidos por teste seletivo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Dentro dessa mesma tendência, constata-se que os gastos do Estado com Pessoal Ativo, conforme apontado pela COFIE, no valor de R\$ 15,5 bilhões, representam uma redução de 5,15% em relação a 2014, quando essa despesa totalizou R\$ 16,3 bilhões.

O citado Caderno aponta, ainda, que *“nas áreas de Educação e Segurança Pública houve uma recuperação nas reposições de pessoal comparando-se 2014 e 2015: na SEED ocorreram 2.322 novas contratações e na SESP, 2.928. Em contrapartida na área da Saúde Pública (SESA/FUNSAÚDE) há um decréscimo de 226 servidores entre 31/12/2014 e 31/12/2015”*.

Ainda sobre a área de educação, o Caderno também indica que *“Houve redução de 7.547 de contratados CRES na SEED – Secretaria de Estado da Educação de 2014 para 2015, passando de 39.556 para 32.009, haja vista o ingresso de Estatutários por meio de concurso público realizado pela Secretaria para contratação de professores”*.

13.7.2 Progressões e Promoções

Constaram da Instrução nº 116/16, da COFIE, dentre os assuntos abordados pela Comissão das Contas de Governo de 2015, a solicitação de esclarecimentos sobre o período a que se refere o pagamento de R\$ 273.385.349,16, informado pela SEAP – Secretaria de Estado da Administração e Previdência, conforme tabela da peça nº 64, às fl. 241, como sendo relativo a promoções e progressões funcionais, bem como, se os valores pagos em 2015 foram contabilizados como despesa de pessoal.

Foram também solicitadas informações adicionais acerca das promoções e progressões pendentes de reconhecimento, no valor de R\$ 227.474.413,94, indicado no quadro da peça nº 64, à fl. 242, acrescido de R\$ 15.105.524,13, referentes à EMATER e ao IAP, indicados à fl. 243, em razão



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de apontamento da 7ªICE, e de justificativas pela falta de registro desses valores no Passivo do Balanço Geral do Estado do Paraná.

A COFIE, por meio da Instrução nº 301/16, acata parcialmente as justificativas apresentadas, propondo a indicação de ressalva “*diante da falta de contabilização das despesas com progressão e promoção funcional no momento do fato gerador*” e determinação “*para que o Estado considere como despesa com pessoal as progressões e promoções no momento da aquisição do direito pelo servidor*”, e não, somente, quando da implantação em folha de pagamento (peça nº 137, fl. 100).

Com relação à ausência de reconhecimento da dívida, a Unidade Técnica não acata as justificativas, aduzindo estar patente a inexistência de contabilização, e que as “*progressões e promoções são direitos adquiridos por lei, sendo um passivo já reconhecido, uma dívida líquida e certa, não um registro que compreenda uma ‘probabilidade de futuro’*” (fl. 101), motivo pelo qual conclui que “*a justificativa não elide a anormalidade do apontamento, sendo o ponto passível de **ressalva** diante da falta de contabilização da dívida referentes às despesas com progressão e promoção funcional no momento do fato gerador, com **determinação** para que o estado contabilize a dívida referente ao período de não implantação das progressões e promoções funcionais pendentes no exercício da aquisição do direito pelos servidores*” (fl. 102, sem grifo no original).

Acerca da matéria, o douto Ministério Público de Contas, no Parecer nº 10.892/16, fl. 10, propõe que seja consignada ressalva pela “*Falta de contabilização das despesas com progressão e promoção funcional no momento do fato gerador e correspondente reconhecimento da dívida*”.

13.7.2.1 Contabilização dos Pagamentos

Com relação à contabilização extemporânea dos pagamentos a título de progressões e promoções, a instrução da Coordenadoria de Fiscalização



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Estadual é contundente ao caracterizá-la como ofensa ao regime de competência, gerando “*reflexos na apuração da despesa de pessoal, uma vez que as progressões e promoções funcionais não registradas ficam fora do período de apuração da referida despesa e dos respectivos limites, bem como deixam de ser representadas as obrigações como passivo do estado, enquanto não efetivamente implementadas*” (peça nº 137, fl. 99).

Em reforço, no Caderno de Gestão de Pessoas, a Comissão corrobora a distorção do cálculo das despesas com pessoal, pela ausência da indicação do exercício a que se refere a despesa, valendo mencionar, a propósito, a obrigatória observância aos princípios da Oportunidade e da Evidenciação Contábil, definidos no art. 6º, Resolução nº 750/93, alterada pela Resolução nº 1.282/10, do Conselho Federal de Contabilidade⁵⁰ e no art. 83 da Lei nº 4.320/64.⁵¹

Ainda nesse sentido, cabe acrescentar que, dentro da sistemática que vem sendo adotada, o pagamento de despesas de promoções e progressões, referentes a exercícios anteriores ao da apuração do limite de pessoal, são sempre deduzidos da sua base de cálculo, de forma que eventuais valores referentes a períodos anteriores a 2015 que se encontrem pendentes de pagamento, após o decurso dos exercícios a que se referem, não serão computados como despesa de pessoal em nenhum momento, o que, por óbvio, causa nítida distorção do respectivo índice.

Como os índices de pessoal dos três quadrimestres do exercício de 2015, conforme apontado nos processos de Alerta nº 515125/15, 257553/1 e 365631/16, foram, respectivamente, de 91,03%, 90,16% e 94,35 % da Recita

⁵⁰ Art. 6º O Princípio da Oportunidade refere-se ao processo de mensuração e apresentação dos componentes patrimoniais para produzir informações íntegras e tempestivas. Parágrafo único. A falta de integridade e tempestividade na produção e na divulgação da informação contábil pode ocasionar a perda de sua relevância, por isso é necessário ponderar a relação entre a oportunidade e a confiabilidade da informação.

⁵¹ Art. 83. A contabilidade evidenciará perante a Fazenda Pública a situação de todos quantos, de qualquer modo, arrecadem receitas, efetuam despesas, administrem ou guardem bens a ela pertencentes ou confiados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Corrente Líquida, mesmo se todo o valor apurado fosse relativo ao exercício de 2015 (conforme será melhor explicitado no tópico seguinte) não estaria configurada, em princípio, a extrapolação dos limites de gastos de pessoal, motivo pelo qual, inexistindo impacto significativo da infração à norma na gestão fiscal, a hipótese não é de irregularidade das contas, mas, de ressalva, conforme proposto pela COFIE e corroborado pelo Ministério Público de Contas .

Dessa forma, impõe-se a indicação de **RESSALVA** em virtude da contabilização extemporânea das despesas com promoções e progressões, com a imposição de **DETERMINAÇÃO** no sentido de que estes gastos passem a ser computados quando da aquisição do direito pelo servidor, e não pela sua implantação em folha de pagamento.

13.7.2.2 Ausência de Reconhecimento de Valores Pendentes de Pagamento

Com relação à ausência do reconhecimento do valor das progressões e promoções pendentes de pagamento, a questão exige uma análise mais aprofundada.

No contraditório, a SEAP e as entidades apresentaram os valores atualizados das promoções e progressões pendentes de implantação, que estão compilados na tabela a seguir:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ÓRGÃO	Valor apurado relatório 3ª ICE	Valor informado no contraditório pela SEAP	Observações	Valor informado no contraditório pelas entidades	Observações	Valor Apurado das Pendências (SEAP-Entidades)
ADAPAR	922.860,36	0	Valor não informado pela SEAP	793.302,29	Informação nº 48/16 - ADAPAR - peça 120, pág. 26	793.302,29
CRE (A.FISCAL)	20.367,92	20.367,92	Informação nº 151/16 - SEAP - peça 119, pág. 13	0	Valor não informado pela entidade	20.367,92
SEED	176.266.057,71	270.763.475,51	Informação nº 151/16 - SEAP - peça 119, pág. 13	0	Documentos anexados não apresentam os valores pendentes	270.763.475,51
SESA - FUNSAÚDE	16.679.524,88	22.249.666,16	Informação nº 151/16 - SEAP - peça 119, pág. 13	22.827.873,36	Ofício SESA nº 124/16 - peça 121, págs. 10 e 11	22.827.873,36
SESP - QPPO	286.609,60	253.361,67	Informação nº 151/16 - SEAP - peça 119, pág. 13			
SESP - QPPC	5.177.873,58	4.266.744,21	Informação nº 151/16 - SEAP - peça 119, pág. 13	39.654.315,54	Ofício SESP nº 239/2016 - peça 118, págs. 23 à 25	39.654.315,54
SESP - QPM/QFEB	244.891,97	6.860.557,15	Informação nº 151/16 - SEAP - peça 119, pág. 13			
SESP-PM/PR	27.876.227,92	29.686.949,75	Informação nº 151/16 - SEAP - peça 119, pág. 13			
EMATER	0	0	Valor não informado pela SEAP	8.936.421,61	Ofício DP/GP/PCS/Nº 07/16 - peça 120, págs. 02 e 03	8.936.421,61
IAPAR	0	0	Valor não informado pela SEAP	6.169.102,52	Ofício DAF-047/2016 - peça 121, págs. 02 à 05	6.169.102,52
Total	227.474.413,94	334.101.122,37		78.381.015,32		349.164.858,75

Fonte: Tabela 24 do Caderno de Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial.

É importante destacar que todas as promoções e progressões pendentes de implantação estão amparadas na Lei nº 13.666/02 e legislações específicas de cada entidade, sendo o cumprimento da legislação obrigatória, nos termos do consagrado princípio da legalidade.

Em razão disso, a contabilização das promoções e progressões pendentes de implantação em “Atos Potenciais”, no subsistema de compensação, caracteriza prática incompatível com a legislação contábil vigente, em especial o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) - 6º edição (válido a partir do exercício de 2015), que trata do tema no capítulo 9. Cabe destacar que esta foi a orientação dada pela DICON/CAFE, conforme justificativa apresentada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No MCASP, a contabilização nas contas contábeis de controle, grupos 7 e 8 do Plano de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (PCASP), diz respeito a Ativos e Passivos Contingentes, que são obrigações possíveis de ocorrer cuja existência será confirmada apenas pela ocorrência ou não de um ou mais eventos futuros incertos que não estão totalmente sob o controle da entidade.

Ainda sobre o tema escreve Mota (2009, p. 341):⁵²

As contas do subsistema de compensação caracterizam-se por serem acessórias às dos subsistemas financeiro e patrimonial. [...] Por esse motivo, **elas se destinam precipuamente a efetuar controle de eventos que não produzem, de imediato, variação qualitativa ou quantitativa no patrimônio**, mas que podem vir a alterar a composição patrimonial no futuro. (Sem grifo no original)

No caso do reconhecimento das pendências de pagamento ora apresentadas, diversamente do que pretende a defesa e em consonância com a manifestação da Unidade Técnica, não há dúvidas com relação à ocorrência da obrigação, tendo em vista que a previsão para implantação das promoções e progressões é decorrente de lei, portanto, são obrigações já consolidadas, que deverão ser registradas no passivo do Balanço Patrimonial.

A propósito, a COFIE, na Instrução nº 301/16, peça nº 137, fl. 102, ao rebater as alegações do contraditório, consigna seu entendimento **“diferentemente do Estado, pois as progressões e promoções são direitos adquiridos por lei, sendo um passivo já reconhecido, uma dívida líquida e certa, não um registro que compreenda uma ‘probabilidade de futuro’”** (Sem grifo no original).

Nesse ponto, aliás, cabe ressaltar que não socorre à defesa eventual arguição do disposto no art. 169, §1º, I e II, da Constituição Federal,⁵³ que

⁵² MOTA, Francisco Glauber Lima. *Contabilidade Aplicada ao Setor Público*. 1ª ed. Brasília: Gestão Pública, 2009.

⁵³ “A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

condiciona a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração à existência de prévia dotação orçamentária.

Tendo-se em conta a natureza legal da obrigação, não tendo a defesa se desincumbido do ônus de indicar qualquer evento concreto do qual estaria dependente a consolidação do direito do servidor ao benefício, conforme sobejamente indicado na instrução, eventual ausência de previsão orçamentária não pode ser apontada como escusa, mas, inversamente, como agravante ao não reconhecimento contábil da despesa.

Eventual omissão na iniciativa da lei orçamentária, dado o efetivo reconhecimento da existência material da dívida, por parte da SEAP, não pode ter o efeito de desconstituir o fato jurídico ensejador da despesa, mas, ao contrário, torna mais aguda a falha de planejamento dos gastos, mediante o descumprimento do art. 22 da Lei nº 4.320/64, III, "f", na parte que trata da indicação da *"despesa prevista para o exercício a que se refere a proposta"*.

Dessa forma, o fato de existir eventual discussão com relação a valores não afasta a obrigatoriedade do registro no passivo.

O conceito de Passivo, aliás, está previsto no MCASP, conforme segue:

Passivos são obrigações presentes da entidade, derivadas de eventos passados, cujos pagamentos se esperam que resultem para a entidade saídas de recursos capazes de gerar benefícios econômicos ou potencial de serviços. (Sem grifo no original)

Verifica-se, portanto, que os valores pendentes de implantação de progressões e promoções se amoldam, perfeitamente, ao conceito de passivo.

Ressalta-se que a ausência da contabilização no passivo pode comprometer a apuração do Resultado Patrimonial, e, ainda, configurar omissão de dívida, com reflexos na apuração do limite de endividamento do

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

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Estado e no Resultado Nominal, que representa a variação da dívida fiscal líquida do Estado em determinado período.

Portanto, esta omissão, além de resultar no descumprimento aos princípios contábeis da Oportunidade⁵⁴ e da Evidenciação Contábil,⁵⁵ pode trazer implicações na avaliação e análise correta das contas públicas, demonstrando a falta de transparência e fidedignidade das informações.

Ademais, cabe destacar que, conforme apresentado na tabela acima transcrita, há divergências nos valores pendentes apresentados pela SEAP e pelas entidades.

Releva notar, nesse aspecto, que, por ocasião do contraditório, a Comissão apontou valores não reconhecidos pela EMATER e pelo IAPAR (que totalizavam R\$ 15.105.524,13), tendo a SEAP se limitado, por meio da Informação 151/16, a afirmar que “*estas entidades não tem valores pendentes do exercício de 2015*”, o que colide com os protocolos identificados nos trabalhos de fiscalização da 7ª Inspeção de Controle Externo.

Não se descarta, portanto, que o passivo que deixou de ser reconhecido supere o apontado na instrução, seja pela abrangência de outras entidades, não consideradas pela SEAP, seja pelo acréscimo de valores que ainda podem estar pendentes de reconhecimento.

Além disso, diversas dessas progressões e promoções estão sendo concedidas pela via judicial, o que encarece seu custo de implementação com juros e honorários de sucumbência.

⁵⁴ Resolução CFC nº 1.282/10:

Art. 6º O Princípio da Oportunidade refere-se ao processo de mensuração e apresentação dos componentes patrimoniais para produzir informações íntegras e tempestivas.
Parágrafo único. A falta de integridade e tempestividade na produção e na divulgação da informação contábil pode ocasionar a perda de sua relevância, por isso é necessário ponderar a relação entre a oportunidade e a confiabilidade da informação.

⁵⁵ Lei nº 4.320/64:

Art. 83. A contabilidade evidenciará perante a Fazenda Pública a situação de todos quantos, de qualquer modo, arrecadem receitas, efetuem despesas, administrem ou guardem bens a ela pertencentes ou confiados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Contudo, na apreciação das presentes contas, a análise deve restringir-se ao objeto do contraditório, complementado pela manifestação da defesa, que aponta R\$ 334.101.122,37 como pendentes de reconhecimento, e pelo valor indicado pela 7ª Inspeção de Controle Externo, de R\$ 15.105.524,43, de modo que, após as conciliações compiladas na tabela acima, se chega ao montante estimado de R\$ 349.164.858,75, como dívida não reconhecida pela contabilidade.

Dessa forma, para efeito de mensuração da representatividade dessa omissão nos demonstrativos contábeis, é importante observar o impacto do valor assinalado nos indicadores mencionados.

Quanto ao índice de pessoal, tomando-se por base os valores indicados nos processos de Alerta já citados, o acréscimo do valor assinalado, caso, a título ilustrativo, este fosse integralmente considerado como relativo ao exercício de 2015, traria o seguinte impacto nos respectivos percentuais:

	1º quadrimestre		2º quadrimestre		3º quadrimestre	
	valor original	ajustado	valor original	ajustado	valor original	ajustado
Despesa de Pessoal	13.130.081.409,83	13.479.246.268,58	13.717.951.283,89	14.067.116.142,64	14.736.529.305,18	15.085.694.163,93
RCL	29.437.215.412,94		31.050.297.653,83		31.876.371.512,27	
Índice	44,6%	45,8%	44,18%	45,30%	46,23%	47,33%

Ainda que, apenas no último quadrimestre, houvesse a indicação de extrapolação do limite prudencial de 95% de que trata o parágrafo único do art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal, haja vista que o índice assinalado, de 47,33%, é superior ao limite de 46,55%, não teria havido significativo impacto em relação à observância do limite máximo, de 49% (art. 20, II, "c", da Lei de Responsabilidade Fiscal).

Com relação ao resultado patrimonial, apresentado como sendo superavitário, em R\$ 5.446.324.322,14, a redução, caso reconhecida a despesa, resultaria em R\$ 5.097.159.463,39, ou seja, uma diminuição de, aproximadamente, 6,4%, que não comprometeria, de forma significativa, o resultado apresentado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Da mesma forma, o resultado nominal, de -R\$ 380.652.437,65, passaria para -R\$ 31.487.578,90, que, ainda assim, resultaria no atingimento da meta alterada pela Lei nº 18.532/2015, de -R\$ 1.276.141,000,00.

Menos significativa, ainda, seria a alteração do índice de endividamento em relação ao limite de 200%, definido pelo art. 3º da Resolução nº 40/01, do Senado Federal, haja vista que, somando-se o valor assinalado à dívida Consolidada Líquida, de R\$ 16,126 bilhões, o índice representativo da Receita Corrente Líquida passaria de 50,59% para 51,68%.

Dessa forma, levando-se em conta que o impacto da omissão de dívida nos resultados e limites assinalados não apresenta expressividade ao ponto de alterar qualquer conclusão quanto à observância dos percentuais e indicadores legais, em corroboração às manifestações uniformes no processo, pode o item ser objeto de conversão em **RESSALVA**, sem prejuízo da imposição das seguintes **DETERMINAÇÕES**:

- Ao Poder Executivo Estadual, por meio da SEAP – Secretaria de Estado da Administração e da Previdência, da SEFA – Secretaria de Estado da Fazenda e da CGE – Controladoria Geral do Estado, para que realize e apresente, no prazo de 30 (trinta) dias, o levantamento de todas as promoções e progressões pendentes, bem como proceda à respectiva contabilização, em valores atualizados, registrando-os na contabilidade como Passivo, e não na conta denominada Atos Potenciais Passivo;
- À Procuradoria Geral do Estado, para que apresente levantamento das pendências judiciais existentes, relativas às promoções e progressões, no prazo de 30 (trinta) dias.

Em acolhimento à proposta do Ilustre Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, impõe-se, também, a **DETERMINAÇÃO** para que o Poder Executivo apresente proposta de pagamento dos valores pendentes, a serem reconhecidos, possibilitando a esta Corte o monitoramento desses pagamentos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

13.7.3 Ausência de Integração das Universidades Estaduais ao Sistema RH-PARANÁ/META 4

Finalmente, tendo em vista a pertinência desse tópico com a matéria de despesas com pessoal, vale mencionar que a Comissão responsável pelo Caderno de Gestão de Pessoal também fez relevantes considerações acerca da ausência de integração das universidades estaduais ao sistema RH-PARANÁ/META 4, inobstante a determinação expressa contida no art. 23 do Decreto nº 3.728, de 23 de janeiro de 2012,⁵⁶ a seguir reproduzidas:

Entretanto, até hoje as citadas Universidades não se integraram ao Sistema e a razão maior, segundo as IEES, é que tal sistema de controle de pessoal fere a autonomia universitária prevista na CF/88 no artigo nº 207, razão pela qual as partes envolvidas adiam a integração na folha de pessoal do Estado.

Ressalte-se que a Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP) e a Universidade do Estado do Paraná (UNESPAR) fazem parte do META 4 sem prejuízo de seu funcionamento.

As universidades estaduais de Londrina (UEL), Maringá (UEM), Ponta Grossa (UEPG), do Oeste do Paraná (UNIOESTE) e Centro Oeste do Paraná (UNICENTRO) não processam suas folhas de pagamento no Sistema META4, administrado pela Secretaria de Estado da Administração e Previdência – SEAP. Cada uma delas possui todo o aparato necessário à confecção da folha de pagamento com sistema e equipamento de informática próprios, gerando gastos extras ao Erário, pois o Estado já possui todo o necessário para o desempenho destas funções com o META 4.

Além dos gastos desnecessários que as Universidades têm em processar suas próprias folhas, o maior problema está nos controles exercidos pelo Estado nos gastos com pessoal dessas IEES, pois acaba por tornar-se incipiente.

As IEES fornecem à SEAP, mensalmente, o relatório denominado RMIP-Relatório Mensal de Informação de Pagamento. O RMIP não supre as lacunas de fiscalização, auditoria e controle, pois é mero relatório compilado das 5 (cinco) Universidades em suas folhas de pagamento e base de dados próprios.

⁵⁶ Art. 23. As despesas de pessoal dos Órgãos da Administração Direta, Órgãos de Regime Especial e Autarquias, incluídas as Instituições Estaduais de Ensino Superior – IEES, deverão processar as respectivas folhas de pagamento mediante utilização do Sistema RH Paraná – META 4.

§ 1º. A adesão ao sistema RH Paraná – META 4, pelos Órgãos e Entidades referidas no caput deste artigo deverá ocorrer em até 30 dias após a publicação deste Decreto, devendo sua implantação ser efetivada até 31 de agosto de 2012.

§ 2º. O não cumprimento do disposto no caput deste artigo, bem como a não observância dos prazos definidos no parágrafo anterior, sujeitará os ordenadores de despesas às penalidades previstas na Lei nº 6.174, de 16 de novembro de 1970.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Como exemplo da falta de controle por parte do Estado na folha de pagamento dessas IEES, cita-se o Acórdão nº 1591/16 deste Tribunal, junto ao processo nº 521.442/13 de Tomada de Contas Extraordinária, instaurada em face da UNIOESTE ter concedido gratificação por tempo integral e dedicação exclusiva (TIDE), por decisão colegiada do Conselho Universitário da Entidade, sem a correlata legislação que os ampare.⁵⁷

A título de ilustração, o valor pago no primeiro semestre de 2015, apurado pela Inspeção que fiscaliza o órgão, é de R\$ 9.365.238,21, e foram realizados sem o conhecimento do Estado e em especial da SEAP, da Controladoria Geral do Estado, da SEPL e da SEFA.⁵⁸

Situação semelhante se observa no Acórdão nº 1588/16, junto ao processo nº 351.041/15 de Prestação de Contas Anual, em que o Tribunal Pleno determina que a UEL – Universidade Estadual de Londrina faça parte e tenha a folha devidamente processada no RH-PARANÁ/META 4.⁵⁹

Como paliativo da falta de controle, os órgãos que não estão incluídos no META4 se obrigam a apresentar a RMIP – Relatório Mensal de Informações da Folha de Pagamento, mas são dados fornecidos pelos próprios entes que processam suas folhas de pagamento não havendo nenhum controle do Estado em seus dados ou auditoria que os validem.

Cada entidade processa a sua própria folha com seus próprios códigos de pagamentos. Sendo assim, tem-se 5 órgãos com 5 sistemas diferentes de processamento e consequente gastos daí decorrentes. E com toda a estrutura de pessoal técnico e administrativo, equipamentos de informática e de software necessários para o processamento.

A migração para o META 4 evitaria tais gastos e tornaria a folha de pagamento das Universidades mais transparente.

Relevante ainda o número de servidores da UEL, UEM, UEPG, UNIOESTE e UNICENTRO que somam 14.894 (Estatutários, CRES, CLT) frente ao total do Estado de 191.234, representando cerca de 8% do total geral da administração estadual.⁶⁰ (Sem grifo no original).

Levando-se em consideração que essa matéria é objeto específico da Comunicação de Irregularidade nº 553888/16, originária da 6ª Inspeção de Controle Externo, superintendida pelo Ilustre Conselheiro FABIO CAMARGO,

⁵⁷ Atualmente tramita o processo nº 473256/16 de Recurso de Revista.

⁵⁸ Dados obtidos junto à 6ª ICE, responsável pela fiscalização das IEES.

⁵⁹ Extrai-se do texto do Acórdão 1588/16:

“Desse modo, não resta outra senão determinar que a UEL efetue a implantação do Sistema RH Paraná – META 4 para as despesas de pessoal, visando cumprir o que determina o Decreto nº 3.728/12, sob pena de sanções pecuniárias e até de terem futuros processos julgados irregulares”.

Atualmente tramita o processo nº 413075/16 de Recurso de Revista.

⁶⁰ Dados obtidos junto à 6ª ICE, responsável pela fiscalização das IEES.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ainda em fase de instrução, que envolve o efetivo levantamento das dificuldades técnicas e operacionais, além do fato de que determinação no sentido dessa integração tem sido imposta em diversos processos de prestação de contas anuais das IEES, mostra-se despidianda qualquer deliberação nestes autos de prestação de contas do Chefe do Poder Executivo Estadual.

14. LIMITES DA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

14.1 METAS FISCAIS – RESULTADO PRIMÁRIO E RESULTADO NOMINAL

Da análise das Metas Fiscais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO para o exercício de 2015, alteradas no curso do exercício por intermédio da Lei nº 18.532/15, verificou-se o atendimento à meta estabelecida.

Entretanto, a Unidade Técnica solicitou esclarecimentos quanto às divergências entre o Demonstrativo do Resultado Primário e o Demonstrativo de Resultado Nominal apurados pelo Estado, e os dados apurados por este Tribunal.

Quanto ao Demonstrativo de Resultado Primário, foram encontrados equívocos e foi elaborado novo documento, razão pela qual considerou-se saneada a questão, apenas com recomendação de que o Demonstrativo seja republicado.

No que concerne ao Demonstrativo de Resultado Nominal, a Unidade Técnica acatou parcialmente as justificativas, em razão das divergências verificadas no Demonstrativo da Dívida Consolidada. Desse modo, o Resultado Nominal passou de um decréscimo de R\$ 678 milhões para um decréscimo de R\$ 380 milhões. Ainda assim, permanecem valores divergentes, motivo pelo qual sugeriu a expedição de recomendação no sentido de que o Demonstrativo seja retificado e republicado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O tema em referência foi objeto de voto divergente, pela recomendação da irregularidade das contas do exercício anterior, o que reforça a necessidade de aprofundamento de sua análise.

Observe-se, inicialmente, que, no exercício de 2014, constatou-se que o Estado obteve um Déficit Primário de R\$ 177,9 milhões, enquanto a meta definida na LDO estabelecia um Superávit Primário de R\$ 2,3 bilhões.

Por ocasião do contraditório, o Poder Executivo justificou que a meta foi revista e apresentou a Lei nº 18.468/15, aprovada pela Assembleia Legislativa do Paraná em 29/04/2015, portanto após o término do exercício, a qual, em seu art. 42, previu uma redução em R\$ 3,5 bilhões da meta III, constantes da Tabela 5 do Anexo I da Lei nº 17.631/13, ou seja, reduzindo a meta do Resultado Primário para um déficit de R\$ 1,1 bilhão.

No mesmo exercício, o Estado obteve um Resultado Nominal de R\$ 3 bilhões, em termos de aumento na Dívida Fiscal Líquida, enquanto a meta definida na LDO era uma variação positiva na dívida, de R\$ 986 milhões.

Em seu contraditório, o Poder Executivo também justificou que a meta foi revista pela Lei nº 18.468/15 em R\$ 150 milhões, ajustando-se para um déficit de R\$ 1,1 bilhão.

O resultado apurado evidenciou um acréscimo de R\$ 3 bilhões no exercício (24,75% de aumento), entretanto, mesmo com o advento da mencionada lei, o Estado não atendeu à meta fixada para o período em análise.

Naquela oportunidade, portanto, além do fato de a alteração da meta ter sido feita somente no exercício seguinte, tanto em relação ao Resultado Primário como ao Nominal, este último, mesmo assim, não foi atingido.

No exercício de 2015, a situação é bastante diversa, uma vez que, tanto o Resultado Primário, quanto o Resultado Nominal, atingiram as metas fixadas, ainda que com as alterações inseridas pela Lei nº 18.532/15. Importante ressaltar que essa lei, que alterou as metas, foi editada em 23 de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

julho de 2015, isto é, durante o próprio exercício, situação que tem sido validada tanto pela doutrina como pela jurisprudência dominante.

Importante reprimir os valores indicados na Instrução nº 116/16.

Da análise do Resultado Primário, constatou-se que o Estado obteve em 2015 um Superávit Primário na ordem de R\$ 1.863.592 mil, enquanto a meta inicial definida na LDO estabelecia um Superávit Primário de R\$ 4.128.071 mil, porém ela foi alterada pela Lei nº 18.532/15, ficando fixada em - R\$ 569.529 mil.

Embora tenha sido cumprida a meta estabelecida, o Resultado Primário apurado pelo Estado, no montante de R\$ 1.901.907.212,47, difere do apurado pela Unidade Técnica (R\$ 1.863.592 mil).

Exercido o contraditório, foi informado que o setor responsável elaborou novo Demonstrativo do Resultado Primário, após reconhecer equívocos no demonstrativo anterior. Em análise, a COFIE informou que o novo demonstrativo está consistente com o apresentado na Instrução nº 116/16-DCE, razão pela qual considerou saneado o item e recomendou a republicação do citado demonstrativo.

Com relação ao Resultado Nominal, a Unidade Técnica apurou um valor inicial de -R\$ 678.043.857,47 e considerou que houve um decréscimo da Dívida Fiscal Líquida. Verificou que, independentemente de qual meta seja utilizada, a estabelecida na LDO, de R\$ 246.739.000,00, ou a alterada por meio da Lei nº 18.532/15, de R\$ 1.276.141.000,00, o Estado atendeu ao valor fixado para o período em análise.

Entretanto, ressaltou que, embora tenha sido dado atendimento à meta estabelecida, o Resultado Nominal apurado pelo Estado, de -R\$ 1.456.479.395,99, difere do apurado pela Unidade Técnica.

Após o exercício do contraditório, constatou a COFIE que as divergências do Demonstrativo do Resultado nominal decorreram de divergências verificadas no Demonstrativo da Dívida Consolidada, de modo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que, ao refazer aquele demonstrativo, concluiu que o Resultado Nominal foi de -R\$ 380.652.437,65.

Verifica-se, assim, que, em ambos os casos, de acordo com os demonstrativos contábeis apresentados, diversamente do exercício anterior, as metas fiscais foram atingidas com uma razoável margem.

Feitas estas considerações, discorda-se do posicionamento da Unidade Técnica somente na imposição da medida, propondo-se, ao invés da recomendação, a **DETERMINAÇÃO** para que sejam retificados os valores e republicados os Demonstrativos de Resultado Primário e Resultado Nominal e, ainda, que o Estado observe a legislação atinente à matéria quanto ao registro dos fatos contábeis no momento da ocorrência do fato gerador, para que os Resultados Primário e Nominal demonstrem a real situação fiscal do Estado.

14.2 RISCOS FISCAIS

Os Riscos Fiscais avaliam os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas. De acordo com o parágrafo 3º, do artigo 4º, da LRF, estes riscos devem ser contemplados no anexo da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A Lei Estadual nº 18.178/14 (LDO), em seu Anexo II, apresentou comentários a respeito dos Riscos Fiscais, os quais deveriam ser considerados na elaboração da Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2015.

A equipe integrante da Comissão das Contas do Governador, em análise dos Riscos Fiscais apresentados, verificou que o Estado do Paraná não apresentou as informações necessárias para o atendimento ao modelo proposto pelo Manual de Demonstrativos Fiscais, restringindo-se ao tipo de risco e da exposição ao risco, não informando a quantificação e nem as providências a serem tomadas em caso de tais riscos se concretizarem.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A Unidade Técnica, COFIE, discordando de tal posicionamento e considerando que o Governo do Estado incluiu item denominado “Riscos Fiscais na Receita” na Lei nº 18.178/14, concluiu que houve atendimento à ressalva imposta no exercício anterior (2014).

Por seu turno, o Ministério Público de Contas, conforme anteriormente relatado, consignou que deveria ser acrescida ressalva às contas em razão de insuficiência dos dados consignados no Anexo de Riscos Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, o qual, embora haja contemplado os passivos contingentes e outros riscos, deixou de prever as providências a serem tomadas no caso de sua ocorrência (art. 4º, § 3º da LRF).

Em acolhimento à manifestação do *Parquet* e da comissão, impõe-se que seja consignada **RECOMENDAÇÃO** ao Governo do Estado, para proceder à adequação do anexo de Riscos Fiscais ao modelo proposto pelo Manual de Demonstrativo Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional, informando a quantificação dos riscos e as providências que serão adotadas pelo Estado nos casos em que os riscos se concretizarem.

14.3 METAS FÍSICAS

No curso da instrução, solicitou-se ao Estado que justificasse os baixos percentuais de execução de metas físicas, o estágio em que se encontram, e os baixos índices dos Indicadores de Programas de Governos previstos no Plano Plurianual.

Em suas argumentações, o Executivo Estadual, por meio da Coordenação de Orçamento e Programação (COP), abordou de maneira generalizada o questionamento, respaldando suas justificativas no atual cenário político-econômico, o que levou ao contingenciamento de recursos orçamentários.

A Coordenadoria de Fiscalização Estadual, em análise, não acatou integralmente as justificativas apresentadas, uma vez que o efeito da recessão



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

econômica em termos de contingenciamento do orçamento, conforme defesa, seria de cerca de 6%, e, portanto, não mantém relação proporcional com os baixos percentuais de execução das metas previstas, razão pela qual opinou pela **ressalva** do item, sendo acompanhado pelo Ministério Público de Contas.

O acompanhamento do PPA é relevante na medida em que possibilita avaliar os resultados dos programas por meio de indicadores, além de disponibilizar informações que norteiam a tomada de decisões e a evolução das políticas públicas.

Estes resultados são obtidos pela Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral (SEPL), por meio da Coordenação de Monitoramento e Avaliação (CMA), utilizando o Sistema Integrado de Gestão, Avaliação e Monitoramento Estadual (SIGAME), responsável pelo recebimento e gerenciamento das informações prestadas pelas unidades setoriais dos diversos órgãos e entidades do Governo Estadual.

Entretanto, verifica-se que este acompanhamento ficou comprometido diante da inobservância de um controle efetivo por parte dos responsáveis pelo SIGAME, vez que a atualização do sistema e o monitoramento das informações prestadas pelas unidades setoriais do Governo ocorre ao final de cada exercício financeiro.

Essa prática obstaculiza a identificação de possíveis falhas durante a execução dos programas e inviabiliza a correção de eventuais distorções do sistema, ou a aferição das metas e das ações previstas nos Instrumentos de Planejamento: PPA, LDO e LOA.

Assim, acompanhando a Unidade Técnica e o Ministério Público de Contas, entende-se pela **RESSALVA** dos resultados apurados na execução das metas físicas, bem como na obtenção de baixos índices dos Indicadores dos Programas.

Esta situação já foi objeto de análise e determinação nas contas de 2014, por meio do Acórdão de Parecer Prévio nº 255/15 – Pleno, que, ao acolher a proposta da Unidade Técnica, determinou ao Estado do *Paraná* “que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

providencie junto à Secretaria de Estado do Planejamento – SEPL, responsável pelo sistema informatizado que faz avaliação dos Programas de Governo, alterações no mesmo de modo que os relatórios gerados apresentem elementos suficientes e confiáveis para que se possa avaliar com precisão a real execução tanto física como financeira do estabelecido no PPA em consonância com a LOA, conforme Instrução nº 312/2015” (peça nº 109, fl. 09).

Dessa forma, como não houve alteração da situação fática, reitera-se a **DETERMINAÇÃO**.

15. GESTÃO PREVIDENCIÁRIA

A análise preliminar da gestão previdenciária consta da Instrução nº 116/16, da Coordenadoria de Fiscalização Estadual, na peça nº 64, às fls. 172/193, tendo sido complementada, para delimitação do objeto do contraditório, com o Ofício nº 24/16, da 3ª Inspeção de Controle Externo, juntado à peça nº 66.

Após a manifestação da defesa, a Unidade Técnica, na Instrução nº 301/16 (peça nº 137), concluiu que os argumentos apresentados não foram suficientes para afastar o apontamento referente à (a) “*contabilização incorreta dos valores repassados aos Fundos Financeiro e Militar, referentes ao ‘Termo de Compromisso’*”,⁶¹ através de empenho de despesa orçamentária de contribuições, quando de fato o repasse se caracteriza como repasse para cobertura de insuficiência financeira e, conforme o MCASP, deve ser contabilizado como ‘Transferência do Aporte para Cobertura de Déficit Financeiro’, e (b) “*contabilização incorreta dos repasses para cobertura de*

⁶¹ Conforme exposto às fls. 62/64 do Caderno de Gestão Previdenciária, em 10/07/2013, o Estado do Paraná e o PARANAPREVIDENCIA firmaram Termo de Compromisso, posteriormente substituído por novo Termo de Compromisso assinado em 18/06/2015, tendo por objetivo a definição da forma e do valor dos aportes mensais a serem efetivados pelo Estado do Paraná junto aos Fundos Financeiro e Militar, geridos pelo PARANAPREVIDENCIA, a fim de promover o encontro de contas previsto no artigo 4º, §3º da Lei Estadual nº



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

insuficiência financeira, através de empenho de despesa orçamentária de contribuições, quando deveria, conforme o MCASP, serem contabilizados como ‘Transferência do Aporte para Cobertura de Déficit Financeiro’, sugerindo, para esse efeito, a indicação de ressalva e determinação.

A mesma Diretoria acatou a manifestação da defesa relativamente à *“falta de repasse da integralidade das contribuições devidas aos Fundos Previdenciários contribuindo para as insuficiências financeiras dos fundos”*, no valor de R\$ 318 milhões, o qual teria sido zerado em janeiro de 2016.

Já com relação à *“falta de repasse das contribuições patronais sobre os inativos, nos termos estabelecidos na Lei Estadual nº 17.435/12”*, o entendimento da Unidade Técnica é o de que os arts. 15 e 16 da Lei nº 17.435/12, atualizados pela Lei nº 18.370/14, preveem a obrigatoriedade do recolhimento da contribuição, propondo, contudo, diante de acatamento parcial das justificativas, *“recomendação para que o Estado providencie estudo e implantação do repasse das contribuições patronais sobre os inativos, nos termos estabelecidos na Lei Estadual nº 17.435/12, sendo válida também a opção, conforme o contexto, de promoção de alteração legal”*.

Consta da peça nº 138 a Instrução nº 21/16, da 3ª Inspeção de Controle Externo, contendo sua análise das justificativas apresentadas acerca das matérias que haviam sido objeto de apontamento pelo Ofício nº 24/16, da mesma Inspeção, referentes à falta de recolhimento da contribuição patronal sobre os proventos de aposentadoria e pensão e seu impacto na avaliação atuarial do Fundo de Previdência, concluindo assim:

[...] visível constatação de déficit atuarial **decorrente da não contrapartida do Estado sobre as contribuições de aposentados e pensionistas (arts. 15 e 16, da Lei nº 17.435/2012)**, que, por si só, reflete em uma redução de receitas futuras de R\$ 3,58 bilhões e, por conseguinte, provavelmente uma solvência do Fundo de Previdência em até 25 anos, tornando inaplicável o plano de financiamento suplementar com base na redução de compromissos previdenciários com o Fundo Financeiro (art. 20 da Lei nº 17.435/12), o que adiciona uma perda de receita futura ao Fundo de Previdência na ordem de R\$

17.435/2012, para ajustes de quaisquer débitos decorrentes das fontes de financiamentos dos fundos públicos de natureza previdenciária.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

17,02 bilhões, resultando no déficit técnico de R\$ 20,54 bilhões, não foi esclarecido, ao contrário, o que se buscou foi, sem argumentos sólidos, desqualificar a Nota Técnica Atuarial DPPREV/ATUÁRIA 057/2016, aprovadas pelos conselhos competentes.

O Ministério Público de Contas, em seu Parecer nº 10.892/16 (peça nº 140), posicionou-se pela irregularidade das contas, por entender que restou *“evidenciado o desequilíbrio atuarial do sistema, situação agravada com o imenso passivo (sequer reconhecido contabilmente pelo Estado) oriundo da ausência de repasse da contribuição patronal sobre a folha de inativos e pensionistas”*.

15.1 CONTABILIZAÇÃO INCORRETA DOS VALORES REPASSADOS AOS FUNDOS FINANCEIRO E MILITAR

Com relação à forma de contabilização dos valores repassados aos Fundos Financeiro e Militar referentes ao “Termo de Compromisso”, em atendimento à determinação expressamente consignada pelo Ilustre Conselheiro DURVAL AMARAL, no Acórdão de Parecer Prévio nº 155/15, do Tribunal Pleno, que analisou as contas do exercício de 2014, essa matéria foi objeto de deliberação por ocasião do julgamento dos processos dos Alertas referentes aos três quadrimestres do exercício de 2015,⁶² tendo esse mesmo Tribunal Pleno, na sessão do dia 01/09/2016, em conformidade com as manifestações uniformes da Coordenadoria de Fiscalização Estadual e do Ministério Público de Contas, fixado entendimento segundo o qual os referidos valores destinam-se à cobertura de insuficiência financeira e devem ser computados como despesa de pessoal, uma vez que não guardam natureza de repasses vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social.

Em relação ao item “b”, por brevidade, transcreve-se a acurada análise da Unidade Técnica sobre a matéria, a qual deve ser integralmente acolhida,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

inclusive, com a reiteração da determinação proposta, constante das fls. 52/53 da peça nº 137:

[...] embora a defesa argumente que atendeu a determinação, de modo que a execução dessas transferências passou a ocorrer intraorçamento, entende-se que está equivocado o procedimento adotado pelo Estado, pois verifica-se que as transferências de recursos foram realizadas por meio de empenhamento de despesas, portanto, como despesas orçamentárias.

Entretanto, o Acórdão nº 255/15 determina explicitamente que seja dado o "...o mesmo tratamento dado aos Poderes quando da transferência de cotas concedidas /recebidas".

E o tratamento dado aos Poderes não é por meio de execução de despesas intraorçamentárias, mas as cotas são repassadas por meio de registro contábil de Transferências Financeiras Concedidas para a Execução Orçamentária, inclusive exatamente como o estado contabilizou no exercício de 2015 (...).

Ainda, de acordo com o modelo de contabilização especificado no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP), estes registros deveriam ocorrer conforme demonstrado a seguir:

4.4.5.3. Aporte para Cobertura de Déficit Financeiro

No caso do aporte para cobertura de déficit financeiro não há execução orçamentária pela transferência de recursos do ente ao RPPS.

Lançamentos:

a. No Ente

Transferência do Aporte para Cobertura de Déficit Financeiro

Natureza da informação: patrimonial

D 3.5.1.3.2.xx.xx Transferências Concedidas para Aportes de Recursos para o RPPS – Intra OFSS

C 1.1.1.1.x.xx.xx Caixa e Equivalentes de Caixa em Moeda Nacional (F) Natureza da informação: controle

D 8.2.1.1.1.xx.xx Disponibilidade por Destinação de Recursos (DDR)

C 8.2.1.1.4.xx.xx DDR Utilizada

b. No RPPS

Recebimento do Aporte para Cobertura de Déficit Financeiro

Natureza da informação: patrimonial

D 1.1.1.1.x.xx.xx Caixa e Equivalentes de Caixa em Moeda Nacional (F)

C 4.5.1.3.2.xx.xx Transferências Recebidas para Aportes de Recursos para o RPPS – Intra OFSS

Natureza da informação: controle

D 7.2.1.1.x.xx.xx Controle da Disponibilidade de Recursos

C 8.2.1.1.1.xx.xx Disponibilidade por Destinação de Recursos (DDR)

Portanto, esta COFIE entende que os argumentos apresentados não foram suficientes para afastar os apontamentos efetuados na Instrução 116/16-DCE (peça 64), concluindo que a situação deve ser objeto de ressalva, com determinação para que a entidade efetue a

⁶² Acórdão nº 4345/16 – Tribunal Pleno, Processo nº 515125/16 – 1º quadrimestre de 2015; Acórdão nº 4346/16 – Tribunal Pleno, Processo nº 257553/16 – 2º quadrimestre de 2015; e Acórdão nº 4347/16 – Tribunal Pleno, Processo nº 365631/16 – 3º quadrimestre de 2015.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

contabilização conforme o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP).

Cabe reiterar, a propósito, a **DETERMINAÇÃO** sugerida pela Coordenadoria de Fiscalização Estadual, no sentido de que a entidade efetue a contabilização das referidas transferências de acordo com o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP), 6ª edição, aplicável a partir do exercício de 2015.

15.2 AUSÊNCIA DE REPASSE DAS CONTRIBUIÇÕES PATRONAIS DOS INATIVOS/PENSIONISTAS E EQUILÍBRIO ATUARIAL

Já com relação à falta da contribuição patronal ao Fundo Previdenciário, incidente sobre os proventos de aposentadoria e pensão, não mereceram acolhimento os argumentos apresentados pela defesa.

A Constituição Federal, no art. 40, *caput*, assegura o regime de previdência, de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas.

O art. 2º, da Lei Federal nº 9.717/98, estabelece que o limite mínimo da contribuição de responsabilidade do ente público deve ser equivalente ao da contribuição do servidor ativo, e que o limite máximo será o dobro desta contribuição. Ou seja, permite que o Estado contribua com valores maiores do que os recolhidos pelos servidores ativos, mas até o limite do dobro destas contribuições.

De fato, essa lei, assim como a Constituição Federal, não obriga expressamente o Estado a recolher contrapartida sobre as contribuições dos inativos e dos pensionistas, mas também não contém qualquer vedação para tanto, desde que observado o valor limite (dobro da contribuição dos ativos).

Em outras palavras, dispõe apenas que o Estado deve aportar, no mínimo, o mesmo valor contribuído pelos servidores ativos, sem estabelecer qualquer fórmula de cálculo para caso realize a opção de contribuir com valor



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

maior. Nada impede que esta fórmula inclua, entre seus parâmetros, valores definidos com base nas contribuições dos inativos e dos pensionistas, desde que observado o limite máximo.

De outro vértice, não se pode sustentar que a Lei Estadual nº 17.435/12 contraria as disposições da Lei Federal nº 9.717/98.

Justamente por se tratar de Lei Nacional de caráter geral, o fato de a referida Lei Federal não prever a contrapartida do Estado sobre a contribuição dos inativos e dos pensionistas não permite concluir que esteja a vedá-la, e sim que existe um vazio acerca da matéria, passível de preenchimento pela legislação estadual.

A esse respeito, assim se pronunciou o Supremo Tribunal Federal:

O art. 24 da CF compreende competência estadual concorrente não cumulativa ou suplementar (art. 24, § 2º) e competência estadual concorrente cumulativa (art. 24, § 3º). Na primeira hipótese, existente a lei federal de normas gerais (art. 24, § 1º), poderão os Estados e o Distrito Federal, no uso da competência suplementar, preencher os vazios da lei federal de normas gerais, a fim de afeiçoá-la às peculiaridades locais (art. 24, § 2º); na segunda hipótese, poderão os Estados e o Distrito Federal, inexistente a lei federal de normas gerais, exercer a competência legislativa plena 'para atender a suas peculiaridades' (art. 24, § 3º). Sobrevindo a lei federal de normas gerais, suspende esta a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário (art. 24, § 4º).
(ADI 3.098, rel. min. Carlos Velloso, julgamento em 24-11-2005, Plenário, DJ de 10-3-2006. No mesmo sentido: ADI 2.818, rel. min. Dias Toffoli, julgamento em 9-5-2013, Plenário, DJE de 1º-8-2013 – sem grifos no original).

Em corroboração, registre-se que o Estado do Paraná não foi o único a instituir a contrapartida sobre a contribuição dos inativos e dos pensionistas, sendo possível listar, a título exemplificativo, os estados de São Paulo (Lei Complementar nº 1.010, de 1º de junho de 2007),⁶³ do Rio Grande do Sul (Lei

⁶³ Art. 32 - O fundo a que se refere o artigo 31 desta lei complementar contará com recursos constituídos por:

[...]

III - contribuição previdenciária do Estado, em contrapartida à contribuição dos servidores públicos civis, ativos e inativos, dos militares do serviço ativo, dos agregados ou licenciados, da reserva remunerada ou reformados, e dos respectivos pensionistas;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Complementar nº 12.065, de 29 de março de 2004),⁶⁴ do Mato Grosso do Sul (Lei nº 3.150, de 22 de dezembro de 2005),⁶⁵ do Mato Grosso (Lei Complementar nº 202, de 28 de dezembro de 2004),⁶⁶ e do Acre (Lei Complementar nº 154, de 08 de dezembro de 2005).⁶⁷

A Lei Estadual nº 17.435/12, por sua vez, contrariamente ao sustentado pelo opinativo da Procuradoria Geral do Estado (Informação nº 2/2015 – NJA/PGE/SEFA, fls. 34 a 39 da peça nº 97), instituiu efetivamente a contrapartida do Estado sobre as contribuições dos inativos e dos pensionistas.

Em que pese o referido parecer ter focado sua análise nos artigos 15 e 16 da Lei Estadual nº 17.435/12, basta ler os artigos 17, 18, 19, 21 e 22 do mesmo diploma para perceber este intuito, confirmado, também, pela própria Mensagem nº 129/14, do Governador do Estado do Paraná, que acompanha e

⁶⁴ Art. 2º - A contribuição mensal do Estado ao RPPS/RS será correspondente ao dobro da contribuição de seus servidores ativos, inativos e pensionistas, a cargo das dotações próprias de cada Poder ou órgão.

⁶⁵ Art. 23. Os Poderes, o Tribunal de Contas, o Ministério Público, a Defensoria Pública-Geral, as autarquias e as fundações contribuirão para o custeio do MSPREV com vinte e dois por cento sobre a soma dos subsídios e das remunerações mensais dos segurados ativos do MSPREV e do total dos proventos e das pensões pagas por recursos do regime próprio de previdência social. (redação dada pela Lei nº 3.634, de 16 de janeiro de 2009).

⁶⁶ Art. 2º As alíquotas relativas às contribuições mensais para o custeio do sistema previdenciário dos servidores públicos do Estado do Mato Grosso, por fora do que estabelecem o § 18 do art. 40 e o § 1º do art. 149 da Constituição Federal (redação dada pela Emenda Constitucional n.º 41/03) e o art. 4º da Emenda Constitucional n.º 41/03, ficam fixadas nos seguintes percentuais:

[...]

§ 1º A contribuição patronal dos Poderes, do Ministério Público, das autarquias, das fundações e das universidades será igual à de seus servidores ativos, inativos e pensionistas.

⁶⁷ Art. 17. As contribuições a que se referem os incisos I e II do art. 15 desta lei serão as seguintes:

I - onze por cento por parte dos segurados ativos, incidentes sobre a remuneração de contribuição;

II - onze por cento por parte dos aposentados e pensionistas, incidentes sobre a parcela que exceder ao limite estabelecido no art. 201 da Constituição Federal, exceto para os portadores das doenças incapacitantes previstas no art. 35 desta lei, que contribuirão sobre a parcela que exceder ao dobro daquele limite; e

III - onze por cento por parte dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas, bem como das autarquias e fundações públicas, incidentes sobre a mesma base de cálculo das contribuições dos segurados a eles vinculados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

justifica o Projeto de Lei nº 511/14, de sua autoria, perante a Assembleia Legislativa do Estado do Paraná.

O *caput* do referido artigo 15⁶⁸ estabelece que a contribuição dos servidores ativos é de 11%, ao passo que, em seu parágrafo 6º, define a contribuição dos inativos e dos pensionistas em 11% sobre a parcela que exceder o limite máximo para os benefícios do RGPS.

O *caput* do artigo 16,⁶⁹ por sua vez, dispõe que a contrapartida do Estado do Paraná equivalerá à contribuição arrecadada nos termos do artigo anterior.

Evidentemente, deve-se entender que o artigo 16, por não conter qualquer ressalva, faz alusão a toda e qualquer contribuição que for arrecadada em conformidade com o artigo 15.

Uma vez que o parágrafo 6º, deste último artigo, estabelece a arrecadação de uma contribuição (a dos inativos e dos pensionistas), esta há de estar compreendida na contrapartida do artigo 16.

Note-se que, caso fosse o desejo do Legislador excluir essa contribuição da contrapartida estatal, o teria feito por ocasião da edição da Lei Estadual nº 18.370/14, a mesma que a instituiu, bastando, para tanto, adicionar uma ressalva no parágrafo 6º ou no *caput* do artigo 15.

⁶⁸ Art. 15. A contribuição previdenciária dos servidores públicos estaduais titulares de cargos efetivos, dos magistrados, dos membros do Ministério Público, dos Conselheiros do Tribunal de Contas e dos militares da ativa, em favor do Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Paraná, será de 11% (onze por cento) a incidir sobre a remuneração ou subsídio do cargo efetivo, da graduação ou do posto, acrescido dos adicionais de caráter individual e das vantagens pessoais permanentes, fixados em Lei.

[...]

§ 6º Os aposentados e os pensionistas do Estado, inclusive os de suas Autarquias e Fundações, do Poder Judiciário, Poder Legislativo, Tribunal de Contas, Ministério Público e Polícia Militar, contribuirão com 11% (onze por cento), incidentes sobre o valor da parcela dos proventos de aposentadoria e pensões que supere o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social. (Incluído pela Lei 18370 de 15/12/2014)

⁶⁹ Art. 16. O Estado do Paraná será responsável pela respectiva contrapartida de contribuição mensal em montante igual à contribuição que arrecadar, nos termos do artigo anterior.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Este entendimento, conforme bem exposto pela Coordenadoria de Fiscalização Estadual, à fl. 59 da Instrução 301/16 (peça nº 137), decorre da interpretação literal da norma, conjugado com o disposto na Lei Complementar 95/98 (grifou-se):

Seção II

Da Articulação e da Redação das Leis

Art. 10. Os textos legais serão articulados com observância dos seguintes princípios:

I - a unidade básica de articulação será o artigo, indicado pela abreviatura "Art.", seguida de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste;

II - **os artigos desdobrar-se-ão em parágrafos** ou em incisos; os parágrafos em incisos, os incisos em alíneas e as alíneas em itens;

III - os parágrafos serão representados pelo sinal gráfico "§", seguido de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste, utilizando-se, quando existente apenas um, a expressão "parágrafo único" por extenso;

Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas:

(...)

III - para a obtenção de ordem lógica:

(...)

c) **expressar por meio dos parágrafos os aspectos complementares à norma enunciada no caput do artigo e as exceções à regra por este estabelecida.**

Também não se pode dizer que a regra do parágrafo 6º seja propriamente uma exceção ao *caput*, uma vez que igualmente trata de contribuição previdenciária. Em realidade, contém um aspecto complementar à regra, pois estabelece que, no caso específico dos inativos e dos pensionistas, a base de cálculo da contribuição desconsiderará a parcela remuneratória correspondente ao limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social.

Dessa forma, seria equivocado afirmar que o artigo 16 estaria se referindo apenas ao *caput* do artigo 15. Caso adotado esse raciocínio, também não haveria contrapartida do Estado sobre a contribuição incidente sobre a gratificação natalina (dos ativos e inativos e pensionistas), prevista no parágrafo 3º do artigo 15.⁷⁰

⁷⁰ § 3º A contribuição de que trata este artigo incide sobre a gratificação natalina.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Tem-se, portanto, que apenas não estão abrangidos pelo artigo 16 os parágrafos do artigo 15 que forem incompatíveis com o seu teor, por conterem verdadeiras exceções ao disposto no *caput*, a exemplo do citado parágrafo 4º,⁷¹ que prevê situação na qual o próprio servidor, além da sua contribuição, deve se responsabilizar pelo recolhimento da contrapartida. Note-se que, mesmo neste caso, é mantida a obrigatoriedade da contrapartida, com mudança apenas da figura do responsável pelo recolhimento, que passa a ser o próprio servidor.

A respeito da disposição contida no parágrafo 1º, do artigo 16, da Lei nº 17.435/12,⁷² não se vislumbra o alegado óbice de que o fato de os inativos e pensionistas receberem seus proventos diretamente de fundo gerido pelo PARANAPREVIDENCIA impediria que a contrapartida de contribuição corresse a cargo das dotações orçamentárias próprias dos Poderes, Ministério Público e demais órgãos ali citados. Bastaria que estes órgãos passassem a prever recursos para esta finalidade em suas dotações.

O intuito da citada Lei Estadual em instituir a contrapartida estatal sobre as contribuições dos inativos e dos pensionistas também é confirmado pelo seu artigo 17,⁷³ o qual estabelece que as receitas de contribuições previdenciárias que couberem ao Estado arrecadar em face dos **segurados**, acrescidas de contrapartida de igual valor, serão destinadas ao custeio do RPPS, mediante transferências aos Fundos Públicos de Natureza Previdenciária.

⁷¹ § 4º No caso de inexistência ou suspensão de remuneração, o servidor poderá optar por proceder ao recolhimento da contribuição previdenciária a que estiver obrigado nos termos desta Lei, cabendo-lhe ainda, o recolhimento da contrapartida da contribuição previdenciária de que trata o art. 16.

⁷² § 1º A contrapartida de contribuição de que trata o *caput* deste artigo, correrá a cargo das dotações orçamentárias próprias dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas, das Instituições de Ensino Superior e demais órgãos do Poder Executivo que possuam recursos próprios.

⁷³ Art. 17. O total das receitas de contribuições previdenciárias que o Estado arrecadar em face dos segurados e, quando couber dos pensionistas, acrescida da respectiva contrapartida de igual valor, deverá ser destinado, exclusiva e integralmente, ao custeio do Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Paraná, mediante transferências aos Fundos Públicos de Natureza Previdenciária, a ser processado nos termos estabelecidos por esta Lei.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Outrossim, a disposição contida no artigo 19 da Lei Estadual nº 17.435/12,⁷⁴ segundo a qual se pretende fazer com que, progressivamente, a contrapartida estatal ao Fundo de Previdência se equipare a uma vez e meia (150%) a contribuição arrecadada em face dos contribuintes vinculados àquele Fundo específico, não representa qualquer obstáculo ao recolhimento da contrapartida sobre a contribuição dos inativos e dos pensionistas.

A toda evidência, caso, na prática, a soma das contrapartidas do ente público (sobre as contribuições dos ativos, inativos e pensionistas vinculados aos Fundos de Previdência, Financeiro e Militar) venha a superar o limite previsto pelo artigo 2º da Lei Federal nº 9.717/98, correspondente ao dobro das contribuições a cargo dos servidores ativos, bastará desprezar o valor excedente, em respeito ao citado limite.

Em corroboração, verifica-se que, nos termos dos artigos 18, 20 e 21 da referida Lei,⁷⁵ o valor das transferências destinadas aos Fundos de Previdência, Financeiro e Militar é calculado com base ou em montante equivalente ao total das “*receitas de contribuições previdenciárias que o Estado arrecadar em face dos **contribuintes***” vinculados a cada Fundo, acrescida da respectiva **contrapartida, de igual valor**, ou de no mínimo igual valor (no caso do artigo 18).

⁷⁴ Art. 19. As transferências em espécie previstas no caput do art. 18 dar-se-ão de forma escalonada e progressiva, e iniciar-se-á mediante a utilização do percentual de 100% (cem por cento) a incidir sobre a contribuição arrecadada para este Fundo.

§ 1º O percentual estabelecido no caput será acrescido, a cada ano, à razão de 5% (cinco por cento), até alcançar 150% (cento e cinquenta por cento).

⁷⁵ Art. 18. Para composição do Fundo de Previdência, as transferências em espécie, de que trata o inciso I do art. 5º desta Lei, serão apuradas com base nas receitas de contribuições previdenciárias mensais que o Estado arrecadar em face dos contribuintes vinculados a este Fundo e de sua respectiva contrapartida de no mínimo igual valor.

Art. 21. Para composição do Fundo Financeiro, as transferências em espécie de que trata o inciso I do art. 5º desta Lei dar-se-ão em montante equivalente ao total das receitas de contribuições previdenciárias que o Estado arrecadar em face dos contribuintes vinculados a este Fundo, acrescida da respectiva contrapartida de igual valor.

Art. 22. Para composição do Fundo Militar, as transferências em espécie, de que trata o inciso I, do art. 5º desta Lei dar-se-ão em montante equivalente ao total das receitas de contribuições previdenciárias que o Estado arrecadar em face dos contribuintes vinculados a este Fundo acrescida da respectiva contrapartida de igual valor.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Da leitura desses dispositivos, é possível constatar que a Lei Estadual não faz qualquer distinção, para fins de composição da contrapartida estatal, entre servidores ativos e inativos e pensionistas, motivo pelo qual devem ser considerados abrangidos todos os contribuintes vinculados aos mencionados fundos.

De outro vértice, cumpre rejeitar o argumento segundo o qual, em razão de inexistir, no Regime Geral, a previsão de contribuição patronal sobre proventos de inativos, essa exigência não existiria para os Regimes Próprios.

A inconsistência do argumento decorre de uma diferença essencial entre ambos os regimes, consubstanciada no fato de inexistir, no Regime Geral, a própria contribuição dos inativos, não havendo que se falar, por consequência lógica, em contrapartida patronal.

Esse é o motivo, aliás, pelo qual a contribuição dos inativos vinculados ao RPPS somente incide sobre a parcela que excede ao limite estabelecido para os benefícios do RGPS.

Por fim, ao se buscar a interpretação autêntica da Lei nº 18.370/14, que, como mencionado, instituiu a contribuição dos inativos e dos pensionistas, verificou-se que não houve equívoco legislativo no estabelecimento da contrapartida sobre a contribuição desses segurados, uma vez que este intuito constou expressamente da Mensagem nº 129/14, do Governador do Estado do Paraná, que acompanha e justifica o Projeto de Lei nº 511/14, de sua autoria, perante a Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, conforme se depreende da seguinte passagem:

A incidência das alíquotas contributivas sobre os proventos de inativos, de militares da reserva remunerada ou reformados e sobre as pensões os quais excedam ao teto dos benefícios pagos pelo RGPS comporá os valores a serem retidos em favor do Estado e indicará, também, o montante da respectiva contrapartida a ser paga pelo Estado, nos termos do art. 19 da Lei nº 17.435, de 2012. (Sem grifo no original).

Face ao exposto, e diante da ausência de qualquer equívoco legislativo, conclui-se que Lei Estadual nº 17.435/12 não apenas instituiu a contribuição sobre os proventos dos inativos e dos pensionistas, com a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

respectiva contrapartida do Estado, como o fez sem contrariar qualquer dispositivo da Lei Federal nº 9.717/98 nem, muito menos, o disposto no *caput* do art. 40 da Constituição Federal, com o qual guarda absoluta conformidade.

Entretanto, tratando-se de processo de prestação de contas de governo do Chefe do Poder Executivo, para a aferição de sua concreta responsabilidade por essa ausência de recolhimento previdenciário, releva notar que a matéria já é objeto da Tomada de Contas Extraordinária nº 165080/16, de relatoria do Ilustre Conselheiro NESTOR BAPTISTA.

Trata-se de processo iniciado, originariamente, com a Comunicação de Irregularidade proposta pela mesma 3ª Inspeção de Controle Externo, que se encontra em tramitação, mais especificamente na fase de nova intimação dos responsáveis para apresentação de defesa, após a conversão da Comunicação de Irregularidade em Tomada de Contas Extraordinária.

O fato de a matéria estar sendo abordada em processo específico implica na necessidade de algumas considerações para seu tratamento concomitante na presente prestação de contas de governo do gestor.

Seja pelo tratamento apartado, em processo autônomo de tomada de contas, exclusivamente instaurado com essa finalidade, o que poderia implicar, em tese, na exclusão de seu objeto do escopo de análise das contas anuais, seja pela ausência de julgamento definitivo da matéria, que impede a precipitação de um veredito sobre a questão, sem o exaurimento da instrução já iniciada no outro processo, haveria uma dificuldade lógica e procedimental na transposição imediata do objeto da regularidade indicada ao conhecimento do presente processo de contas de governo.

É importante ressaltar, ademais, que, na referida tomada de contas extraordinária, foi inicialmente apontado como responsável o Sr. Mauro Ricardo Machado Costa, Secretário de Estado da Fazenda (peça nº 03, fl. 03), sem qualquer alusão ao Senhor Governador de Estado.

Ressalte-se, a propósito, que, na Instrução nº 11/16, juntada na peça nº 41 dos autos mencionados, a mesma Inspeção fundamenta a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

responsabilização do referido Secretário no art. 8º, XVII, do Decreto nº 2.838/1997,⁷⁶ e no art. 45, I e XII, da Lei nº 8.485/1987,⁷⁷ sem qualquer menção ao Governador de Estado.

Nessas condições, verifica-se que, isoladamente considerado, o ato de gestão referente à ausência do recolhimento da contribuição patronal dos aposentados e pensionistas do Fundo Previdenciário, da forma como a matéria vem sendo tratada nesta Corte, não se constitui ato de governo que implique na responsabilização do Chefe do Poder Executivo Estadual, mas ato de gestão do Secretário da Fazenda, a quem está sendo atribuída a responsabilidade pessoal, em processo autônomo, ainda em fase de instrução.

Dessa forma, o descumprimento do art. 16 da Lei nº 17.435/12, isoladamente, não se configura, necessariamente, como motivo de apontamento de irregularidade nas presentes contas do Senhor Governador.

Mesmo que abstraídas as questões procedimentais assinaladas (tanto da tramitação de processo autônomo como da imputação de responsabilidade a agente político diverso), a solução dependeria, em última análise, da aferição do impacto deste ato isolado de gestão, de omissão de recolhimento de contribuição previdenciária, dentro da análise de todo o exercício, nos diversos aspectos contemplados pelo escopo fixado pela Instrução Normativa nº 111/15, ao determinar a documentação que veio a compor a referida prestação de contas anual.

Por se tratar da análise de regime previdenciário, o impacto dessa ausência de recolhimento, conforme destacado no Ofício nº 24/16, da 3ª Inspeção de Controle Externo, objeto do contraditório aberto pelo Despacho nº

⁷⁶ Art. 8º - Ao Secretário de Estado da Fazenda compete:

XVII - autorizar pagamentos, restituições de depósitos, cauções, fianças, tributos e transferências de numerário;

⁷⁷ Art. 45. São atribuições de todos e de cada um dos Secretários de Estado as previstas na Constituição Estadual e as a seguir enumeradas:

I - Promover a administração geral da Secretaria em estreita observância das disposições legais e normativas da administração pública estadual e, quando aplicável, da federal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

13018/16, deve ser aferido em face do equilíbrio atuarial do Fundo Previdenciário.

Nesse ponto, releva notar que, de acordo com a informação contida no Caderno de Gestão Previdenciária, que compõe a presente prestação de contas, o valor da contribuição patronal incidente sobre os proventos de inativos e pensionistas que deixou de ser recolhida ao Fundo Previdenciário no exercício de 2015, indicado na tabela nº 27, fl. 46, seria de R\$ 71.855.787,85.

Acrescente-se que compõem o referido quadro contribuições da mesma natureza que deixaram de ser recolhidas ao Fundo Financeiro e ao Fundo Militar, respectivamente, nos valores de R\$ 65.698.138,99 e R\$ 31.066.975,17, as quais, contudo, dado o regime de repartição simples desses mesmos fundos, não possuem impacto em relação ao equilíbrio atuarial do regime previdenciário, ora em análise.

Outrossim, para melhor contextualização da matéria dentro do escopo de aferição do impacto atuarial, impõe-se uma análise específica da mudança feita no regime previdenciário, mediante a revisão da segregação de massas, através da Lei nº 18.469/15, de 30/04/2015, aprovada no curso do exercício ora em análise, de 2015.

Trata-se, sem dúvida, do evento de natureza previdenciária mais relevante de toda a gestão, que trouxe mudanças significativas em todo o regime.

Conforme destacado no Caderno de Gestão Previdenciária, à fl. 19, dentre os pontos de reestruturação, cabe salientar:

- A revisão na modelagem da segregação de massas vigente desde 2012, em que a mencionada Lei, em seu artigo 2º, instituiu que os artigos 12 e 13 da Lei Estadual nº 17.435/2012 passassem a vigorar com seguinte redação:

Art. 12. O **Fundo de Previdência** atenderá ao pagamento dos benefícios previdenciários concedidos aos segurados e seus dependentes, assim considerados os servidores públicos civis titulares de cargos efetivos, os magistrados, os membros do Ministério Público e os Conselheiros do Tribunal de Contas, que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

tenham ingressado no serviço público estadual após 31 de dezembro de 2003, **bem como aqueles que contarem com idade igual ou superior a 73 (setenta e três) anos até 30 de junho de 2015.**

Art. 13. O **Fundo Financeiro** atenderá ao pagamento dos benefícios previdenciários dos segurados e seus dependentes, assim considerados os servidores públicos civis, titulares de cargos efetivos, os magistrados, os membros do Ministério Público e os Conselheiros do Tribunal de Contas que tenham ingressado no serviço público estadual até 31 de dezembro de 2003, **excluídos aqueles que contarem com idade igual ou superior a 73 (setenta e três) anos até 30 de junho de 2015.** (Sem grifo no original)

- A retroatividade da lei, que, conforme contido no artigo 5º, passou a produzir seus efeitos a partir de 1º de janeiro de 2015.

Em decorrência do primeiro ponto assinalado, consta do mesmo Caderno, à fl. 54, que *“33.500 beneficiários foram transferidos do Fundo Financeiro para o Fundo Previdenciário”, acrescentando-se que “No Fundo Previdenciário em 2014 foram pagos benefícios a 13.862 inativos e pensionistas e, em 2015, passaram a ser atendidos por esse Fundo 45.444 beneficiários, segundo as avaliações atuariais dos respectivos exercícios”.*

Analisando os efeitos dessa revisão da segregação de massas no Fundo Previdenciário, assinala o mesmo Caderno:

No exercício de 2014, suas receitas totais somaram R\$ 1,90 bilhões e suas despesas R\$ 938 milhões, promovendo um resultado superavitário na ordem de 966 milhões. Porém, em 2015, as receitas na ordem de R\$ 2,49 bilhões foram insuficientes para custear suas despesas no montante de R\$ 2,846 bilhões, ocasionando um déficit no período de R\$ 352 milhões. Relativamente às despesas o incremento foi na ordem de 203,24% enquanto a receita evoluiu somente 31,01%. [...] Desse modo, para fazer frente às suas despesas, o Fundo de Previdência, que até então acumulava reservas, a partir de 2015 passou a se descapitalizar, desvirtuando a sua essência cujo regime é de capitalização.

Por outro lado, a mesma segregação de massas *“promoveu a desoneração da folha de benefícios do Fundo Financeiro do exercício de 2014 para 2015, pois as despesas totais que montavam em R\$ 4,35 bilhões foram reduzidas para R\$ 2,97 bilhões”.*

Convém acrescentar que, como consequência dos efeitos retroativos da Lei nº 18.469/15 até 01/01/2015, houve o ressarcimento aos Poderes dos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

seguintes valores, com recursos que deixaram de ser previdenciários: R\$ 418.960.944,00 ao Poder Executivo; R\$ 10.771.929,39 ao Ministério Público do Estado; R\$ 22.918.220,94 ao Tribunal de Justiça; R\$ 8.738.174,30 ao Tribunal de Contas; e R\$ 10.694.155,41 à Assembleia Legislativa do Estado (fls. 53/54 do mesmo Caderno).

Resta evidente, conforme apontado pelo Parecer Ministerial nº 1.892/16 (peça nº 140), que a referida revisão da segregação de massas teve por finalidade diminuir a necessidade de repasse das insuficiências financeiras ao Fundo Financeiro e ao Fundo Militar e, ao mesmo tempo, gerar de imediato disponibilidades ao Tesouro Geral do Estado, mediante os efeitos retroativos a 1º de janeiro de 2015, já assinalados.

Vale mencionar, ainda, o destaque feito pela Coordenadoria de Fiscalização Estadual, à fl. 176 da Instrução nº 116/16 (peça nº 64), de que “o Ministério da Previdência Social emitiu o parecer técnico MPS/SPPS/DRPSP/CGACI/ CCOAT nº 011/2015, de natureza jurídica administrativa (que não pode invalidar uma lei), afirmando que a transferência de 33 mil servidores do Fundo Financeiro para o Fundo de Previdência é irregular, pois causa desequilíbrio financeiro e atuarial, promovendo a descapitalização do Fundo de Previdência em R\$ 150 milhões mensais, os quais, corrigidos, atingem R\$ 2 bilhões ao ano”.

Quanto a esse aspecto, o Ministério Público de Contas ressaltou que as considerações contidas no referido Parecer Técnico permitem concluir que “além do não atendimento aos requisitos essenciais à demonstração da viabilidade da revisão, a transposição de segurados promove a descapitalização do Fundo de Previdência e não apresenta plano de equacionamento do déficit atuarial no prazo estabelecido na Portaria MPS nº 403/08.”

Expôs, ainda, que o art. 9º da Lei nº 9.717/99 atribuiu ao Ministério da Previdência Social (MPS) a competência para proceder à orientação, supervisão e acompanhamento dos regimes próprios de previdência, razão pela qual não poderia o Poder Legislativo Estadual ter aprovado modificação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

legislativa sem prévia avaliação e ratificação, do ponto de vista técnico-atuarial, pelo MPS.

Por essas razões, pugnou pelo reconhecimento da *“reprovabilidade da conduta, absolutamente apartada dos requisitos técnicos estatuídos pelo MPS, que veio, afinal, a comprometer o equilíbrio financeiro e atuarial do Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Paraná – em direta afronta aos predicados do art. 40 da Constituição Federal”*.

Por outro lado, releva notar que todas essas alterações foram previamente analisadas pela Nota Técnica Atuarial DPREV/ATUÁRIA 34/2015, que acompanhou o Projeto de Lei nº 252 encaminhado pelo Poder Executivo à Assembleia Legislativa, posteriormente convertido na Lei nº 18.469/15, com a previsão original de que o Resultado Atuarial projetado para 75 anos seria o de R\$ 72.426.905,10, o que representaria uma situação de equilíbrio atuarial nesse montante.

A propósito, ainda, vale acrescentar que o mesmo Caderno, à fl. 29, tomando como base os dados da Nota Técnica DPREV/ATUÁRIA 057/2016, datada de 05/02/2016, juntada na peça nº 31 destes autos, indica como sendo de R\$ 60.664.758,52 esse mesmo resultado atuarial, constante do referido balanço do Fundo de Previdência.

Nessas condições, é necessário reconhecer que foge ao objeto das presentes contas de governo a emissão de um juízo de valor sobre as alterações feitas no sistema previdenciário pela Lei nº 18.469/15.

Além de não terem sido objeto de apontamento específico de irregularidade, seja pela Instrução nº 116/16 da Coordenadoria de Fiscalização Estadual, seja pelo Ofício nº 24/16, da 3ª Inspeção de Controle Externo, encontram-se amparadas pela análise atuarial constante da Nota Técnica Atuarial nº 34/2015, que acompanhou o respectivo projeto de lei, aprovado pela Assembleia do Estado.

Eventuais desconformidades ou incongruências de critérios utilizados, dada a profundidade e especialidade da análise demandada para sua



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

constatação, extrapolam o objeto do presente exame da gestão previdenciária em sede de contas de governo e, por via de consequência, à própria possibilidade de responsabilização pessoal do Chefe do Poder Executivo Estadual, cuja iniciativa de lei, conforme indicado, estava amparada na referida nota técnica.

Ressalte-se, contudo, que, em momento posterior à edição da Lei nº 18.469/15, o Ministério da Previdência Social, órgão que, como mencionado, possui atribuição legal e técnica para orientar, supervisionar e acompanhar os regimes próprios de previdência, encaminhou ao Senhor Governador, por meio do Ofício nº 230/2015/SPPS/MPS, datado de 11/05/2015, o já mencionado Parecer Técnico nº 011/2015 (peça nº 09 dos autos nº 387526/15), contendo severas restrições técnicas aos critérios adotados pela Nota Técnica Atuarial que embasou a referida lei, indicando que a revisão da segregação das massas se encontra em desacordo com a necessidade de preservação do equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS do Estado do Paraná, previsto pelo art. 40 da Constituição Federal.

Dentre as referidas restrições, algumas, inclusive, já citadas, é possível destacar: situação deficitária e proposta de postergação, em ao menos 20 anos, para início do aporte de crescentes contribuições suplementares para o restabelecimento do equilíbrio, por prazo superior aos 35 anos permitidos pelo art. 18, § 1º, da Portaria MPS nº 403/2008; a partir de 2045, as contribuições suplementares se tornam superiores às contribuições normais por parte do ente público, podendo chegar ao dobro destas, implicando na transferência das atuais insuficiências de recursos às gerações futuras; descapitalização do Fundo de Previdência, de R\$ 7,338 bilhões em 2015, para R\$ 4,271 bilhões em 2021, sendo R\$ 1 bilhão no primeiro ano; previsão de superávit atuarial insuficiente para suportar a transferência de 33.566 servidores ao custo mensal de R\$ 142 milhões.

Depreende-se, da leitura do contido no referido Parecer Técnico nº 011/2015, que o novo modelo busca estabelecer o equilíbrio do Fundo Previdenciário com base em crescentes contribuições suplementares por parte



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

do Estado, fato que muito o aproxima a um fundo de repartição simples, como é o Fundo Financeiro, dependente de repasses do Estado; e diferentemente de um fundo de capitalização, que deveria ser capaz de manter-se com recursos próprios.

Assim, procede, em parte, a crítica do Ministério Público de Contas, na medida em que, após o encaminhamento do referido Parecer Técnico, houve tempo hábil para que os pressupostos atuariais que embasaram a Lei nº 18.469/15 fossem revistos ainda no exercício de 2015, a fim de contemplar as advertências do Ministério da Previdência Social, evidenciando preocupante grau de negligência no tratamento do assunto.

Todavia, considerando que o teor do Parecer Técnico do Ministério da Previdência Social, muito embora mencionado pela Coordenadoria de Fiscalização Estadual na Instrução nº 116/16, não foi objeto de apontamento específico nos presentes autos, em relação às restrições ora destacadas, para efeito do contraditório, não há como considerá-las, de forma autônoma, como motivos para a irregularidade das contas.

Acrescente-se que, ainda que superado esse obstáculo processual, a matéria ora suscitada, para o esgotamento de sua análise, exigiria aprofundamento técnico à luz dos critérios e das normas atuariais que orientam a elaboração do respectivo cálculo, situações essas sequer mencionadas na instrução processual.

Cabível, outrossim, a expedição de **DETERMINAÇÃO** para que, dentro do prazo de 90 (noventa) dias, a contar da publicação desta decisão, seja elaborado novo cálculo atuarial, contemplando as advertências contidas no Parecer Técnico MPS/SPPS/DRPSP/CGACI/CCOAT nº 011/2015.

A medida ora proposta visa, justamente, dirimir as dúvidas suscitadas pelo Ministério da Previdência Social e pelo Ministério Público de Contas, para uma ampliada análise da atual situação do sistema previdenciário, com vistas ao seu equilíbrio atuarial, propiciando, inclusive, o aprofundamento da análise atuarial do cálculo que instruiu o Projeto de Lei nº 252, posteriormente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

convertido na Lei nº 18.469/15, incompatível com o rito e com o objeto da instrução destas Contas de Governo, conforme anteriormente assinalado.

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

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

Menciona a mesma Inspeção, à fl. 02 da peça nº 138:

A inserção do valor de R\$ 3,6 bilhões, na apuração atuarial, correspondente à contribuição patronal dos inativos e pensionistas, se deu tendo em vista que o Fundo de Previdência reconhece esses valores, contabilmente, como créditos a receber, apesar de o Estado do Paraná não reconhecer tal dívida em seu Balanço Patrimonial. Como consequência, apesar das receitas terem sido projetadas para fazer frente às obrigações do Fundo de Previdência para um período de 75 anos, indicando o Parecer Atuarial, no Fundo de Previdência, solvência até o ano de 2040, caso não sejam efetivados os repasses das contribuições patronais dos inativos e pensionistas necessariamente há que se considerar a inviabilidade do Fundo em 25 anos, ou seja, a partir do ano de 2037, torna-se inaplicável a contribuição suplementar prevista no art. 20, da Lei nº 17.435/2012, o que adiciona uma perda receita futura ao Fundo de Previdência na ordem de R\$ 17,02 bilhões, resultando no déficit técnico na ordem de R\$ 20,54 bilhões.

Tal situação, sem nenhuma dúvida, é motivo de preocupação, compartilhada pelo Ministério Público de Contas, na medida em que projeta fundada incerteza para a continuidade do sistema previdenciário do Estado, notadamente, para o Fundo Previdenciário, cujo exaurimento de recursos, segundo indicado pela 3ª Inspeção de Controle Externo, dar-se-á no ano de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2037, quando “o saldo financeiro, na ordem de R\$ 2,85 bilhões, não será suficiente para custear a folha de benefícios daquele ano prevista em R\$ 3,74 bilhões”.

Ressalte-se que o apontamento dessa insuficiência de recursos foi feito com base na indicação contida na Avaliação Atuarial nº 45/2015, juntada aos autos da já mencionada Tomada de Contas Extraordinária nº 165080/16, peça nº 05, fls. 81/90.

Os critérios adotados nessa avaliação atuarial, bem como na de nº 34, que acompanhou o próprio projeto de lei que originou a Lei nº 18.469/15, foram objeto de impugnação da defesa do Senhor Governador, devidamente abordada pela 3ª Inspeção de Controle Externo, às fls. 06/11 da peça nº 138, cujas conclusões, ora acolhidas, podem ser sintetizadas da seguinte forma:

- Os aportes adicionais dos *royalties* de Itaipu, até a totalização de R\$ 1 bilhão, previstos no art. 3º da Lei Estadual 18.469/2015, não foram considerados na Avaliação Atuarial e “*estão igualmente destinados, por meio da Lei Estadual nº 12.726/99 (art. 22, inc. X), regulamentada pelo Decreto nº 9.132/2010 ao Fundo Estadual de Recursos Hídricos*” (fl. 07), sendo que, “*Até a data do encerramento deste expediente não houve manifestação da SEAP*” sobre o questionamento que lhe foi dirigido a respeito pelo Ofício nº 26/16 da mesma Inspeção;
- A taxa de juros de 5,5% aa não pode ser majorada para 6% aa, por não encontrar lastro histórico no resultado dos investimentos dos recursos do Fundo Previdenciário e por não ser obrigatória a adoção do teto permitido, destacando-se que “*Ao contrário do alegado, sucessivamente nos anos de 2013, 2014 e 2015, o resultado das aplicações financeiras ficou inferior à meta atuarial proposta aos exercícios, sendo que os índices líquidos alcançados foram de 0,33%, 5,19% e 4,12%, respectivamente, para uma meta atuarial projetada de 5,50%*”, e, em 2015, “*a rentabilidade bruta dos Ativos Financeiros do Plano foi inferior em 1,53 ponto percentual em relação à meta de rentabilidade de 16,76% estabelecida*”, motivo pelo qual considera



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

“imprescindível uma redução da meta e não o contrário, como sugerido, sob pena de superestimação das receitas previdenciárias futuras e deturpação do cálculo atuarial” (fls. 08/09);

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

Dessa forma, não há como afastar o efetivo risco de desequilíbrio atuarial, no valor de R\$ 3,6 bilhões, projetado para 75 anos, apontado na instrução do processo.

Com relação ao déficit técnico de 20,54 bilhões, mencionado pela 3ª Inspeção de Controle Externo e reforçado pelo Ministério Público de Contas, este se deve ao impacto adicional referente à suposta inaplicabilidade da *“contribuição suplementar prevista no art. 20, da Lei nº 17.435/12, o que*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

adiciona uma perda de receita futura ao Fundo de Previdência na ordem de R\$ 17,02 bilhões” (peça nº 138, fl. 02).

Cumprido destacar que essa conclusão parte do pressuposto da inviabilidade do sistema previdenciário em 25 anos, sem levar em conta que a obrigação do Estado do Paraná estabelecida nesse dispositivo, cuja origem é o futuro decremento ou diminuição do compromisso do Estado para com o Fundo Financeiro, independe, por completo, do recolhimento da contribuição patronal sobre inativos e pensionistas ora destacado, tratando-se, assim, de contribuição autônoma, cujo inadimplemento não pode ser desde já presumido.

Acrescente-se que esse mesmo dispositivo, dada a aparente incongruência do texto de seu parágrafo primeiro, é objeto, inclusive, de recomendação de correção legislativa, à fl. 79 do Caderno Previdenciário, o que corrobora a impossibilidade de aferição, de imediato, dos impactos de seu suposto não atendimento pelo Estado do Paraná, razão pela qual entende-se precipitado falar, desde logo, em um déficit atuarial de cerca de 20 bilhões.

Outrossim, dentro do propósito de análise das presentes contas, não se pode deixar de ressaltar que o referido desequilíbrio atuarial, ainda que as proporções indicadas sejam expressivas, origina-se, exclusivamente, do não recolhimento de contribuição patronal no valor aproximado de R\$ 72 milhões ao Fundo Previdenciário, equivalente a 2,53% do total da despesa do referido Fundo (de R\$ 2,85 bilhões), ou a 1% do total da Despesa Previdenciária (de R\$ 7,19 bilhões), ou, ainda, a 0,23% da Receita Corrente Líquida (de R\$ 31,88 bilhões).

Nesse ponto, aliás, vale ressaltar a contundência da 3ª Inspeção de Controle Externo, à fl. 06 da peça nº 138, ao delimitar, já no início da análise das justificativas da defesa, a irregularidade apontada à falta de recolhimento da contribuição previdenciária mencionada:

A questão reside exclusivamente no impacto, na Avaliação Atuarial do Fundo de Previdência, da ausência da contrapartida da contribuição patronal dos inativos e pensionistas, conforme estabelecem os arts. 15 e 16, da Lei nº 17.435/2012, tal como tratado no Ofício nº 24/16 – 3ICE. (Sem grifos no original).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Assim, não tendo sido detectada na instrução processual que serviu de base à abertura de contraditório outra impropriedade concreta e específica no sistema previdenciário, dada a baixa representatividade da despesa não reconhecida, o desequilíbrio assinalado é passível de correção no decorrer dos exercícios subsequentes, motivo pelo qual, conforme sugerido na instrução, passam a ser objeto de determinação neste voto as medidas saneadoras ao final indicadas.

Ressalte-se, novamente, que o objeto da análise do sistema previdenciário do Estado levado a efeito nestas contas restringiu-se à questão da falta de recolhimento da referida contribuição, não tendo sido alcançada pela instrução, dado o escopo definido pela Instrução Normativa nº 111/2015, a análise atuarial que embasou a edição da Lei nº 18.469/15, cujas premissas, conforme assinalado em suas próprias manifestações nestes autos, são objeto de fiscalização pela 3ª Inspeção de Controle Externo, mediante procedimentos próprios e autônomos.

Dessa forma, pode-se concluir que a ausência de recolhimento da contribuição patronal de inativos e pensionistas, muito embora contrária à Lei 17.435/12, **não deve ser motivo de irregularidade das presentes contas**, haja vista que:

- É objeto de análise específica na Tomada de Contas nº 165080/16, originária de Comunicação de Irregularidade da 3ª Inspeção de Controle Externo, ainda em fase de instrução, tendo sido apontado como responsável o Secretário da Fazenda, e não o Governador de Estado;
- O impacto dela decorrente, no equilíbrio atuarial, de R\$ 3,6 bilhões ainda que expressivo, não deve ser tomado como definitivo ou irreversível, dado que o valor da despesa não reconhecida é de R\$ 71 milhões, equivalente a 2,53% do total da despesa do Fundo de Previdência, ou a 1% do total da Despesa Previdenciária, ou, ainda, a 0,23% da Receita Corrente Líquida;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- A verificação da gestão previdenciária ora proposta não alcança a análise atuarial que embasou a edição da Lei nº 18.469/15, resguardando-se, dessa forma, os procedimentos de fiscalização de competência da 3ª Inspeção de Controle Externo, responsável pelo sistema de previdência do Estado, nos termos dos arts. 156 e 157 do Regimento Interno.

O afastamento da irregularidade, contudo, dada sua relevância e considerada a própria abrangência que o Parecer Prévio deve ter em relação à gestão previdenciária, não impede a aplicação da **DETERMINAÇÃO** proposta pela Coordenadoria de Fiscalização Estadual, ao Governo do Estado, para que efetue o repasse das contribuições patronais dos servidores inativos e pensionistas em valor igual ao da contribuição que arrecadar, inclusive relativamente aos exercícios de 2015 e 2016, conforme determina o art. 16, da Lei nº 17.435/12.

16. SITUAÇÕES RECORRENTES EM TOMADAS DE CONTAS EXTRAORDINÁRIAS

As informações constantes dos Relatórios Semestrais emitidos pelas Inspeções de Controle Externo são utilizadas subsidiariamente pela Unidade Técnica, COFIE, quando da análise e instrução do processo de prestação de contas do Governador.

Em sua Instrução nº 116/16 (peça nº 64), a referida unidade elencou os processos de Tomada de Contas Extraordinária atinentes ao Poder Estadual atuados no exercício de 2015, conforme rol a seguir:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO	ORIGEM
592480/15	AGENCIA DE FOMENTO DO PARANA S.A
577546/15	AGENCIA DE FOMENTO DO PARANA S.A
555917/15	AGENCIA DE FOMENTO DO PARANA S.A
341305/15	COMPANHIA PARANAENSE DE GAS
473830/15	DEPARTAMENTO DE ESTRADAS E RODAGEM DO ESTADO DO PARANÁ
719499/15	FUNDO ESTADUAL DE SAUDE DO PARANA
870600/15	FUNDO ESTADUAL DE SAUDE DO PARANA
53518/15	PARANAPREVIDENCIA
932508/15	PARANAPREVIDENCIA
209350/15	RÁDIO E TELEVISÃO EDUCATIVA DO PARANÁ
702324/15	SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO E DA PREVIDÊNCIA
598985/15	SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO
598330/15	SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO
583805/15	SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO
724689/15	SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO
606120/15	SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO
601927/15	SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO
587002/15	SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO
512754/15	SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO
887910/15	SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE
739260/15	SERVIÇO SOCIAL AUTÔNOMO PARANACIDADE

Dentre os processos indicados, ressaltou-se que alguns deles foram instaurados em razão do pagamento de fornecedores com atraso e com incidência de encargos financeiros e multas.

Paralelamente a essa constatação, o Acórdão de Parecer Prévio nº 255/15, relativo à prestação de contas do exercício de 2014, impôs ressalva à ineficiência de controle e desequilíbrio de Fluxo de Caixa que deram causa a pagamentos a fornecedores efetuados com atraso, gerando acréscimos de encargos financeiros e multas.

Cotejando-se as duas situações apresentadas, a unidade técnica entendeu por oportunizar contraditório, para que o Executivo Estadual, “*órgão central de liberação de recursos*”, apresentasse suas justificativas.

Após minuciosa análise da manifestação do Executivo Estadual, concluiu a Coordenação de Fiscalização Estadual que não existe nos autos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

qualquer justificativa que afaste a reincidência da prática dos atos referenciados, o que denota a ineficiência de controle e desequilíbrio de fluxo de caixa, razão pela qual propõe ressalva ao ponto.

Por seu turno, o Ministério Público de Contas, propôs a irregularidade das contas, apontando descontrole na prática orçamentária, sem prejuízo da aposição de ressalva pela ineficiência de controle e desequilíbrio de fluxo de caixa, dando causa a pagamentos a fornecedores com atraso, gerando acréscimos de encargos financeiros e multas.

Primeiramente, reforço o apontado pela Unidade Técnica, no sentido de que a situação em comento está sendo tratada em processos autônomos de Tomada de Contas Extraordinária, instaurados exclusivamente com essa finalidade.

Em que pese, de fato, o Governo Estadual não ter apresentado justificativas para o apontado, deixa-se de acompanhar o Ministério Público de Contas na proposta de irregularidade, uma vez que carecem os autos de elementos indicativos da representatividade desta impropriedade, o que impede a caracterização do mencionado descontrole na prática orçamentária. Cabível, contudo, a reiteração da **RESSALVA** imposta no exercício anterior.

17. ATENDIMENTO ÀS RESSALVAS, DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES DOS EXERCÍCIOS ANTERIORES.

A unidade técnica e a equipe integrante da comissão das contas do Governador verificaram o atendimento às ressalvas, determinações e recomendações exaradas nos Acórdãos de Parecer Prévio relativos aos exercícios anteriores (2012 – 2014), nos percentuais descritos no quadro a seguir:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

QUADRO-RESUMO									
RESSALVAS									
Situação	Exercício 2014 - Acórdão nº 255/15		Exercício 2013 - Acórdão nº 314/14		Exercício 2012 - Acórdão nº 306/13		Total		
	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	
Atendidas	5	31,25%	4	40%	1	25%	10	33,33%	
Não Atendidas	10	62,50%	6	60%	2	50%	18	60%	
Parcialmente	1	6,25%	0	0%	1	25%	2	6,67%	
							30	100%	
DETERMINAÇÕES									
Situação	Exercício 2014 - Acórdão nº 255/15		Exercício 2013 - Acórdão nº 314/14		Exercício 2012 - Acórdão nº 306/13		Total		
	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	
Atendidas	4	33,33%	1	25%	0	0%	5	25%	
Não Atendidas	8	66,67%	1	25%	3	75%	12	60%	
Parcialmente	0	0%	2	50%	1	25%	3	15%	
							20	100%	
RECOMENDAÇÕES									
Situação	Exercício 2014 - Acórdão nº 255/15		Exercício 2013 - Acórdão nº 314/14		Exercício 2012 - Acórdão nº 306/13		Total		
	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	
Atendidas	0	0%	3	42,86%	0	0%	3	25%	
Não Atendidas	5	100%	3	42,86%	0	0%	8	66,67%	
Parcialmente	0	0%	1	14,28%	0	0%	1	8,33%	
							12	100%	
RESULTADO GERAL									
							Atendidas	18	29,03%
							Não Atendidas	38	61,29%
							Parcialmente	6	9,68%
							Total	62	100%

Em conclusão, não foram atendidos diversos apontamentos, motivo pelo qual se impõe **RESSALVA** ao item e **DETERMINAÇÃO** ao Governo do Estado para que atue junto à Controladoria Geral do Estado, em razão de suas atribuições legais, de modo que a Administração Estadual promova o cumprimento das medidas ainda pendentes, independentemente daquelas que também deverão ser implementadas, relativas ao exercício de 2015.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ACÓRDÃO	MEDIDA	DESCRIÇÃO	SITUAÇÃO EM 2015
PROGRAMAS FINALÍSTICOS – PPA			
ACÓRDÃO 255/15	RESSALVA	Ausência de apuração, dos índices de avaliação do Programa Educação Para Todos	NÃO ATENDIDO
ACÓRDÃO 255/15	RESSALVA	Desempenho do IDEB abaixo das metas estabelecidas no Programa Inova Educação	PREJUDICADO
ACÓRDÃO 255/15	RESSALVA	Utilização de indicadores com periodicidade que não permitem a apuração anual do desempenho do Programa Inova Educação	NÃO ATENDIDO
ACÓRDÃO 255/15	DETERMINAÇÃO	Providenciar alterações no sistema informatizado de avaliações de Programas de Governo para apresentação de relatórios confiáveis, contendo elementos precisos da execução física e financeira do estabelecido no PPA em consonância com a LOA	PREJUDICADO
ACÓRDÃO 255/15	RECOMENDAÇÃO	Adotar no próximo PPA indicadores de avaliação que permitam acompanhamento anual das metas nele estabelecidas, sem prejuízo da utilização dos indicadores oficiais.[2]	PREJUDICADO
ACÓRDÃO 255/15	RECOMENDAÇÃO	Estabelecer no próximo PPA metas que reflitam qualitativa e quantitativamente os objetivos a serem alcançados, evitando discriminar equivocadamente atividades rotineiras como metas	PREJUDICADO
OBRIGAÇÕES FISCAIS			
ACÓRDÃO 255/15	RESSALVA	Ausência na LDO do Demonstrativo de Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, exigido no inciso V do §2º do art.4º da LRF	NÃO ATENDIDO
ACÓRDÃO 255/15	DETERMINAÇÃO	Apresentar o Demonstrativo de Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita nas próximas Leis de Diretrizes Orçamentárias, nos termos do inciso V, do § 2º, do art. 4º, da LRF.	NÃO ATENDIDO
ACÓRDÃO 314/14	RESSALVA	Não elaboração do Demonstrativo de Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita.	NÃO ATENDIDO
2012 ACÓRDÃO 306/13	RESSALVA	Omissão em apresentar o relatório de impacto econômico-financeiro e ações para compensação das perdas, conforme disposto pelo Art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal (objeto de determinação em Acórdão referente a exercício anterior).	NÃO ATENDIDO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ACÓRDÃO 255/15	RESSALVA	Ausência na LDO de quantificação dos Riscos Fiscais e medidas a serem adotadas no caso de suas ocorrências	NÃO ATENDIDO
ACÓRDÃO 255/15	DETERMINAÇÃO	Incluir nas próximas Leis de Diretrizes Orçamentárias a quantificação dos Riscos Fiscais e medidas a serem adotadas no caso de suas ocorrências, nos termos preconizados pela LRF.	NÃO ATENDIDO
ACÓRDÃO 255/15	RESSALVA	Ausência de limites em dispositivos da LDO (art. 14, I, art. 15 e art. 17) para a concessão de créditos suplementares, com violação ao art. 167, VII, da CF	NÃO ATENDIDO
ACÓRDÃO 255/15	RESSALVA	Ausência de justificativas para cancelamento de despesas liquidadas	NÃO ATENDIDO
ACÓRDÃO 255/15	DETERMINAÇÃO	Adotar medidas rígidas para limitações de empenhos e movimentação financeira, assegurando o equilíbrio entre receitas e despesas	NÃO ATENDIDO
ACÓRDÃO 314/14	RESSALVA	Estorno de empenhos já liquidados	NÃO ATENDIDA
FUNDOS ESPECIAIS			
ACÓRDÃO 255/15	RESSALVA	Ausência de comprovação da destinação dos recursos vinculados pertencentes aos fundos específicos em contas individualizadas	NÃO ATENDIDA
ACÓRDÃO 255/15	RECOMENDAÇÃO	Reavaliar a necessidade da manutenção de fundos inoperantes, conforme já deliberado por esta Corte	NÃO ATENDIDA
ACÓRDÃO 255/15	RECOMENDAÇÃO	Realização de procedimento específico de fiscalização pela DCE, deliberado por esta Corte de Contas, para apuração dos problemas de gestão dos Fundos Especiais Estaduais, dos efeitos da Lei nº 18.375/14, considerando os aspectos jurídicos, orçamentários, financeiros e fiscais e, eventualmente, as respectivas responsabilizações, sem prejuízo dessa análise nas prestações de contas individuais.	NÃO REALIZADO
ACÓRDÃO 314/14	RESSALVA	Inobservância do Art. 13 do Decreto 8354/13 (depósito nas subcontas dos Fundos Especiais)	PREJUDICADA (PERDA DE OBJETO)
ACÓRDÃO 314/14	RESSALVA	Existência de fundos especiais inativos	NÃO ATENDIDA
ACÓRDÃO 314/14	DETERMINAÇÃO	Extinguir os fundos especiais inoperantes que ainda subsistem	NÃO ATENDIDA
ACÓRDÃO 314/14	DETERMINAÇÃO	Criar as subcontas respectivas e implantar os demais mecanismos previstos na Lei nº 17.579/13 e no Decreto 8354/13.	ATENDIDA



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2012	DETERMINAÇÃO	Adequação do sistema de repasses financeiros aos fundos especiais de forma que esses reflitam efetivamente as previsões na Lei Orçamentária Anual.	PREJUDICADA (PERDA DE OBJETO)
2012	DETERMINAÇÃO	Extinção dos fundos especiais que não recebam movimentações financeiras há mais de três anos.	NÃO ATENDIDA
GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA			
ACÓRDÃO 255/15	RESSALVA	Insuficiência da ordem de R\$ 1 bilhão para cobrir obrigações de curto prazo em desacordo com o princípio do equilíbrio das contas insculpido na LRF	ATENDIDA
ACÓRDÃO 314/14	RESSALVA	Insuficiência de caixa no valor de R\$ 679 milhões (disponibilidade financeira)	ATENDIDA
ACÓRDÃO 255/15	RESSALVA	Não cumprimento da Meta de Resultado Nominal	ATENDIDA
ACÓRDÃO 255/15	DETERMINAÇÃO	Abster-se de encaminhar projeto de lei após a vigência do orçamento anual, que modifique metas e resultados estabelecidos na LDO	ATENDIDA
ACÓRDÃO 314/14	RESSALVA	Resultado Primário Deficitário	ATENDIDA
2012	RESSALVA	Descumprimento da meta de resultado primário estabelecida na LDO	ATENDIDA
ACÓRDÃO 255/15	RESSALVA	Saldo de Caixa Final do exercício de 2013 divergente do Saldo de Caixa Inicial do exercício de ACÓRDÃO 255/15, ferindo os princípios contábeis da oportunidade e continuidade	ATENDIDA
ACÓRDÃO 255/15	RESSALVA	Ineficiência de controle e desequilíbrio de Fluxo de Caixa que deram causa a pagamentos a fornecedores efetuados com atraso, gerando acréscimos de encargos financeiros e multas.	NÃO ATENDIDA
ACÓRDÃO 314/14	RESSALVA	Equívoco na formalização do Balanço Orçamentário, retificado no curso do processo	ATENDIDA
ACÓRDÃO 314/14	RESSALVA	Divergência entre o Resultado Orçamentário apresentado e o apurado pela Unidade Técnica	ATENDIDA
ACÓRDÃO 255/15	DETERMINAÇÃO	Encaminhar projeto de lei orçamentária, indicando os limites para abertura de créditos suplementares, de forma a permitir controles mais detalhados das alterações orçamentárias	PREJUDICADO
ACÓRDÃO 255/15	DETERMINAÇÃO	Estabelecer controles eficientes por Fonte/Destinação, com vistas evidenciar a adequada gestão de recursos vinculados à finalidade específica, nos termos da LRF	PREJUDICADO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ACÓRDÃO 255/15	DETERMINAÇÃO	Demonstrar a execução das obrigações contraídas no último ano de mandato, nos termos das decisões desta Corte, em especial do Prejulgado nº15	PREJUDICADO
ACÓRDÃO 255/15	DETERMINAÇÃO	Apresentar a Relatoria, no prazo de 30 dias, a comprovação da aplicação da Receita de Alienação de Ativos no montante de R\$ 117 milhões	ATENDIDA
ACÓRDÃO 255/15	DETERMINAÇÃO	Consolidar os dados dos Serviços Sociais Autônomos nos Demonstrativos de Gestão Fiscal, em especial nas demonstrações de Despesas com Pessoal e Receita Corrente Líquida do Poder Executivo[3]	ATENDIDA
ACÓRDÃO 314/14	DETERMINAÇÃO	Solicitar aos serviços sociais autônomos dependentes, nos próximos exercícios, os dados da execução orçamentária e financeira, procedendo, conseqüentemente, à consolidação dos demonstrativos da Gestão Fiscal, especialmente das despesas com pessoal	ATENDIDA PARCIALMENTE
ACÓRDÃO 314/14	DETERMINAÇÃO	Adotar medidas efetivas de otimização das rotinas para a disponibilização tempestiva do sistema contábil para os devidos registros pelas entidades estaduais	ATENDIDA PARCIALMENTE
ACÓRDÃO 314/14	RECOMENDAÇÃO	Realizar ajustes, pela Divisão de Contabilidade da SEFA, nas demonstrações contábeis para evitar a demonstração de transações duplicadas	ATENDIDA
GESTÃO DE PESSOAL			
ACÓRDÃO 255/15	RECOMENDAÇÃO	Realizar estudos para o dimensionamento de seu quadro de pessoal, reduzindo, a contratação por regime especial.	NÃO ATENDIDA
ACÓRDÃO 314/14	RECOMENDAÇÃO	Reavaliar a distribuição dos servidores e a sua estrutura organizacional, em razão da excessiva contratação pelo regime especial, de forma a privilegiar a eficiência, a economicidade e a regra do concurso público;	NÃO ATENDIDA
DÍVIDA ATIVA			
ACÓRDÃO 255/15	RESSALVA	Baixa efetividade da arrecadação dos créditos inscritos em Dívida Ativa, alto índice de baixa por prescrição e inconsistência nos relatórios de baixa por cancelamento	NÃO ATENDIDA
ACÓRDÃO 314/14	RESSALVA	Baixa efetividade da arrecadação de créditos inscritos em Dívida Ativa e seu baixo índice de recuperação.	NÃO ATENDIDA
ACÓRDÃO 314/14	RESSALVA	Elevado índice de cancelamento de créditos por prescrição.	NÃO ATENDIDA



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ACÓRDÃO 314/14	RECOMENDAÇÃO	Aprimorar os mecanismos de recebimento das dívidas inscritas e estabelecer estratégias dirigidas à melhoria do índice de recuperação de valores inscritos em dívida ativa.	NÃO ATENDIDA
PRECATÓRIOS			
ACÓRDÃO 255/15	RESSALVA	Ausência de repasses ao Regime Especial de Precatórios no período de outubro a dezembro dentro do exercício.	ATENDIDA
ACÓRDÃO 255/15	DETERMINAÇÃO	Cumprir os prazos de repasses ao Regime Especial de Precatórios e melhorar seus registros contábeis, a exatidão dos cálculos e o controle de baixas.	NÃO ATENDIDA
ACÓRDÃO 314/14	RECOMENDAÇÃO	Regularizar o registro contábil faltante, mediante solicitação ao Tribunal de Justiça de uma listagem dos Precatórios pagos/cancelados e/ou uma declaração dos pendentes, sem prejuízo de que a Inspetoria de Controle Externo, responsável pela fiscalização do Tribunal de Justiça, adote as providências pertinentes para garantir que a solicitação do Governo seja atendida.	PARCIALMENTE ATENDIDA
2012	RESSALVA	Divergência entre dados fornecidos relativos a saldo de precatórios	NÃO ATENDIDA
2012	RESSALVA	Ausência de registro contábil dos juros de mora em precatórios.	PARCIALMENTE ATENDIDA
2012	DETERMINAÇÃO	Efetivação do registro contábil dos juros de mora em precatórios.	PARCIALMENTE ATENDIDA
GESTÃO PREVIDENCIÁRIA			
ACÓRDÃO 255/15	RESSALVA	Ausência de repasse integral aos Fundos Financeiro e Militar dos recursos relativos à insuficiência financeira, no exercício.	ATENDIDO
ACÓRDÃO 255/15	DETERMINAÇÃO	Destinar integralmente aos Fundos Financeiro e Militar, no curso do exercício, os recursos relativos à insuficiência financeira para assegurar os respectivos equilíbrios financeiros	ATENDIDO
ACÓRDÃO 255/15	DETERMINAÇÃO	Demonstrar e comprovar a efetivação de ajuste da ordem de R\$ 61,2 milhões na conta contribuição dos servidores do Fundo de Previdência.	[4] NÃO ATENDIDA
ACÓRDÃO 255/15	DETERMINAÇÃO	Dotar os Fundos Financeiro e Militar com créditos orçamentários transferidos do orçamento fiscal, empregando o mesmo tratamento dado aos Poderes quando da transferência de cotas concedidas/recebidas.	NÃO ATENDIDA
ACÓRDÃO 255/15	DETERMINAÇÃO	Instituir documento hábil e específico destinado ao recolhimento direto aos Fundos das contribuições relativas ao RPPS da parte patronal e dos servidores	NÃO ATENDIDA



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ACÓRDÃO 255/15	RECOMENDAÇÃO	Adotar medidas para consolidar e compatibilizar a contabilidade dos Fundos Previdenciários com a do Executivo Estadual com referência aos valores da receita e dos repasses das contribuições, abrangendo tanto a parte patronal quanto a dos servidores	NÃO ATENDIDA
CIÊNCIA E TECNOLOGIA			
ACÓRDÃO 255/15	RESSALVA	Não atendimento do percentual mínimo de destinação de 2% da Receita Tributária em Ciência e Tecnologia, nos termos do art. 205 da Constituição Estadual	NÃO ATENDIDA
ACÓRDÃO 255/15	DETERMINAÇÃO	Rever a política de aplicação de recursos na área de Ciência e Tecnologia para atendimento do índice constitucional em razão da renitência histórica de seu descumprimento.	NÃO ATENDIDA
ACÓRDÃO 314/14	RESSALVA	Não atendimento do percentual mínimo em Ciência e Tecnologia	NÃO ATENDIDA
2012	DETERMINAÇÃO	Cumprir o comando constitucional vazado no Art. 205, <i>caput</i> , da Constituição do Estado do Paraná, realizando os repasses para o "fomento da pesquisa científica e tecnológica" mensalmente, em duodécimos da arrecadação tributária.	NÃO ATENDIDA
CONTROLE INTERNO			
ACÓRDÃO 255/15	RESSALVA	Falta de atendimento às ressalvas, determinações e recomendações efetuadas por esta Corte.	PARCIALMENTE ATENDIDA
	DETERMINAÇÃO	Para a Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado acompanhar a implantação, junto à Administração Estadual, das medidas saneadoras e corretivas relativas às ressalvas, recomendações e determinações exaradas por esta Corte, adotando medidas legais necessárias para suas efetivações, representando a este Tribunal os responsáveis pelo não cumprimento das decisões.	PARCIALMENTE ATENDIDA
ACÓRDÃO 314/14	RECOMENDAÇÃO	Manter os esforços na estruturação e fortalecimento da Controladoria Geral do Estado, de modo a tornar sua atuação mais efetiva e autônoma	ATENDIDA



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

LIMITES SAÚDE			
2012	DETERMINAÇÃO	Ao Governo do Estado, em relação às ações e serviços públicos de saúde: a. Efetuar a aplicação, no exercício de 2013, dos R\$ 596 milhões que deixou de aplicar no exercício de 2011. b. Efetuar a aplicação, no exercício de 2013, dos R\$ 533,5 milhões que deixou de aplicar no exercício de 2012.	NÃO ATENDIDO
INVESTIMENTOS NO ENSINO BÁSICO			
ACÓRDÃO 314/14	RECOMENDAÇÃO	Priorizar seus esforços no ensino básico/fundamental, precipuamente no sentido de que o investimento em Ensino Superior se dê com recursos federais e, conseqüentemente, que as estruturas físicas, cursos e quadro de pessoal das IES estaduais não sejam ampliados com recursos estaduais.	NÃO ATENDIDO
DEFENSORIA PÚBLICA			
ACÓRDÃO 314/14	RECOMENDAÇÃO	Manter os esforços na implementação da Defensoria Pública, sem prejuízo de uma maior regionalização do programa	ATENDIDA

VOTO

Nessas condições, VOTO pela emissão de Parecer Prévio pela **REGULARIDADE** com **RESSALVAS**, **DETERMINAÇÕES** e **RECOMENDAÇÕES** das contas do Chefe do Poder Executivo do Estado do Paraná, referentes ao exercício financeiro de 2015, nos termos adiante resumidos:

RESSALVAS

1. Ausência de emissão de Relatórios de Avaliação e de controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como de direitos e haveres por parte da Controladoria Geral do Estado;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2. Baixos percentuais apurados na execução das metas físicas e baixos índices dos indicadores dos programas de governo previstos no Plano Plurianual;
3. Inexistência de limite para a abertura de créditos suplementares para atender às hipóteses do inciso I, do art.15, da Lei Orçamentária Anual de 2015;
4. Alterações orçamentárias em valor superior a 30% do orçamento inicial aprovado, evidenciando a necessidade de aprimoramento dos instrumentos de planejamento e controle da receita e da despesa pública;
5. Ausência de comprovação da aplicação da receita de alienação de bens em despesas de capital relativamente a órgãos integrantes da Administração Indireta do Estado e do Poder Judiciário;
6. Ausência de Demonstrativo de Estimativa e Compensação de Renúncia de Receita, na Lei de Diretrizes Orçamentárias;
7. Ausência de repasse integral à conta do Fundo Especial da Procuradoria Geral do Estado – FEPEG;
8. Existência de Fundos Inoperantes, sem movimentação orçamentário-financeira;
9. Baixa efetividade da arrecadação dos créditos inscritos em Dívida Ativa e alto índice de baixa por prescrição;
10. Repasse a menor, no valor de R\$ 1,6 milhão, ao Tribunal de Justiça, para pagamento de precatórios, referente ao percentual de 2% da Receita Corrente Líquida; ausência de atualização dos valores fixados nas sentenças; e intempestividade dos registros de estoque dos precatórios;
11. Não cumprimento da aplicação de percentual mínimo de 2% da receita tributária em Ciência e Tecnologia, nos termos do art. 205 da Constituição do Estado do Paraná;
12. Ausência de reconhecimento de valores de promoções e progressões pendentes de pagamento;
13. Contabilização extemporânea das despesas com promoções e progressões;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

14. Publicação do Relatório Resumido de Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal com dados preliminares;
15. Atraso na realização de audiência;
16. A ineficiência de controle e desequilíbrio de Fluxo de Caixa que deram causa a pagamentos a fornecedores efetuados com atraso, gerando acréscimos de encargos financeiros e multas;
17. Falta de atendimento às ressalvas, determinações e recomendações de exercícios anteriores.

DETERMINAÇÕES

1. Elaborar proposta legislativa à criação de quadro de carreira à Controladoria Geral do Estado;
2. Providenciar alterações no sistema informatizado que faz a avaliação dos Programas de Governo, a fim de que os relatórios gerados apresentem elementos suficientes e confiáveis para que se possa avaliar com precisão a real execução, física e financeira, do estabelecido no PPA em consonância com a LOA;
3. Incluir, a partir da próxima edição da Lei Orçamentária Anual, dispositivo que estabeleça limites à abertura de créditos suplementares para as despesas a que se refere o inciso I, do art. 15, da Lei nº 18.409/14;
4. À Secretaria de Estado da Fazenda, para que integre ao SIAF os fundos de natureza previdenciária, para fins de consolidação das contas públicas;
5. Implementar um sistema financeiro e contábil no Estado do Paraná que atenda às novas normas contábeis estabelecidas pela Secretaria do Tesouro Nacional;
6. Corrigir as rotinas de captação e envio de dados ao sistema SEI-CED, relativamente ao valor dos créditos suplementares e das fontes de recursos, de forma que as informações reflitam com fidedignidade a execução orçamentária efetivamente realizada pelo Estado;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7. Exigir informações precisas dos Serviços Sociais Autônomos e Estatais Dependentes, objetivando consolidar os dados destas entidades no Orçamento do Estado e nos Demonstrativos de Gestão Fiscal definidos no Manual de Demonstrativos Fiscais, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional, em especial nas Demonstrações de Despesas com Pessoal e Receita Corrente Líquida, do Poder Executivo;
8. Adequar o Demonstrativo de Estimativa e Compensação de Renúncia de Receita ao modelo contido no Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, para o fim de contemplar campo destinado às medidas compensatórias adotadas para equalizar as renúncias concedidas, que será objeto de apreciação do Relator das Contas do exercício de 2017;
9. Iniciar a operacionalização dos Fundos Inoperantes ou propor a revogação das respectivas leis de criação no prazo máximo de 3 (três) meses;
10. Ao Secretário de Estado da Fazenda, para que proceda à inclusão da Agência Paraná de Desenvolvimento – APD como unidade orçamentária, possibilitando a elaboração dos demonstrativos contábeis para a prestação de contas anual, inclusive, dos Relatórios de Gestão Fiscal exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, e a alimentação de dados via SEI-CED, já a partir do terceiro quadrimestre de 2016;
11. Contabilizar os gastos com progressões e promoções quando da aquisição do direito pelo servidor, e não pela sua implantação em folha de pagamento;
12. Apresentar, no prazo de 30 (trinta) dias, levantamento de todas as promoções e progressões pendentes de implantação e pagamento e contabilizá-las em valores atualizados, registrando-as no sistema como Passivo, e não na conta “*Atos Potenciais Passivo*”;
13. Apresentar proposta de pagamento dos valores a serem reconhecidos, de que trata o item anterior, possibilitando a esta Corte o monitoramento desses pagamentos;
14. Apresentar, no prazo de 30 (trinta) dias, levantamento efetuado pela Procuradoria Geral do Estado, das pendências judiciais existentes relativas às promoções e progressões;
15. Especificar, com fundamento no art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal, no prazo previsto no art. 8º da mesma lei, as medidas de combate à evasão e à sonegação, a quantidade e valores de ações



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como a evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa;

16. Ao Chefe do Poder Executivo Estadual, Sr. Carlos Alberto Richa, na qualidade de detentor do poder de controle sobre a Companhia Paranaense de Securitização – PRSEC e titular dos créditos; ao Secretário de Estado da Fazenda e Presidente do Conselho de Administração da PRSEC, Sr. Mauro Ricardo Machado Costa; e ao Diretor Presidente da PRSEC, Sr. George Hermann Rodolfo Tormin, no sentido de que não sejam realizadas operações de cessão de direitos creditórios, tendo-se em conta sua desconformidade com a legislação que rege as operações de crédito, notadamente, o art. 32, caput e § 1º, da Lei Complementar 101/2000, e a Resolução nº 43, do Senado Federal, aliada à possível afronta às regras de repartições e vinculações das receitas tributárias estabelecidas pelos arts. 158, incisos III e IV, 167, inciso IV, e 212, da Constituição Federal, além da falta de transparência acerca dos custos envolvidos, do impacto sobre gestões futuras, dos ganhos dos investidores, e da forma de aplicação do produto a ser obtido, destacadas nesta decisão, com fulcro no arts. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, e 37, caput, da Constituição Federal, consignando-se o alerta de que o descumprimento desta determinação ensejará a imediata abertura de Tomada de Contas Extraordinária;
17. Republicar o Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida com as correções necessárias;
18. Repassar, a título de pagamento de precatórios ao Tribunal de Justiça, o valor remanescente do montante equivalente a 2% da Receita Corrente Líquida;
19. Retificar a base de cálculo da Receita Corrente Líquida, incluindo as empresas estatais dependentes em sua totalidade;
20. Assegurar a tempestividade dos registros de estoque de precatórios, objetivando análise efetiva da situação patrimonial e proceder à atualização imediata dos valores fixados nas sentenças, mediante a adoção de um sistema mais eficiente de recepção das informações do Tribunal de Justiça;
21. Ao PARANAPREVIDENCIA, para que elabore, no prazo de 90 (noventa) dias, a partir da publicação desta decisão, novo cálculo atuarial, contemplando as advertências contidas no Parecer Técnico MPS/SPPS/DRPSP/CGACI/CCOAT nº 011/2015;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

22. À Secretaria de Estado da Fazenda, para que efetue o reconhecimento contábil dos valores devidos aos Fundos Previdenciários relativamente às contribuições patronais dos servidores inativos e pensionistas, em observância aos princípios contábeis da competência e da oportunidade, compatíveis com os registros existentes nos Balanços Patrimoniais dos Fundos;
23. Efetuar o repasse das contribuições patronais dos servidores inativos e pensionistas em valor igual ao da contribuição que arrecadar, inclusive relativamente aos exercícios de 2015 e 2016, conforme determina o art. 16, da Lei nº 17.435/2012;
24. À Secretaria de Estado da Fazenda, para que efetue a contabilização das Insuficiências Financeiras devidas ao Fundo Financeiro e Fundo Militar, mediante transferências concedidas independentes da execução orçamentária, de natureza patrimonial, conforme orientações do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP) e Acórdão nº 255/15 (Prestação de Contas do Governador – Exercício 2014), dando aos repasses oriundos do “Termo de Compromisso” o mesmo tratamento contábil, conforme decidido nos autos de Alerta nº 515125/15;
25. Abster-se de realizar empenhos antes da homologação dos certames licitatórios e aprimorar o planejamento das despesas em Ações e Serviços Públicos de Saúde, evitando o seu acúmulo no último bimestre do exercício;
26. Apresentar proposta de recomposição dos valores referentes aos exercícios de 2011 e 2012, que deixaram de ser aplicados nas despesas com ações e serviços públicos de saúde, com vistas à elaboração de **TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO – TAG**, de que trata o art. 9º, § 5º, da Lei Orgânica deste Tribunal, a ser submetida, oportunamente, à decisão Plenária, consignando-se, desde já, a **DETERMINAÇÃO** de recomposição imediata dos mesmos valores, no caso de insucesso desse termo de ajuste;
27. Recompôr os valores que deixaram de ser aplicados em Ciência e Tecnologia, nos exercícios anteriores e em 2015, a partir do exercício de 2017, uma vez que não há previsão orçamentária no exercício de 2016;
28. Publicar os dados exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal de modo fidedigno e definitivo;
29. Realizar as audiências públicas nos prazos determinados e, em atendimento ao disposto no art. 48, parágrafo único, da Lei de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Responsabilidade Fiscal, adotar medidas de incentivo à participação popular nas referidas audiências e de disponibilização de informações de qualidade para garantir essa participação;

30. Republicar os Demonstrativos de Resultado Primário e Resultado Nominal, com os valores devidamente retificados, bem como observar a legislação atinente à matéria quanto ao registro dos fatos contábeis no momento da ocorrência do fato gerador, para que os Resultados Primário e Nominal demonstrem a real situação fiscal do Estado;
31. Atuar junto à Controladoria Geral do Estado, em razão de suas atribuições legais, a fim de promover o cumprimento das medidas ainda pendentes para o integral atendimento às ressalvas, determinações e recomendações exaradas nos Acórdãos de Parecer Prévio relativos aos exercícios anteriores, independentemente daquelas que também deverão ser implementadas, relativas ao exercício de 2015;
32. Proceder à ampla divulgação do relatório com as informações referentes aos projetos em andamento e despesas de conservação do patrimônio público para inclusão de novos projetos na lei orçamentária e na de créditos adicionais, em observância do disposto no art. 45, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

RECOMENDAÇÕES

1. Apresentar as Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público, também específicas para a Administração Direta e Indireta do Poder Executivo, a partir do próximo exercício;
2. Aprimorar o controle de forma a exigir das entidades da Administração Indireta informações consistentes para composição do Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos, a fim de que seja possível a verificação do atendimento ao artigo 44, da Lei de Responsabilidade Fiscal;
3. Proceder a adequação do anexo de Riscos Fiscais ao modelo proposto pelo Manual de Demonstrativo Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional, informando a quantificação dos riscos e as providências que serão adotadas pelo Estado nos casos em que os riscos se concretizarem;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

4. Desenvolver um sistema único de controle de execução e fiscalização de obras públicas, integrando todos os executores de obras, permitindo uma visão mais específica das execuções de obras previstas e/ou realizadas nos programas do PPA;
5. Aprimorar os mecanismos de recebimento das dívidas inscritas e estabelecer estratégias dirigidas à melhoria do índice de recuperação de valores inscritos em dívida ativa.

ENCAMINHAMENTOS

- I. Determinar à Diretoria de Protocolo que proceda:
 - a) De imediato, à:
 1. Anexação aos presentes autos dos seguintes Cadernos Temáticos elaborados pela Comissão: Planos e Objetivos do Governo 2012/2015: Acompanhamento das metas dos principais programas; Restrições Fiscais, Despesas com Investimentos e Prestação de Serviços Públicos pelo Poder Executivo Estadual: 2005/2015; Gestão de Pessoas; Gestão dos Fundos Especiais; Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial; Gestão Fiscal; Gestão Previdenciária; Determinações Constitucionais de Aplicação de Recursos: Atendimento aos limites; Educação; Saúde; Obras Públicas; Precatórios; Monitoramento das Ressalvas, Determinações e Recomendações: Decisões de 2012/2014; e Relatório final;
 2. Abertura de processo de **MONITORAMENTO** referente ao item 10.2 - CESSÃO DE DIREITOS CREDITÓRIOS, a ser instaurado em conformidade com o estabelecido pelo art. 259 do Regimento Interno, devendo compor a autuação do processo cópia desta decisão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- b) Após o transito em julgado desta decisão, à:
1. Abertura de processo de **TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA**, que tem por objeto a apuração de responsabilidade do Secretário de Estado da Fazenda acerca das irregularidades apontadas no item 6.1 - CANCELAMENTOS DE EMPENHO, RESTOS A PAGAR E DESPESAS NÃO EMPENHADAS, indicando-se, para a composição da autuação, além de cópia da presente decisão, o Caderno de Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial; a Instrução nº 116/16 da Diretoria de Contas Estaduais (peça nº 64); a Instrução nº 301/16, da Coordenadoria de Fiscalização Estadual (peça nº 137) e o Parecer nº 10892/16, do Ministério Público de Contas (peça nº 140);
 2. Extração de cópia desta decisão para juntada aos autos de Tomada de Contas Extraordinária nº 732502/16, de relatoria do Ilustre Conselheiro DURVAL AMARAL, cujo objeto deverá ser alargado a fim de incluir os fatos relativos ao exercício de 2015, conforme decisão contida no item 12.3 CIÊNCIA E TECNOLOGIA.

II – Solicitar ao Gabinete da Presidência que:

1. Após o regular trâmite neste Tribunal, seja a presente prestação de contas encaminhada à Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, para o competente julgamento;
2. Em atenção ao princípio da transparência, disponibilize no Portal Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná o presente Parecer Prévio, bem como os Cadernos Temáticos que o integram, elaborados pela Equipe Técnica responsável pela análise das Contas do Governador do exercício, no sítio eletrônico <http://www.tce.pr.gov.br>.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por unanimidade, em:

Emitir Parecer Prévio pela **REGULARIDADE** com **RESSALVAS, DETERMINAÇÕES e RECOMENDAÇÕES** das contas do Chefe do Poder Executivo do Estado do Paraná, referentes ao exercício financeiro de 2015, nos termos adiante resumidos:

RESSALVAS

1. Ausência de emissão de Relatórios de Avaliação e de controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como de direitos e haveres por parte da Controladoria Geral do Estado;
2. Baixos percentuais apurados na execução das metas físicas e baixos índices dos indicadores dos programas de governo previstos no Plano Plurianual;
3. Inexistência de limite para a abertura de créditos suplementares para atender às hipóteses do inciso I, do art.15, da Lei Orçamentária Anual de 2015;
4. Alterações orçamentárias em valor superior a 30% do orçamento inicial aprovado, evidenciando a necessidade de aprimoramento dos instrumentos de planejamento e controle da receita e da despesa pública;
5. Ausência de comprovação da aplicação da receita de alienação de bens em despesas de capital relativamente a órgãos integrantes da Administração Indireta do Estado e do Poder Judiciário;
6. Ausência de Demonstrativo de Estimativa e Compensação de Renúncia de Receita, na Lei de Diretrizes Orçamentárias;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7. Ausência de repasse integral à conta do Fundo Especial da Procuradoria Geral do Estado – FEPEG;
8. Existência de Fundos Inoperantes, sem movimentação orçamentário-financeira;
9. Baixa efetividade da arrecadação dos créditos inscritos em Dívida Ativa e alto índice de baixa por prescrição;
10. Repasse a menor, no valor de R\$ 1,6 milhão, ao Tribunal de Justiça, para pagamento de precatórios, referente ao percentual de 2% da Receita Corrente Líquida; ausência de atualização dos valores fixados nas sentenças; e intempestividade dos registros de estoque dos precatórios;
11. Não cumprimento da aplicação de percentual mínimo de 2% da receita tributária em Ciência e Tecnologia, nos termos do art. 205 da Constituição do Estado do Paraná;
12. Ausência de reconhecimento de valores de promoções e progressões pendentes de pagamento;
13. Contabilização extemporânea das despesas com promoções e progressões;
14. Publicação do Relatório Resumido de Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal com dados preliminares;
15. Atraso na realização de audiência;
16. A ineficiência de controle e desequilíbrio de Fluxo de Caixa que deram causa a pagamentos a fornecedores efetuados com atraso, gerando acréscimos de encargos financeiros e multas;
17. Falta de atendimento às ressalvas, determinações e recomendações de exercícios anteriores.

DETERMINAÇÕES

1. Elaborar proposta legislativa à criação de quadro de carreira à Controladoria Geral do Estado;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2. Providenciar alterações no sistema informatizado que faz a avaliação dos Programas de Governo, a fim de que os relatórios gerados apresentem elementos suficientes e confiáveis para que se possa avaliar com precisão a real execução, física e financeira, do estabelecido no PPA em consonância com a LOA;
3. Incluir, a partir da próxima edição da Lei Orçamentária Anual, dispositivo que estabeleça limites à abertura de créditos suplementares para as despesas a que se refere o inciso I, do art. 15, da Lei nº 18.409/14;
4. À Secretaria de Estado da Fazenda, para que integre ao SIAF os fundos de natureza previdenciária, para fins de consolidação das contas públicas;
5. Implementar um sistema financeiro e contábil no Estado do Paraná que atenda às novas normas contábeis estabelecidas pela Secretaria do Tesouro Nacional;
6. Corrigir as rotinas de captação e envio de dados ao sistema SEI-CED, relativamente ao valor dos créditos suplementares e das fontes de recursos, de forma que as informações reflitam com fidedignidade a execução orçamentária efetivamente realizada pelo Estado;
7. Exigir informações precisas dos Serviços Sociais Autônomos e Estatais Dependentes, objetivando consolidar os dados destas entidades no Orçamento do Estado e nos Demonstrativos de Gestão Fiscal definidos no Manual de Demonstrativos Fiscais, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional, em especial nas Demonstrações de Despesas com Pessoal e Receita Corrente Líquida, do Poder Executivo;
8. Adequar o Demonstrativo de Estimativa e Compensação de Renúncia de Receita ao modelo contido no Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, para o fim de contemplar campo destinado às medidas compensatórias adotadas para equalizar as renúncias concedidas, que será objeto de apreciação do Relator das Contas do exercício de 2017;
9. Iniciar a operacionalização dos Fundos Inoperantes ou propor a revogação das respectivas leis de criação no prazo máximo de 3 (três) meses;
10. Ao Secretário de Estado da Fazenda, para que proceda à inclusão da Agência Paraná de Desenvolvimento – APD como unidade orçamentária, possibilitando a elaboração dos demonstrativos contábeis para a prestação de contas anual, inclusive, dos Relatórios de Gestão



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Fiscal exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, e a alimentação de dados via SEI-CED, já a partir do terceiro quadrimestre de 2016;

11. Contabilizar os gastos com progressões e promoções quando da aquisição do direito pelo servidor, e não pela sua implantação em folha de pagamento;
12. Apresentar, no prazo de 30 (trinta) dias, levantamento de todas as promoções e progressões pendentes de implantação e pagamento e contabilizá-las em valores atualizados, registrando-as no sistema como Passivo, e não na conta “*Atos Potenciais Passivo*”;
13. Apresentar proposta de pagamento dos valores a serem reconhecidos, de que trata o item anterior, possibilitando a esta Corte o monitoramento desses pagamentos;
14. Apresentar, no prazo de 30 (trinta) dias, levantamento efetuado pela Procuradoria Geral do Estado, das pendências judiciais existentes relativas às promoções e progressões;
15. Especificar, com fundamento no art. 13 da Lei de Responsabilidade Fiscal, no prazo previsto no art. 8º da mesma lei, as medidas de combate à evasão e à sonegação, a quantidade e valores de ações ajuizadas para cobrança da dívida ativa, bem como a evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa;
16. Ao Chefe do Poder Executivo Estadual, Sr. Carlos Alberto Richa, na qualidade de detentor do poder de controle sobre a Companhia Paranaense de Securitização – PRSEC e titular dos créditos; ao Secretário de Estado da Fazenda e Presidente do Conselho de Administração da PRSEC, Sr. Mauro Ricardo Machado Costa; e ao Diretor Presidente da PRSEC, Sr. George Hermann Rodolfo Tormin, no sentido de que não sejam realizadas operações de cessão de direitos creditórios, tendo-se em conta sua desconformidade com a legislação que rege as operações de crédito, notadamente, o art. 32, caput e § 1º, da Lei Complementar 101/2000, e a Resolução nº 43, do Senado Federal, aliada à possível afronta às regras de repartições e vinculações das receitas tributárias estabelecidas pelos arts. 158, incisos III e IV, 167, inciso IV, e 212, da Constituição Federal, além da falta de transparência acerca dos custos envolvidos, do impacto sobre gestões futuras, dos ganhos dos investidores, e da forma de aplicação do produto a ser obtido, destacadas nesta decisão, com fulcro no arts. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, e 37, caput, da Constituição Federal, consignando-se o alerta de que o descumprimento desta



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- determinação ensejará a imediata abertura de Tomada de Contas Extraordinária;
17. Republicar o Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida com as correções necessárias;
 18. Repassar, a título de pagamento de precatórios ao Tribunal de Justiça, o valor remanescente do montante equivalente a 2% da Receita Corrente Líquida;
 19. Retificar a base de cálculo da Receita Corrente Líquida, incluindo as empresas estatais dependentes em sua totalidade;
 20. Assegurar a tempestividade dos registros de estoque de precatórios, objetivando análise efetiva da situação patrimonial e proceder à atualização imediata dos valores fixados nas sentenças, mediante a adoção de um sistema mais eficiente de recepção das informações do Tribunal de Justiça;
 21. Ao PARANAPREVIDENCIA, para que elabore, no prazo de 90 (noventa) dias, a partir da publicação desta decisão, novo cálculo atuarial, contemplando as advertências contidas no Parecer Técnico MPS/SPPS/DRPSP/CGACI/CCOAT nº 011/2015;
 22. À Secretaria de Estado da Fazenda, para que efetue o reconhecimento contábil dos valores devidos aos Fundos Previdenciários relativamente às contribuições patronais dos servidores inativos e pensionistas, em observância aos princípios contábeis da competência e da oportunidade, compatíveis com os registros existentes nos Balanços Patrimoniais dos Fundos;
 23. Efetuar o repasse das contribuições patronais dos servidores inativos e pensionistas em valor igual ao da contribuição que arrecadar, inclusive relativamente aos exercícios de 2015 e 2016, conforme determina o art. 16, da Lei nº 17.435/2012;
 24. À Secretaria de Estado da Fazenda, para que efetue a contabilização das Insuficiências Financeiras devidas ao Fundo Financeiro e Fundo Militar, mediante transferências concedidas independentes da execução orçamentária, de natureza patrimonial, conforme orientações do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP) e Acórdão nº 255/15 (Prestação de Contas do Governador – Exercício 2014), dando aos repasses oriundos do “Termo de Compromisso” o mesmo tratamento contábil, conforme decidido nos autos de Alerta nº 515125/15;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

25. Abster-se de realizar empenhos antes da homologação dos certames licitatórios e aprimorar o planejamento das despesas em Ações e Serviços Públicos de Saúde, evitando o seu acúmulo no último bimestre do exercício;
26. Apresentar proposta de recomposição dos valores referentes aos exercícios de 2011 e 2012, que deixaram de ser aplicados nas despesas com ações e serviços públicos de saúde, com vistas à elaboração de **TERMO DE AJUSTAMENTO DE GESTÃO – TAG**, de que trata o art. 9º, § 5º, da Lei Orgânica deste Tribunal, a ser submetida, oportunamente, à decisão Plenária, consignando-se, desde já, a **DETERMINAÇÃO** de recomposição imediata dos mesmos valores, no caso de insucesso desse termo de ajuste;
27. Recompôr os valores que deixaram de ser aplicados em Ciência e Tecnologia, nos exercícios anteriores e em 2015, a partir do exercício de 2017, uma vez que não há previsão orçamentária no exercício de 2016;
28. Publicar os dados exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal de modo fidedigno e definitivo;
29. Realizar as audiências públicas nos prazos determinados e, em atendimento ao disposto no art. 48, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal, adotar medidas de incentivo à participação popular nas referidas audiências e de disponibilização de informações de qualidade para garantir essa participação;
30. Republicar os Demonstrativos de Resultado Primário e Resultado Nominal, com os valores devidamente retificados, bem como observar a legislação atinente à matéria quanto ao registro dos fatos contábeis no momento da ocorrência do fato gerador, para que os Resultados Primário e Nominal demonstrem a real situação fiscal do Estado;
31. Atuar junto à Controladoria Geral do Estado, em razão de suas atribuições legais, a fim de promover o cumprimento das medidas ainda pendentes para o integral atendimento às ressalvas, determinações e recomendações exaradas nos Acórdãos de Parecer Prévio relativos aos exercícios anteriores, independentemente daquelas que também deverão ser implementadas, relativas ao exercício de 2015;
32. Proceder à ampla divulgação do relatório com as informações referentes aos projetos em andamento e despesas de conservação do patrimônio público para inclusão de novos projetos na lei orçamentária e na de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

créditos adicionais, em observância do disposto no art. 45, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

RECOMENDAÇÕES

1. Apresentar as Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público, também específicas para a Administração Direta e Indireta do Poder Executivo, a partir do próximo exercício;
2. Aprimorar o controle de forma a exigir das entidades da Administração Indireta informações consistentes para composição do Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos, a fim de que seja possível a verificação do atendimento ao artigo 44, da Lei de Responsabilidade Fiscal;
3. Proceder a adequação do anexo de Riscos Fiscais ao modelo proposto pelo Manual de Demonstrativo Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional, informando a quantificação dos riscos e as providências que serão adotadas pelo Estado nos casos em que os riscos se concretizarem;
4. Desenvolver um sistema único de controle de execução e fiscalização de obras públicas, integrando todos os executores de obras, permitindo uma visão mais específica das execuções de obras previstas e/ou realizadas nos programas do PPA;
5. Aprimorar os mecanismos de recebimento das dívidas inscritas e estabelecer estratégias dirigidas à melhoria do índice de recuperação de valores inscritos em dívida ativa.

ENCAMINHAMENTOS

- I. Determinar à Diretoria de Protocolo que proceda:
 - a) De imediato, à:
 1. Anexação aos presentes autos dos seguintes Cadernos Temáticos elaborados pela Comissão: Planos e Objetivos do Governo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2012/2015: Acompanhamento das metas dos principais programas; Restrições Fiscais, Despesas com Investimentos e Prestação de Serviços Públicos pelo Poder Executivo Estadual: 2005/2015; Gestão de Pessoas; Gestão dos Fundos Especiais; Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial; Gestão Fiscal; Gestão Previdenciária; Determinações Constitucionais de Aplicação de Recursos: Atendimento aos limites; Educação; Saúde; Obras Públicas; Precatórios; Monitoramento das Ressalvas, Determinações e Recomendações: Decisões de 2012/2014; e Relatório final;

2. Abertura de processo de **MONITORAMENTO** referente ao item 10.2 - CESSÃO DE DIREITOS CREDITÓRIOS, a ser instaurado em conformidade com o estabelecido pelo art. 259 do Regimento Interno, devendo compor a autuação do processo cópia desta decisão.

b) Após o transito em julgado desta decisão, à:

1. Abertura de processo de **TOMADA DE CONTAS EXTRAORDINÁRIA**, que tem por objeto a apuração de responsabilidade do Secretário de Estado da Fazenda acerca das irregularidades apontadas no item 6.1 - CANCELAMENTOS DE EMPENHO, RESTOS A PAGAR E DESPESAS NÃO EMPENHADAS, indicando-se, para a composição da autuação, além de cópia da presente decisão, o Caderno de Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial; a Instrução nº 116/16 da Diretoria de Contas Estaduais (peça nº 64); a Instrução nº 301/16, da Coordenadoria de Fiscalização Estadual (peça nº 137) e o Parecer nº 10892/16, do Ministério Público de Contas (peça nº 140);
2. Extração de cópia desta decisão para juntada aos autos de Tomada de Contas Extraordinária nº 732502/16, de relatoria do Ilustre Conselheiro DURVAL AMARAL, cujo objeto deverá ser alargado a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

fim de incluir os fatos relativos ao exercício de 2015, conforme decisão contida no item 12.3 CIÊNCIA E TECNOLOGIA.

II – Solicitar ao Gabinete da Presidência que:

1. Após o regular trâmite neste Tribunal, seja a presente prestação de contas encaminhada à Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, para o competente julgamento;
2. Em atenção ao princípio da transparência, disponibilize no Portal Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná o presente Parecer Prévio, bem como os Cadernos Temáticos que o integram, elaborados pela Equipe Técnica responsável pela análise das Contas do Governador do exercício, no sítio eletrônico <http://www.tce.pr.gov.br>.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Sala das Sessões, 13 de setembro de 2016 – Sessão nº 1.

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Conselheiro Relator

IVAN LELIS BONILHA
Presidente