



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 268306/15
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO GOVERNADOR DO ESTADO
ENTIDADE: ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO: , ADEMAR LUIZ TRAIANO, CARLOS ALBERTO RICHA
RELATOR: CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO DE PARECER PRÉVIO Nº 255/15 - Tribunal Pleno

Prestação de contas do chefe do Poder Executivo Estadual. Exercício financeiro de 2014. Parecer prévio pela regularidade com ressalvas, determinações, recomendações e encaminhamentos.

RELATÓRIO

Trata-se da PRESTAÇÃO DE CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DO PARANÁ, exercício financeiro de 2014, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Governador, encaminhada pela Assembleia Legislativa do Estado em cumprimento ao artigo 75, inciso I, da Constituição Estadual, cuja análise e apreciação por esta Corte de Contas representam etapa fundamental no processo de controle externo da gestão pública do Estado, pois apresenta ao Poder Legislativo elementos técnicos essenciais para o julgamento das contas do Chefe do Poder Executivo.

A presente prestação de contas está constituída pelas peças de demonstrações contábeis exigidas pela Lei Federal nº 4.320/64 e seus anexos e na forma da Instrução Normativa nº 100/2014 – TC, assim composta:

PEÇA DIGITAL	TÍTULO
4	Demonstrações – Administração Direta
5	Demonstrações – Administração Indireta
6	Demonstrações – Administração Global
7	Balanco Orçamentário (PCASP)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

8	Balanço Financeiro (PCASP)
9	Balanço Patrimonial (PCASP)
10	Demonstração das Variações Patrimoniais (PCASP)
11	Demonstração dos Fluxos de Caixa (PCASP)
12	Relatório Circunstanciado
13	Limites Constitucionais, da LRF e da LDO
14	Limitação da Despesa com Pessoal
15	Relatórios dos Contratos de Gestão
16	Divulgação e Propaganda
17	Dívida Ativa
18	Combate à Evasão e à Sonegação
19	Relatório Gerencial Dívida Ativa
20	Precatórios
21	Repasses para Pagamento de Precatórios
22	Participação Acionária
23	Quadro de Pessoal
24 a 26	Empenhos Estornados
27	Alienação de Ativos
28	Recursos SIGERFI
29	FUNDEF
30 a 32	Balanço Orçamentário
33 a 35	Balanço Financeiro
36 a 38	Balanço Patrimonial
39 a 41	Demonstrativo de Variações Patrimoniais
42	Parecer Atuarial
43	Fundos Previdenciários
44 a 46	Audiências Públicas
47	Notas Explicativas
48	Relatório e Parecer do Controle Interno
49	Avaliação do Cumprimento das Metas
50	Relatório de Avaliação
51	Operações de Crédito
52	Relatório das Medidas Saneadoras
53	Avaliação do Cumprimento dos Limites
54	Plano de Governo
55	Arrecadação
56	Renúncia de Receita
57	Serviços Sociais Autônomos
58	Alterações Orçamentárias
59 e 60	Relação de Restos a Pagar
61	Razão da Conta Contábil
62	Movimentação da Dívida
63 e 64	Metas Físicas
65	Certidão de Habilitação do Contador
68	Ofício de Encaminhamento



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Também constam do protocolado as demonstrações contábeis elaboradas de acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, emitido pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, com o objetivo de padronizar os procedimentos contábeis no âmbito da Federação alinhados às normas internacionais de contabilidade e assegurar o reconhecimento, mensuração, avaliação e evidenciação de todos os elementos que integram o patrimônio público.

A adoção às novas diretrizes contábeis pelo Estado deveria ocorrer de forma facultativa a partir de 2010 e obrigatória a partir de 2012, conforme disposto nas Portarias STN nº 664/10 e nº 665/10. Tais prazos fixados inicialmente, foram alterados por Portarias da Secretaria do Tesouro Nacional que aprovaram as edições posteriores do mencionado Manual, sendo, por fim, definido pela Portaria STN nº 634/13, cujo prazo é até o término do exercício de 2014.

A transição para implantação da nova contabilidade foi regulamentada pelo Ministério da Fazenda/STN por meio da Instrução de Procedimentos Contábeis – IPC 00, que dispõe que todas as entidades do setor público deverão elaborar, até 31 de dezembro de 2014 (denominada “data de transição”), um Balanço Patrimonial inicial para refletir as novas práticas contábeis adotadas para o setor público, como ponto de partida para sua contabilização de acordo com as novas normas.

Fundamentado nas normativas citadas, e em especial na data final de 31 de dezembro de 2014, o Estado apresentou as contas do exercício à análise desta Egrégia Corte, contendo demonstrativos com base na Lei Federal nº 4.320/64 e seus anexos, e apresentou, também, demonstrativos estruturados em consonância com o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP, a saber:

BASE: LEI 4.320/64	BASE: MCASP
Balanço Orçamentário	Balanço Orçamentário
Balanço Financeiro	Balanço Financeiro
Balanço Patrimonial	Balanço Patrimonial
Demonstração das Variações Patrimoniais	Demonstração das Variações Patrimoniais
	Demonstração dos Fluxos de Caixa

Part



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

pela Lei Federal nº 4.320/64. Posteriormente, foram verificadas as correspondências nos diversos grupos de contas que compõem as demonstrações estruturadas de acordo com o MCASP.

O objetivo dessas análises é permitir um diagnóstico da gestão orçamentária, financeira, patrimonial e fiscal de forma a aferir o cumprimento da legislação vigente a que estão sujeitos os entes públicos, que originou a apresentação nos seguintes cadernos:

- 1) Introdução e Destaques de Gestão;
- 2) Instruções Processuais;
- 3) Desempenho Macroeconômico;
- 4) Planos e Objetivos de Governo;
- 5) Gestão Orçamentária;
- 6) Gestão Fiscal;
- 7) Gestão Financeira;
- 8) Gestão Patrimonial;
- 9) Limites Constitucionais;
- 10) Áreas Temáticas;
- 11) Precatórios;
- 12) Gestão Pública;
- 13) Fundos Previdenciários e
- 14) Gestão Orçamentária e Financeira de 2005 a 2014.

Isso gerou procedimentos complexos para consolidação dos resultados pelo Poder Executivo e apresentação das Contas a esta Corte que, após várias interveniências processuais, só ocorreu efetivamente no mês de junho do corrente ano, período em que já estariam em fase final de análise, a exemplo de anos anteriores.

Também foi abstruso para os trabalhos técnicos desta Corte a auditoria dos números apresentados pela Administração Estadual, uma vez que toda escrituração contábil, no curso de 2014, assentou-se nas regras antigas e as demonstrações financeiras seguiram, também, a Nova Contabilidade Aplicada ao Setor Público, ocasionando dificuldades para a análise das contas e instrução nos termos regimentais tanto pela Diretoria de Contas Estaduais como pela Equipe do Relator.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Feitas essas considerações iniciais para esclarecimento do prazo para apresentação das contas pelo Governo Estadual, passa-se ao Relatório e ao Parecer Prévio elaborados por esta Casa, que têm como objetivos: (i) contribuir para a transparência das ações do Estado, (ii) emitir opinião sobre as demonstrações contábeis consolidadas do Poder Executivo, (iii) fornecer um panorama do cenário da economia paranaense frente a outros Estados, (iv) analisar a conformidade e o desempenho do planejamento, do orçamento e das gestões financeira, patrimonial e fiscal, (v) verificar a conformidade e a confiabilidade das informações sobre o desempenho das ações governamentais e (vi) fomentar o aperfeiçoamento da governança e da gestão pública.

Assim, no cumprimento de sua missão constitucional, o Tribunal de Contas aspira, também, contribuir para a melhoria da gestão visando à eficiência, eficácia e efetividade na implementação de políticas públicas em benefício da sociedade paranaense.

Com este propósito, o desempenho da gestão governamental serviu como norte para os trabalhos que culminaram nas conclusões apresentadas ao longo do relatório. Nas diversas áreas de análise, utilizou-se de abordagem e técnicas de auditoria com a finalidade de avaliar as condições de governança pública, de forma a direcionar os esforços de fiscalização para as áreas de maior relevância na ação governamental e enfatizar questões estruturantes e os principais resultados alcançados pelo governante no exercício.

Em primeira manifestação, a Unidade Técnica DIRETORIA DE CONTAS ESTADUAIS exarou a Instrução nº 70/15 (peça 72), na qual apresentou pontos considerados relevantes sob os aspectos técnico-contábil e legal, que impactaram positiva ou negativamente na gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Estado, cuja instrução, pela relevância dos itens apontados, mereceu abertura de contraditório, conforme Despacho nº 1100/15 desta Relatoria (Peça 74) e serão individualmente analisados e abordados no Voto.

Oportunizado o contraditório, sobrevieram dois pedidos de prorrogação de prazo efetuados pelo Exmo. Sr. Governador do Estado para dar atendimento aos esclarecimentos e apontamentos efetuados na instrução preliminar (Peças 80 e 86),



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

os quais foram deferidos pelos Despachos nº 1359/15-GCDA e nº 1504/15-GCDA, respectivamente (Peças 82 e 89).

Analisando a quantidade de esclarecimentos e o volume dos documentos apresentados, a DIRETORIA DE CONTAS ESTADUAIS solicitou, incidentalmente, a renovação do prazo regimental (art. 212, RI – Peça 102), que foi deferida pelo Despacho nº 1662/15 – CGDA (Peça 104).

Em instrução final, a DIRETORIA DE CONTAS ESTADUAIS posicionou-se pela emissão de Parecer Prévio pela **regularidade** das contas, com **ressalvas, determinações e recomendações**, consoante Instrução nº 312/15 (Peça 109).

A DIRETORIA JURÍDICA, acompanhando a DCE, opinou, igualmente, pela **regularidade** das contas, com **ressalvas, determinações e recomendações**, conforme Parecer nº 690/15 (Peça 110).

Por fim, o MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS, através de seu d. Procurador-Geral, Dr. Michael Richard Reiner, concluiu pela emissão de Parecer Prévio pela **irregularidade** das contas, sem prejuízo da aposição de **ressalvas, determinações e recomendações**, nos termos do Parecer nº 13681/15 (Peça 111).

É o sucinto relatório.

FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Registre-se, inicialmente, que para não se tornar repetitivo e enfadonho, uma vez que os principais destaques da gestão já foram apresentados em vídeo e constam dos Cadernos Temáticos que compõem a apreciação destas Contas, o voto abordará as principais ocorrências apontadas no curso da análise técnica que ensejam por parte do Governo do Estado medidas preventivas, corretivas e saneadoras.

Registre-se, também, que o apontamento efetuado pelo Ministério Público de Contas, com relação à criação de sociedades subsidiárias e controladas da Companhia Paranaense de Energia Elétrica (Peça 111- fls. 04), já foi devidamente esclarecido pela citada Companhia, tendo a Casa adotado os procedimentos necessários para a solução.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

I - DESEMPENHO DA ECONOMIA PARANAENSE -

Como apresentado no vídeo e contextualizado no Caderno 3, a economia paranaense é a quarta maior do País. O Paraná tem apresentado ***um crescimento econômico superior à média nacional***, figurando, também, como a quinta melhor renda domiciliar per capita do país, conforme pesquisa Pnad.

Embora a economia paranaense tenha crescido 0,8% em 2014, o desempenho foi inferior ao registrado em 2013, em que houve alta de 6,2%, devido ao fraco desempenho dos setores agrícola, industrial, comercial e de serviços com impacto na geração de empregos do Estado.

No Setor Agrícola, à exceção da produção de trigo, que apresentou a melhor performance dos últimos quatro anos, com um crescimento de 105,8%, houve queda na produção em relação à safra anterior, como a de milho, que foi inferior 11,2% e a de soja, que apresentou redução de 7,1%.

No Setor Industrial, o nível de produção física apresentou forte retração, com queda superior a 5% em relação a 2013, destacando-se o Setor automotivo (veículos automotores, reboques e carrocerias), com queda de 20,6%, e o Setor de Máquinas e equipamentos, com queda de 12,5%.

Já no Comércio Varejista, o volume de vendas apresentou queda em seu ritmo de crescimento, com um incremento de apenas 2,3%. O seu desempenho apresentou, tanto em 2012 como em 2013, taxas de crescimento 2 pontos percentuais superior à taxa nacional, o que não ocorreu em 2014, quando a taxa nacional foi de 2,2%.

Com relação à Geração de Empregos, mesmo apresentando saldo positivo de 35 mil postos de emprego em 2014, esse número foi menor em 56% em relação a 2013. Conforme os dados da Pesquisa efetuada pelo IBGE, no acumulado de 2014, o emprego nas unidades industriais do Paraná recuou 4,2%, com as maiores quedas nos setores de máquinas e aparelhos elétricos e eletrônicos (-32,9%), vestuário (-9,8%), metalúrgica básica (-8,5%), metal (-8%), borracha e plástico (-5,7%) e refino de petróleo e produção de álcool (-5,3%).

Assim, é razoável concluir que, em 2014, as variáveis que afetaram a macroeconomia do País, que fogem da alçada dos governos regionais, influenciaram os resultados econômicos registrados no Estado do Paraná. O impacto das



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

condições macroeconômicas, como a escalada da inflação, **DESEQUILÍBRIO FINANCEIRO NACIONAL, ALTA VOLATILIDADE DA TAXA CAMBIAL, ENTRE OUTROS**, atingiu a dinâmica do setor industrial, comercial e de serviços, promoveu a desaceleração dos níveis de atividade verificada no País e, conseqüentemente, afetou a economia paranaense.

II - PLANOS E OBJETIVOS DO GOVERNO

1. PLANO PLURIANUAL E ÁREAS TEMÁTICAS - CADERNO 4

1.1 PLANO PLURIANUAL

O Plano Plurianual (PPA) é lei de iniciativa do Poder Executivo e representa importante peça para o planejamento da Administração Pública, principalmente por constituir fonte de orientação para a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual.

O PPA para o quadriênio 2012/2015 foi instituído pela Lei nº 17.013/2011, constituído de 26 Programas agrupados em:

a - Programas Finalísticos:

- Com a fixação de 66 indicadores, 196 iniciativas e 162 metas no valor global atualizado de R\$ 68,8 bilhões no quadriênio e R\$ 43,8 bilhões executados até o exercício de 2014, representando 63,64%;

b – Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado:

- Contemplam as Iniciativas dos Outros Poderes e Ministério Público, com a fixação de 3 indicadores, 145 iniciativas e 27 metas não tratadas nos Programas Finalísticos, no valor global atualizado de R\$ 22,3 bilhões no quadriênio e R\$ 15,3 bilhões executados até o exercício de 2014, representando 68,84%;

Obrigações Especiais (Programa 99):

- Constituem-se de 101 iniciativas que, por sua natureza, não possuem metas, ficando restritas à demonstração da execução orçamentária, e agregam as despesas relativas a proventos de inativos, pagamento de sentenças judiciais, precatórios, PIS/PASEP, amortização, juros e encargos das dívidas públicas interna e externa, no valor global atualizado



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de R\$ 52,4 bilhões no quadriênio e R\$ 36,3 bilhões executados até o exercício de 2014, representando 69,29%;

Em termos de realização orçamentária-financeira, o valor total previsto no quadriênio para o PPA foi de R\$ 133,9 bilhões, com o valor atualizado de R\$ 143,5 bilhões, tendo sido executado, até o exercício em análise, o montante de R\$ 95,4 bilhões (valores nominais), ou 66,51% do PPA atualizado.

Na instrução preliminar, a DCE apontou diversas anomalias relacionadas aos indicadores, controle e acompanhamento das metas físicas e divergências nos índices de execução física e financeira, e solicitou que o Executivo justificasse “a falta dos indicadoresapuráveis para avaliação do exercício de 2014, referentes aos Programas 6 - Educação para Todos, 8 - Excelência no Ensino Superior, 10 - Morar Bem Paraná e 14 - Paraná Sustentável, no documento referente ao Acompanhamento do Plano Plurianual 2012-2015 (peça 64), bem como as divergências nos índices de execução das metas físicas no Demonstrativo da Execução Física e Financeira do Orçamento – 2014 (peça 63) e (Título III – GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, item 1.1. Plano Plurianual)”.

Após manifestação do Estado, aquela Unidade, acatando parcialmente as justificativas, sugeriu **determinação** ao Estado do Paraná para que 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 109 - fls. 09).

A Diretoria Jurídica acompanhou a manifestação da DCE, conforme Parecer nº 690/15 (Peça 110 - fls. 03) e o Ministério Público de Contas opinou pela oposição de **ressalva** em vista da falha formal dos controles e a **determinação** de que os equívocos sejam reparados pelos setores técnicos da estrutura estatal, de acordo com o Parecer nº 13681/15 (Peça 111 - fls. 06).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Acompanhando integralmente a manifestação das Unidades Técnicas e parcialmente a do MP de Contas, expede-se **DETERMINAÇÃO** ao Estado do Paraná para que adote as medidas sugeridas pela DCE.

1.2 ÁREAS TEMÁTICAS – CADERNO 10

Dentre os Programas Finalísticos, priorizou-se a análise das áreas financiadas pelo Governo Estadual, denominadas de ÁREAS TEMÁTICAS – contidas no Caderno 10 – pela relevância e materialidade, além de representarem as principais demandas da sociedade paranaense, com destaques para as áreas **da Educação** (*Programas: Educação para Todos, Excelência no Ensino Superior e Inova Educação*), **da Segurança Pública** (*Paraná Seguro*) e **da Saúde** (*Saúde para Todo o Paraná*).

Juntos, esses Programas representam R\$ 53 bilhões no Plano Plurianual (PPA) 2012-2015, ou 77% do total de recursos destinados às áreas-fim. No que tange à execução dos programas, as despesas empenhadas no período 2012-2014 compreenderam R\$ 37,8 bilhões, equivalentes a 86% da despesa total empenhada pelo Estado no período em programas finalísticos. Já em 2014, a execução dos programas selecionados totalizou R\$ 14,5 bilhões, ou 89% da despesa total do Estado¹.

Na **Área de Educação**, que abrange três programas, a aplicação de recursos totalizou R\$ 8 bilhões em 2014 e representou 22,79% da execução do orçamento geral do Estado.

1. O Programa 06 – Educação Para Todos busca a definição de projetos e programas focados na solução da distorção idade-série e, conseqüentemente, na diminuição gradual da evasão e reprovação escolar, bem como a redução da taxa de analfabetismo total e funcional.

Para a consecução dos objetivos do Programa, a legislação orçamentária autorizou, para o exercício de 2014, o montante de R\$ 674 milhões, tendo sido

¹ Vale lembrar que as áreas de Educação e Saúde têm previsão constitucional de percentual mínimo de aplicação de recursos, respectivamente, 12% e 30%. Juntas, essas duas áreas representam 60,66% do volume total de recursos previstos no PPA para os programas finalísticos do Governo.

Valor Empenhado dos 5 Programas Selecionados: R\$14.462.924.706,85 – fonte: Acompanhamento do Plano Plurianual 2012 a 2015 - Exercício 2014. Valor total empenhado pelo Estado no exercício: R\$16.207.570.796,49 – fonte: SIA 846.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

executado no exercício, de modo global, o valor R\$ 565 milhões, ou 83,8% do valor autorizado final.

Desempenho: Com relação às metas estabelecidas para as Iniciativas, constata-se que apenas uma deixou de ser cumprida, no âmbito da educação básica, tanto no exercício de 2014, quanto no acumulado. As outras metas já superaram a previsão para o quadriênio.

O principal indicador da qualidade do ensino básico no Brasil é o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), que sintetiza dois conceitos importantes: rendimento escolar (taxa de aprovação, a partir de dados do Censo Escolar) e desempenho dos estudantes em língua portuguesa e matemática (Saeb e Prova Brasil).

Os últimos dados disponíveis do IDEB, relativos a 2013, revelam que o Paraná encontra-se em situação favorável em relação aos demais Estados da região Sul no que se refere à qualidade dos anos iniciais do Ensino Fundamental (4ª série/5º ano), com índice de 6.2; nos anos finais do Ensino Fundamental (8ª série/9º ano) apresentou índice de 4.1, igual ao de Santa Catarina e superior ao do Rio Grande do Sul (3.9).

Já com relação ao Ensino Médio (3ª série EM), o Paraná apresenta o pior índice da região (3.4). A análise ainda aponta que a qualidade da educação estadual no Paraná foi superior à média nacional no que tange ao Ensino Fundamental e igual ao índice brasileiro no Ensino Médio.

Em que pese os índices de realização físicos e financeiros, o mais importante fator na realização de um programa é o resultado esperado. Entretanto, a avaliação da eficiência e eficácia desse programa restou prejudicada, uma vez que seus indicadores norteadores não foram apurados para o exercício em análise, motivo pelo qual se **RESSALVA**.

2. O Programa 08 – Excelência no Ensino Superior objetiva melhorar os índices e consolidar a excelência das universidades, no ensino, pesquisa, extensão e cooperação técnico-científica. A aplicação de recursos financeiros nesse programa totalizou R\$ 1,6 bilhões, ou 81,57% da previsão para o exercício de 2014.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Desempenho - Dos 13 indicadores para este programa, 8 não foram aquilatados no exercício em análise por ter apuração trienal. Verifica-se, entretanto, que o indicador para 2014, referente aos Programas de Pós-Graduação com Conceitos, é o mesmo utilizado como referência em 2013. Para 2015, o indicador eleva-se consideravelmente.

Por sua vez, dos 5 indicadores apurados neste programa, 2 tiveram suas metas atingidas, quais sejam: alcançar 550 docentes com bolsa-produtividade e aumentar o percentual de instituições com Índice Geral de Cursos (IGC) para o nível 4. Este índice sintetiza a qualidade de todos os cursos de graduação, mestrado e doutorado. Com relação ao aumento do percentual de instituições com IGC 4, nota-se que a meta do indicador para 2014 foi atingida, tendo, inclusive, já superado a prevista para o último ano do PPA.

Constatou-se, também, que não foi cumprida a meta de ampliar a estrutura da Universidade do Litoral e ofertar cursos para gestão do desenvolvimento, formação e capacitação de recursos humanos da UEL, UEPG, UNICENTRO, UNIOESTE, UNESPAR e UENP. Isso porque havia expectativa de criação de novos cursos, porém, no decorrer do exercício 2014, não foram aprovados pelas instâncias superiores em razão da inexistência de disponibilidade de recursos financeiros.

3. O Programa 09 – Inova Educação tem como desafio promover educação pública de qualidade, com efetiva valorização dos gestores, professores e trabalhadores da educação e a difusão das melhores práticas pedagógicas, bem como do aperfeiçoamento dos processos de avaliação.

Neste Programa houve, no exercício de 2014, a aplicação de recursos financeiros da ordem de R\$ 5,8 bilhões, ou 98,39% do previsto para o exercício, deste – R\$ 5,6 bilhões foram aplicados na valorização do quadro de profissionais do magistério e trabalhadores da educação.

Desempenho - de acordo com os indicadores escolhidos para aferir o desempenho desse programa, os resultados não são satisfatórios. Com relação ao desempenho, os resultados apresentados foram os seguintes:

- Os indicadores do Ensino Fundamental tiveram desempenho melhor do que os do Ensino Médio;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- A Taxa de Aprovação nos anos finais do Ensino Fundamental para 2014, que foi de 83,20%, não atingiu o índice desejado de 88,40%, mas houve melhora em relação ao utilizado como referência (82,40%);
- A Taxa de Aprovação no Ensino Médio tinha como meta atingir 85,40%, entretanto, foi apurado 76,80%, situando-se, inclusive, abaixo da meta utilizada como referência, que era de 79,40%;
- Os Resultados da Prova Brasil, que tem como objetivo avaliar a qualidade de ensino ministrado nas escolas da rede pública - em Língua Portuguesa (Leitura) e em Matemática - não foram satisfatórios em relação aos anos finais do Ensino Fundamental e ao Ensino Médio. As médias apuradas – 4,88 e 4,19, respectivamente, situaram-se abaixo das unidades de referência utilizadas – 4,95 e 4,76, datadas de 2010;
- Para o IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – que mede a qualidade educacional combinando informações de desempenho em exames padronizados – obtido pelos estudantes ao final das etapas de ensino (4ª e 8ª séries do ensino fundamental e 3ª série do ensino médio), o Estado tinha como meta atingir, para os anos finais do Ensino Fundamental, o indicador de 4,60. Porém, o índice apurado foi de 4,10, o mesmo utilizado como valor de referência na concepção do PPA.
- No Ensino Médio, o IDEB tinha como valor de referência o índice de 3,90, apurado em 01/07/2010, e como meta prevista para 2014 alcançar 4,40. Entretanto, o índice apurado foi de 3,40, indicando uma queda na qualidade do Ensino Médio em relação a 2010.

Enfim, em que pese os Programas da Área de Educação, dentre os finalísticos, serem os que mais recebem recursos do Tesouro do Estado nos últimos 03 anos, visto que só em 2014 foram R\$ 8 bilhões, as metas definidas no Plano de Governo não apresentaram, de modo geral, resultados satisfatórios, como se vê pelos resultados acima relatados.

Ao se comparar o índice de realização financeira das metas, estabelecidas no Orçamento Geral do Estado, com o desempenho dos indicadores,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

percebe-se, especialmente no Programa Inova Educação, que os recursos foram destinados, mas as metas não foram atingidas. Tal situação indica dissonância entre o Planejamento e a Execução ou problemas de gestão de recursos aplicados na área, que refletem negativamente na qualidade do ensino.

RESSALVA-SE, portanto, o desempenho das metas que ficaram abaixo do previsto, especialmente, do Ensino Fundamental, em que o Estado tinha como meta atingir o indicador de 4,60, só alcançando, porém, o índice de 4,10. No Ensino Médio, o IDEB tinha como valor de referência o índice de 3,90, apurado em 01/07/2010, e como meta prevista para 2014, alcançar 4,40. Entretanto, o índice apurado foi de 3,40, indicando queda na qualidade do Ensino Médio em relação a 2010, necessitando esforços do Poder Executivo do Estado para reverter essa realidade e apresentar melhora neste último ano de vigência do PPA.

RESSALVA-SE, também, os casos em que os indicadores utilizados não permitiram a apuração do desempenho ao final do exercício, com justificativas de que eram trienais. **RECOMENDA-SE** que na elaboração do próximo PPA adotem-se indicadores de aferição com periodicidade ao menos anual, para que seja possível realizar acompanhamento eficiente das metas a serem alcançadas, sem prejuízo da utilização dos indicadores oficiais.

Na **Área de Segurança Pública - O Programa 13 – Paraná Seguro** propõe o estabelecimento de políticas transformadoras para o cumprimento dos ditames constitucionais de estabelecimento de uma sociedade justa, livre e solidária. As principais propostas do Programa são: (i) combater o crime organizado; (ii) desenvolver aplicação imediata de inteligência e tecnologia em segurança; (iii) fortalecer as forças policiais civil e militar e (iv) reduzir a criminalidade urbana e rural.

Neste Programa, os recursos estimados para os 04 anos, já atualizados, somam R\$ 11,2 bilhões, tendo sido executado R\$ 6,7 bilhões, ou 60,16%, até 2014. Para se aplicar os recursos inicialmente previstos deverá o Poder Executivo envidar esforços nesse último ano de vigência do Plano.

No exercício em apreço, a execução do programa representou 7,12% do orçamento geral do Estado, com aplicação de R\$ 2,5 bilhões na área.

Desempenho - este Programa possui apenas um Indicador, que é a Taxa de Homicídio Doloso por 100 mil Habitantes. **A meta era reduzir a taxa para 23 em**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2014 e o índice obtido foi de 22,66, atingindo-se, portanto, o objetivo fixado. Em 2010, esta Taxa era de 30,4.

Na sua atividade de fiscalização, entretanto, este Tribunal observou que, embora a maioria das metas deste Programa tenha um desempenho compatível ao previsto no Plano Plurianual, estas se referem, em sua totalidade, às atividades rotineiras da atuação da polícia, como “operação policial realizada” ou “inquérito policial instaurado”, não servindo de parâmetro para aferir o desempenho do Programa na busca de melhores resultados e retorno à população.

Assim, com relação a essa forma de fixação de meta, conforme constatado no Plano vigente, **RECOMENDA-SE** ao Poder Executivo que, ao elaborar o novo PPA 2016 – 2019, estabeleça metas que reflitam qualitativa e quantitativamente os objetivos a serem alcançados a fim de proporcionar melhores serviços em Segurança Pública ao cidadão paranaense.

O Programa 19 – Saúde para Todo Paraná sintetiza os propósitos definidos pela Secretaria Estadual da Saúde (SESA) no desenvolvimento da Política Estadual de Saúde, de forma a organizar o Sistema Único de Saúde (SUS) no Paraná, exercendo sua função reguladora e objetivando garantir atenção à saúde para a população com qualidade e equidade.

O programa da Saúde representou 11,52% da execução do orçamento geral do Estado, com aplicação de R\$ 4 bilhões na área.

O Programa visa reduzir a mortalidade materno-infantil, a mortalidade por causas externas (exceto violência), a morbi-mortalidade por doenças crônico-degenerativas com enfoque no Risco Cardiovascular Global e ampliar a longevidade, reduzindo incapacidades.

Desempenho - Os resultados obtidos com a execução do Programa mostram-se satisfatórios, considerando o desempenho dos indicadores do PPA. Os objetivos fixados foram atingidos em 4 dos 6 Indicadores escolhidos para aferir o desempenho do Programa, destacando-se a Razão da Mortalidade Materna, que previa um índice de 58,08 e foi constatado 32,09. Foram atingidos ainda os objetivos de redução da mortalidade infantil neonatal por causas externas (exceto violência) e por doenças cardio e cerebrovasculares. Os índices para as Taxas de Mortalidade Infantil e Infantil Pós-Neonatal ficaram bem próximos dos valores previstos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No entanto, tal como ocorreu com o Programa Paraná Seguro, as metas estabelecidas para o Programa Saúde Para Todo Paraná carecem de um desafio, de um objetivo a ser alcançado, relatando apenas os trabalhos rotineiros das unidades de saúde, não servindo, igualmente, de parâmetro para aferir o desempenho do Programa na busca de melhores resultados e retorno à população.

Assim, igualmente, **RECOMENDA-SE** ao Poder Executivo que, ao elaborar o novo PPA 2016 – 2019, estabeleça metas que reflitam qualitativa e quantitativamente os objetivos a serem alcançados a fim de proporcionar melhores serviços de Saúde à população paranaense.

Por fim, pode-se concluir que a parcela restante da execução, correspondente ao último ano de vigência do PPA, exigirá do Governo um esforço maior do que o despendido na execução dos exercícios 2012-2014, especialmente com relação aos programas Educação para Todos e Excelência no Ensino Superior.

2. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS – LDO

A Lei nº 17.631/13 – Lei de Diretrizes Orçamentárias do Estado para o exercício de 2014, de iniciativa do Poder Executivo, embasada nos dispositivos constitucionais (CF, art. 165, §2º e CE, art. 133, §3º) estabeleceu como principal finalidade orientar a elaboração dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos do Poder Público, buscando compatibilizar a Lei Orçamentária com os Programas estabelecidos no Plano Plurianual.

Dispôs sobre os programas e ações que devem ser considerados prioritários na alocação de recursos, assim como os parâmetros que devem ser observados na elaboração da Lei Orçamentária Anual – LOA, além de tratar sobre as políticas de aplicação dos agentes financeiros oficiais de fomento.

No seu art. 3º, estabeleceu que estas prioridades são as metas do Plano Plurianual, destinando-se os recursos aos programas sociais, pois o citado dispositivo da lei estipula que o Projeto de Lei Orçamentária deverá conferir prioridade às áreas de menor índice de Desenvolvimento Humano – IDH.

Estabeleceu, no art. 5º, que os Orçamentos Fiscal e Próprio da Administração Indireta seriam estipulados no valor aproximado de R\$ 35,5 bilhões, a preços de julho de 2013, cujo valor, quando da elaboração da Lei Orçamentária,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

com a atualização feita com base no parágrafo único do art. 6º, foi fixado em R\$ 37,2 bilhões.

Verifica-se que a Lei nº 17.631/13, dando cumprimento às determinações da LRF (art. 4º, § 1º) e (art. 4º, § 3º) e às orientações normativas da STN, apresentou os seguintes demonstrativos: (i) Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do Exercício Anterior, (ii) Demonstrativo de Metas Fiscais Anuais; (iii) Evolução do Patrimônio Líquido, (iv) Avaliação do Regime de Previdência do Estado, com data-base de dezembro de 2012 e (v) Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado.

a. Renúncia de Receita

O Estado aduziu que considera os reflexos da renúncia de receita na execução orçamentária, porquanto suas projeções da receita já comportariam os valores renunciados.

A Unidade Técnica entende que é necessária a realização de estudos do impacto financeiro-orçamentário relativo à renúncia de receita e elaboração do Demonstrativo de Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, fato já ressaltado em exercícios anteriores e que desafia o art. 14 da LRF, manifestando-se pela **ressalva** do item e **determinação** para a apresentação de tal instrumento (Peça 109 – fls. 27/28).

O MPC entende que os demonstrativos apresentados não se prestam a cumprir a determinação legal e que qualquer gestão responsável se prezaria a rever as receitas a que renunciou pelo seu impacto sobre a execução orçamentária, que poderia ser evitada se realizada os estudos e elaborados os respectivos demonstrativos, opinando pela **irregularidade** das contas ante o comprometimento do ciclo orçamentário com previsões irreais.

Acompanha-se a manifestação da Unidade Técnica e **RESSALVA-SE** o item, **DETERMINANDO-SE** ao Poder Executivo que cumpra a disposição do inciso V, do § 2º, art. 4º, da LRF, apresentando o Demonstrativo de Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita no projeto de Lei das Diretrizes Orçamentárias.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

b. Metas Fiscais

O Anexo de Metas Fiscais estabeleceu para 2014 o Resultado Primário, representado por Superávit, da ordem de R\$ 2,339 bilhões e Resultado Nominal (acréscimo da Dívida Fiscal Líquida) em R\$ 986 milhões, redefinidas pela Lei nº 18.468/2015, cuja análise está contida no tópico Metas Fiscais do Capítulo Gestão Fiscal.

c. Riscos Fiscais

O Anexo II da LDO, que trata dos Riscos Fiscais, traz a avaliação dos passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, porém não indica quais providências serão tomadas, caso se concretizem, como exige o §3º, do art. 4º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Na primeira manifestação (Peça 72), a DCE apontou a ausência, no anexo de Riscos Fiscais, da quantificação dos riscos indicados e as providências que seriam tomadas em caso da ocorrência de riscos e passivos contingentes, situação que permaneceu mesmo após a oferta do contraditório, devendo haver **recomendação** neste ponto, conforme apontado na instrução final daquela Unidade Técnica (Peça 109).

A DIJUR acompanhou a instrução da DCE (Peça 110 – fls. 04) e o Ministério Público de Contas opinou pela **irregularidade** das contas, por violação à disposição contida no art. 4º, §3º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Peça 111- fls. 07).

A mencionada ausência, por si só, não tem o condão de contaminar as contas a ponto de torná-las irregulares, como proposto pelo MPC, constituindo, ao contrário, motivo de **RESSALVA** pela inobservância das disposições da LRF, **DETERMINANDO-SE** que o Governo Estadual inclua, nas próximas Leis de Diretrizes Orçamentárias, a quantificação de exposição aos riscos, bem como as providências a serem tomadas em caso da ocorrência de passivos contingentes, conforme disciplinado pelo Manual de Demonstrativos Fiscais do STN, nos termos da instrução da DCE.

Enfim, pode-se afirmar que, na apresentação da LDO, os requisitos constitucionais foram atendidos, não se confirmando, entretanto, na sua execução.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

E, no plano das diretrizes, deve-se registrar que as prioridades estabelecidas na LDO são todos os 26 Programas estabelecidos no Plano Plurianual, não havendo, de fato, o estabelecimento de prioridades.

3. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA)

A Lei nº 17.886, de 20 de dezembro de 2013, aprovou o orçamento para o exercício de 2014, a partir da programação contida no Plano Plurianual (PPA) e dos limites e critérios dispostos na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Conforme art. 2º da LOA, a previsão da Receita Bruta é de R\$ 43,7 bilhões. Com a dedução da formação do FUNDEB de R\$ 4,1 bilhões, obtém-se uma Receita Líquida prevista de R\$ 39,6 bilhões, ficando a despesa fixada no mesmo montante.

No art. 4º estimou-se, inicialmente, a Receita Orçamentária para a Administração Direta e Entidades da Administração Indireta do Estado do Paraná, no exercício de 2014, em R\$ 37,2 bilhões (excluídos os Orçamentos de Investimento e o da Seguridade Social), a qual se encontra abordada com maior profundidade na análise da Gestão Orçamentária (Caderno 05).

Amparadas nas autorizações contidas nos arts. 14, incisos I a VII, 15, 16 e 17, todos da Lei Orçamentária, ocorreram alterações durante o exercício, tanto na Administração Direta como na Indireta, por meio de abertura de Créditos Adicionais.

Os Créditos Adicionais representaram 30,46% do Orçamento Inicial e os Cancelamentos 26,42%. Convém salientar que o relatório apresentado (peça 58) não individualiza as alterações ocorridas dentro de cada inciso do art. 14 da LOA.

Orçamento Final Autorizado

O Orçamento Autorizado Final apresentou acréscimo de R\$ 1,5 bilhão correspondente a 4,04% em relação ao Inicial, perfazendo um total de R\$ 38,7 bilhões. Este aumento teve como fonte de recursos o excesso de arrecadação verificado nas Receitas da Administração Direta e Indireta e o Superávit Financeiro apurado no Balanço da Administração Direta e Indireta.

Na análise das alterações orçamentárias, a Unidade Técnica conclui que o montante total das alterações ocorridas no conjunto está dentro dos limites percentuais estabelecidos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A Equipe Técnica constatou que a lei orçamentária não estabeleceu limites para a abertura de créditos suplementares nos arts. 14, inciso I, 15 e 17, da LOA, contrariando o art. 167, inciso VII, da Constituição Federal, e dificultando a apuração individualizada das alterações efetuadas no exercício.

Desse modo, acompanhando parcialmente a manifestação do MPC, **RESSALVA-SE**, por desatendimento ao disposto no art. 167, VII, da Constituição Federal, a ausência de limite em dispositivos da lei orçamentária (art. 14, inciso I, art. 15, art. 17, da LOA) para a concessão de créditos suplementares e **DETERMINA-SE** que o Poder Executivo, ao encaminhar projeto de lei orçamentária, indique os limites para abertura desses créditos, de forma a permitir controles mais detalhados das alterações orçamentárias.

III - GESTÃO ORÇAMENTÁRIA – CADERNO 05.

a. Balanço Orçamentário

O Balanço Orçamentário Consolidado (peça 7) reflete a execução do Orçamento Fiscal e Próprio da Administração Indireta, que teve uma previsão atualizada de R\$ 38,7 bilhões, sendo executados R\$ 35,8 bilhões na Receita e R\$ 34,9 bilhões na Despesa, resultando em um Superávit no exercício de 2014 de R\$ 854 milhões.

A DCE, na instrução inicial, solicitou ao Poder Executivo o ajuste do balanço orçamentário relativo aos registros de precatórios e insuficiências financeiras apuradas junto ao sistema previdenciário.

Em instrução final, aquela Unidade Técnica acatou a nova composição do resultado orçamentário e o MPC, acompanhando-a, concluiu pela “necessidade de aposição de **ressalva** em face das falhas contábeis apresentadas quando da consolidação do balanço orçamentário” (Peça 111 – fls. 07).

A Equipe Técnica discorda das manifestações da DCE e do MPC, entendendo que o ajuste solicitado pela DCE não atende às normas vigentes.

Com relação às transferências ao regime previdenciário, o referido ajuste contraria o disposto no art. 7º, da Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/2001, e o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

art. 1º, da Portaria STN nº 339/2001, conforme detalhado na análise da Gestão Financeira (Caderno 07).

Porém, o repasse realizado para cobertura de insuficiência financeira dos Fundos Financeiro e Militar, observado o registro da conta 7239.0100 - Variação Financeira Passiva, evidencia o tratamento exclusivamente financeiro dos valores transferidos ao regime previdenciário, sem a correspondência de lançamentos no sistema orçamentário (Orçamento Fiscal).

A alternativa para que se mantenha o equilíbrio entre os sistemas financeiro e orçamentário seria dar a esses Fundos o mesmo tratamento dado aos Poderes quando da transferência de “Cotas Concedidas/Recebidas”, desta feita, dotando o orçamento da seguridade social por meio de créditos orçamentários que se transferem do orçamento fiscal.

Dessa forma, sob a ótica do balanço consolidado (com o registro orçamentário da insuficiência financeira do RPPS), o superávit do orçamento fiscal do exercício, no montante de R\$ 854 milhões, não foi suficiente para compensar o déficit do Plano Financeiro do RPPS do Estado do Paraná de R\$ 1,167 bilhão.

Procedendo-se deste modo, assegura-se além do cumprimento às normas citadas, a ampla transparência dos recursos e transações efetivadas entre o Estado e o Plano Financeiro do RPPS/PR.

Assim, discordando das manifestações da DCE e do MPC, por não observarem as disposições legais mencionadas, **DETERMINA-SE** que o Executivo Estadual, através da SEFA/COP, mantenha o equilíbrio entre os sistemas financeiro e orçamentário desses fundos, dando o mesmo tratamento concedido aos Poderes quando da transferência de “Cotas Concedidas/Recebidas”, ou seja, dotando o orçamento da seguridade social por meio de créditos orçamentários que se transferem do orçamento fiscal ou por meio de descentralização de créditos entre órgãos e/ou entidades executoras.

Quanto aos Precatórios, a Diretoria de Contas Estaduais apontou, em sua Instrução nº 70/15 (Peça 72), que o Estado do Paraná não registrou o empenho do repasse mensal relativo aos precatórios, da competência de 2014, no montante de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

R\$ 530 milhões, conforme previsão contida no MCASP (5ª Edição), considerando que o Estado tivesse adotado este Manual no curso do exercício de 2014.

Todavia, foi constatado ao longo da análise, consignado nas peças iniciais e confirmado em contraditório, que o Estado realizou registros contábeis na forma que vinha procedendo nos anos anteriores, uma vez que a adesão à Contabilidade Aplicada ao Setor Público se deu somente nas demonstrações contábeis levantadas ao término do exercício de 2014, momento em que se sujeitou ao regramento do MCASP, já que a Portaria STN nº 634/13 e Instrução de Procedimentos Contábeis – IPC 00 – facultavam a sua adoção até 31 de dezembro de 2014.

A Equipe Técnica, ao analisar o contraditório, confirmou que o Estado, no exercício financeiro de 2015, está empenhando os repasses de precatórios, conforme disposto no MCASP, uma vez que vem operacionalizando o sistema com base nas novas normas de contabilidade, deixando-se, por isso, de acatar as manifestações da DCE e do MPC.

b. Cancelamento de Despesas Liquidadas

Não obstante o resultado orçamentário que o Estado demonstrou em 2014, cabe destacar a situação relacionada ao cancelamento de despesas já liquidadas. A DCE, em sua Instrução nº 70/15 (Peça 72), identificou que, no exercício de 2014, o total de estornos relativos a **empenhos liquidados foi da ordem de R\$ 805 milhões** (após exclusões de ajustes).

Em contraditório (Peça 97, fls. 14 a 17), o Estado argumentou que do montante apurado de cancelamentos de empenhos liquidados, 83% referem-se a estornos relacionados a erros formais no momento da emissão das notas de empenho; 15% estariam relacionados com documentos de Guia de Retorno de Crédito – GCV (Despesa não efetivada, no exercício vigente, cuja dotação retorna ao crédito orçamentário) e os outros 2% não foram justificados.

Com relação aos estornos de empenhos sem a identificação das razões, mencionados pela SEFA no contraditório como sendo de responsabilidade de cada unidade de origem, devem ser objeto de apuração por esta Corte por ocasião da análise das contas individuais, conforme já estabelecido na Instrução Normativa nº



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

102/14, que disciplina o escopo de análise das prestações de contas estaduais no exercício de 2014.

O MPC entende que, ante a renitência em reparar essa situação, que compromete a confiabilidade dos registros orçamentários e de sua execução, deve haver aposição de **ressalva** e expedição de **determinação** às Inspetorias de Controle Externo deste Tribunal para que incluam, nas rotinas de fiscalização, o acompanhamento dos estornos de empenho realizados nos grupos financeiros setoriais (Peça 111 – fls. 09).

Acompanha-se a manifestação do MPC e **RESSALVA-SE** o item. No entanto, ao contrário de seu entendimento, deixa-se de determinar às Inspetorias de Controle Externo desta Corte que incluam, nas rotinas de fiscalização, o acompanhamento dos cancelamentos de despesas liquidadas realizados nos grupos financeiros setoriais **porquanto são inerentes ao procedimento de fiscalização e vêm sendo realizadas por esta Corte**, fato que parece ter passado despercebido pelo *Parquet*.

Veja-se, a propósito, os procedimentos já em trâmite nesta Casa, encaminhados pelas Inspetorias de Controle Externo – ICE's, durante o curso regular de fiscalização:

- 1ª ICE – Ofício nº 031/15 - foram identificados pagamentos de despesas de exercícios anteriores que alcançaram o montante de R\$ 5,2 milhões executados no exercício de 2015 pela Secretaria de Estado da Fazenda;
- 3ª ICE – Comunicação de Irregularidade - Processo nº 474020/15 - foram identificadas despesas no exercício de 2014, da ordem de R\$ 83 milhões, sem o devido empenho e cobertura orçamentária pelo Departamento de Estradas de Rodagem do Estado do Paraná (DER).

c. Execução das Despesas de Publicidade Legal e Institucional

Considerando que este é um tema sempre relevante nas prestações de contas, informa-se que no exercício de 2014 os gastos efetivos (despesa empenhada) com Publicidade Legal e Institucional totalizaram R\$ 97,7 milhões.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

As despesas com Publicidade Institucional totalizaram R\$ 86,8 milhões e foram 37,45% menores, em valores constantes, comparativamente ao exercício anterior.

A única Entidade que teve incremento em relação ao exercício de 2013 foi a Agência de Fomento do Paraná S.A, com um índice de 47,86% em valores constantes. De forma global, as Entidades de Economia Mista tiveram redução dos gastos com Propaganda Institucional em relação ao exercício anterior em 46,20%.

As despesas com Publicidade Legal (rubrica 3390.3939) totalizaram R\$ 10,8 milhões em 2014, apresentando um decréscimo de 65,52% em relação ao exercício de 2013, em valores constantes. Somente as Empresas Estatais Dependentes tiveram um incremento real de 44,01%.

Deve-se observar que 99,84% dos gastos com Publicidade Legal e Institucional da Administração Direta, Indireta, Estatais Dependentes e Sociedades de Economia Mistas, excluídos os órgãos que não se submetem ao processo de autorização prévia, tiveram suas despesas amparadas por Pedido de Autorização para Divulgação e Veiculação - PADV.

d. Fundos Especiais

Os Fundos Especiais instituídos por lei no âmbito do Governo do Estado vêm sendo objeto de ressalvas e determinações por esta Corte de Contas, em face de falhas na operacionalização e constantes alterações que, embora promovidas por lei, modificam significativamente o seu objeto em relação às leis de origem.

No Acórdão 314/14, relativo às contas do Executivo do exercício de 2013, este Tribunal deliberou:

“Fundos Inoperantes: A esse respeito, registre-se que, em 2013, 06 fundos inoperantes foram extintos, subsistindo apenas 03 inoperantes há mais de três anos na estrutura administrativa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A SEFA não repassou integralmente aos Fundos Especiais com fontes vinculadas os valores que ingressaram no caixa do Tesouro Estadual.

Em razão disso, a DCE sugeriu a ressalva do item, entendimento este também adotado pela DIJUR.

Por sua vez, entendendo que a ausência de repasse das receitas vinculadas pela Secretaria Estadual aos Fundos Estaduais é um indicativo do emprego de recursos em desvio de finalidade, o d. Representante Ministerial posicionou-se pela irregularidade do item, bem assim pela expedição de determinação e recomendação ao Executivo Estadual.

Assim, acompanho o posicionamento das Unidades Técnicas e proponho que o item seja objeto de ressalva, bem assim que se determine ao Estado a criação das subcontas e a implantação dos demais mecanismos previstos na Lei nº 17.579/13 e no Decreto 8354/13". (Destacou-se).

No exercício de 2014, a DCE apontou a ausência de comprovação de repasse integral dos recursos vinculados aos Fundos e, após analisar o contraditório, entendeu que a instituição do Sistema de Gestão Integrado dos Recursos Financeiros do Estado do Paraná – SIGERFI PARANÁ, destinado a centralizar na conta bancária do Governo do Estado as disponibilidades financeiras dos órgãos da Administração Direta, das entidades da Administração Indireta e dos Fundos Estaduais, não supriu a solicitação de apresentação da documentação de controle que permitisse atestar que as receitas arrecadadas pelo Tesouro Geral do Estado, vinculadas aos Fundos Especiais, foram-lhes destinadas na integralidade, opinando pela **ressalva**.

Constatou, também, que sete Fundos Especiais estão inoperantes, sendo que três desses Fundos (FUNSEG, FUNDEPIR e FEMALEP) foram criados no ano de 2013 e ainda carecem de regulamentação e quatro fundos estão inoperantes há



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

mais de três anos: Fundo de Preservação Ambiental da Região Metropolitana de Curitiba – FPA-RMC, Lei nº 12.248/1998; Fundo Estadual de Habitação e Regularização Fundiária de Interesse Social – FEHRIS, Lei nº 119/2007; Fundo de Equalização do Microcrédito – FEM, Lei nº 16.357/2009 e Fundo Estadual da Cultura – Lei nº 17.043/2011.

A DCE entende, ainda, que o Estado deve rever a situação dos Fundos inoperantes por um período superior a três anos e propor a revogação das leis que os criaram, opinando, ao final, por **recomendação**.

Ao final do exercício de 2014, foi editada a Lei nº 18.375, de 15 de dezembro de 2014, de autoria do Poder Executivo, posteriormente alterada pela Lei nº 18.468, de 29 de abril de 2015. De acordo com o art. 1º da referida Lei, nove Fundos estaduais deixaram de ter natureza especial contábil, permanecendo como fontes vinculadas de receitas: FUNREFISCO, FEAP, FESD, FRHI/PR, FEMA, FUPEN, FUNESP/PR, FECON e Fundo Estadual do Direito do Idoso.

O art. 2º da referida Lei disciplinou que os recursos financeiros desses Fundos poderão ser utilizados para o pagamento de despesas de qualquer natureza, inclusive pessoal e encargos sociais. Definiu, ainda, no parágrafo único, do art. 2º, que para esses nove Fundos, eventual superávit financeiro na fonte, verificado ao final de cada exercício, será automaticamente incorporado ao Tesouro Geral do Estado.

A DCE sustenta a inconstitucionalidade formal e material dessa lei, por tratar de matéria sujeita à deliberação com quórum e reserva legal qualificados, entendendo, no entanto, que o seu eventual reconhecimento deverá ser efetuado em procedimento próprio e, enquanto vigente, obriga o administrador ao seu cumprimento, posicionamento que foi acompanhado pela DIJUR.

O MPC entende que, ainda que se possa admitir a conformidade da Lei nº 18.375/14 à ordem legal, não se tem a mesma conclusão quanto ao art. 35 da LDO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

do exercício de 2014², que teria disciplinado rotina orçamentária contrária ao que estabelece o art. 8º, parágrafo único, da LRF³, opinando pela **irregularidade** das contas pelo desatendimento das leis de instituição dos fundos e do citado art. 8º, parágrafo único, da LRF. (Peça 111 – fls. 10).

Pois bem. A falta de atendimento às recomendações anteriores desta Corte, especialmente a comprovação da destinação dos recursos pertencentes aos fundos específicos em contas individualizadas deve ser objeto de **RESSALVA**, conforme proposto pelas Unidades Técnicas.

A inoperância de Fundos por período superior a três anos deve, efetivamente, ser reapreciada pelo Estado, na forma, igualmente, proposta pelas Unidades Técnicas, devendo ser objeto de **RECOMENDAÇÃO**.

A pretensa desconformidade da Lei nº 18.375/14 e do art. 35 da LDO em relação à LRF, suscitadas pela DCE e MPC, respectivamente, é questão complexa e de alta indagação que deve ser examinada com muito apuro e cuidado, pois envolve o estudo da possibilidade da alteração da natureza jurídica e da destinação dos recursos dos Fundos, bem como da constitucionalidade dos instrumentos legais que as permitiram para dar atendimento a ações prioritárias do Governo Estadual no Órgão de vinculação.

O vício arguido não pode, por óbvio, ser apreciado no âmbito estreito do processo de prestação de contas, **RECOMENDANDO-SE** que seja objeto de procedimento específico de fiscalização deliberado por esta Corte de Contas e promovido pela DCE 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

²Lei nº 17.631/13 – “**Art. 35.** O Poder Executivo poderá utilizar os recursos de Superávit Financeiro apurados nos balanços das Unidades da Administração Indireta do Poder Executivo, para atender programas prioritários de Governo.”

³Art. 8º...

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

responsabilizações, sem prejuízo dessa análise nas prestações de contas individuais.

IV - GESTÃO FINANCEIRA - CADERNO 07

a. Fluxo de Caixa do Estado

Uma análise global do Demonstrativo dos Fluxos de Caixa permite identificar que os resultados obtidos das atividades operacionais e de investimento (ambas negativas) foram suportadas parcialmente pelo caixa gerado pela atividade de financiamento (cerca de 513 milhões) e o restante pelo caixa advindo de exercícios anteriores, no montante de 1,2 bilhões. Estes resultados indicam que a atividade operacional do Estado não está gerando caixa suficiente para manter sua capacidade operacional, menos ainda para pagar suas dívidas e realizar investimentos.

b. Transações Duplicadas no Balanço Financeiro

Ao analisar o balanço financeiro, esta Relatoria constatou que a movimentação de recursos financeiros entre órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta somam R\$ 66,1 bilhões, perfazendo 52,93% da movimentação total.

Tal valor representa quase o dobro do orçamento fiscal de 2014, sugerindo a existência de transações duplicadas que comprometem a transparência e a análise fiel da gestão financeira do Estado. Geram efeitos, igualmente, no Demonstrativo de Fluxo de Caixa, no Balanço Financeiro e nas Demonstrações de Variação Patrimonial.

RECOMENDA-SE, portanto, que a SEFA / Divisão de Contabilidade promova os ajustes necessários no sistema de contabilidade a fim de se evitar que as demonstrações apresentem transações duplicadas.

V - GESTÃO FISCAL – CADERNO 06

Como instrumento de transparência da gestão fiscal, a LRF instituiu, dentre outros, o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), abrangendo as informações referentes à consecução das metas fiscais e dos limites de que trata a Lei.

O Relatório de Gestão Fiscal, consoante determina a supracitada lei, deve conter informações relativas a:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

1. Despesa total com pessoal;
2. Dívida consolidada;
3. Concessão de garantias;
4. Operações de crédito;
5. Inscrições em restos a pagar e
6. Disponibilidades de caixa em 31 de dezembro.

A Gestão Fiscal compreende, também, a apresentação de Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária, onde são divulgados e acompanhados, bimestralmente, os resultados da receita e das despesas com vistas ao equilíbrio fiscal e ao atingimento das metas fiscais.

a. Gastos com Pessoal

A Unidade Técnica constatou, com base nos demonstrativos de gestão fiscal e no Balanço Geral Consolidado (peça 13), que o limite global do Estado de 55,49% da Receita Corrente Líquida (RCL) foi atendido, assim como os limites individuais por Poder e Órgão.

Ressalta, também, que, de acordo com os postulados do art. 2º, da Lei Complementar nº 101/00-LRF, relativos ao conceito de empresa dependente, os gastos com pessoal dos Serviços Sociais Autônomos, que recebem recursos do Estado para o custeio de pessoal, não obstante sua natureza jurídica ou enquadramento na estrutura estatal, devem integrar o cálculo do limite previsto para o Executivo, conforme, aliás, foi deliberado no Acórdão nº 314/2014 – Parecer Prévio das Contas do Governador de 2013, mencionado por ocasião da análise efetuada no tópico dos Serviços Sociais Autônomos.

O MPC sustenta que os repasses feitos aos Fundos Financeiro e Militar decorrentes do Termo de Compromisso, firmado entre a SEFA e o Parana Previdência, provocaria um acréscimo na **despesa total do Poder Executivo alcançando o percentual de 56,58% da Receita Corrente Líquida**, enquanto a **despesa total do Estado seria de 65,01% da RCL**, opinando pela irregularidade das contas por violação aos limites estabelecidos no art. 20 da LRF, sem prejuízo da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

adoção de medidas para a recondução das despesas com pessoal ao limite legal (Peça 111- fls. 20/22).

Assiste razão ao douto *Parquet* quanto à metodologia aplicada pelo Estado para apuração dos limites de Despesas com Pessoal, com a dedução dos valores (como recursos vinculados aos Fundos Financeiro e Militar) registrados no Termo de Compromisso a título de “Aportes”.

Todavia, esta Corte de Contas vem deliberando, nos últimos dois anos, sobre essa metodologia, quando da apreciação dos alertas relativos aos limites de despesas com pessoal, sem abordar, nesses expedientes, o mérito aqui tratado pelo MPC.

Cabe ressaltar, também, que o Tribunal **não** está omissa quanto ao arguido pelo MPC, pois se encontra em trâmite o processo nº 51.512-5/15 que trata da apuração das despesas com pessoal no 1º Quadrimestre de 2015 (Alerta), no qual, por iniciativa da 3ª Inspeção de Controle Externo, questiona-se, dentre outros itens, a inclusão dos valores relativos ao Termo de Compromisso como recursos de caráter vinculado e sua subsequente dedução do limite de despesas com pessoal.

Assim, diante da discussão dessa matéria em processo específico, deixa-se de acolher a arguição Ministerial no âmbito desta análise de prestação de contas e acompanha-se o posicionamento da Unidade Técnica pelo **atendimento** do limite legal de gastos com pessoal, enquanto não revisto entendimento desta Corte com relação ao tema, embora ausente a análise prevista no art. 21, parágrafo único, da LRF.

b. Outros Limites da LRF

Constatou-se que a Dívida Consolidada Líquida, as Operações de Crédito e a Concessão de Garantias tiveram seus limites e condições satisfeitos no exercício de 2014.

c. Disponibilidade Financeira e Inscrições em Restos a Pagar



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A Unidade Técnica apontou a ocorrência de insuficiência nas disponibilidades de caixa de R\$ 1 bilhão, após a inscrição dos Restos a Pagar Não Processados do Exercício no valor de R\$ 1,3 bilhão.

A DCE entende que os empenhos não liquidados, existentes no final do exercício em montante superior à disponibilidade líquida de caixa, desde que não representem efetivos compromissos assumidos, devem ser cancelados, constituindo ponto de **ressalva e determinação** (Peça 109 – fls. 54/55).

O MPC entende que a análise técnica evidencia o crescente endividamento do Estado, que não dispõe de caixa para saldar suas obrigações de curto prazo, opinando pela **irregularidade** das contas nesse ponto e **determinação** para que se promova o cancelamento dos restos a pagar não processados, que não representem efetivos compromissos assumidos (Peça 111 – fls. 11/12).

A Unidade Técnica identificou dois pontos relacionados às disponibilidades financeiras ao final do exercício de 2014: i) algumas fontes apresentaram disponibilidade líquida negativa e ii) saldo negativo no montante de R\$ 141 milhões em conta de recursos extraorçamentários.

Desses pontos, o que se observa é que, em decorrência da ausência de controles individualizados, que preservem a vinculação da origem dos recursos (fontes e natureza), não há segregação de recursos, o que afeta a gestão financeira do Estado e, ainda, não permite a correta apuração da disponibilidade líquida de caixa, bem como, não se pode estabelecer o limite da inscrição em Restos a Pagar Não Processados.

Vale destacar que o controle de recursos por fonte/destinação, por ser um processo que correlaciona os recursos a uma determinada aplicação, permite identificar os montantes financeiros com que o Estado pode efetivamente contar para realizar suas ações e propicia condição para a adequada programação do ritmo da execução da despesa, prevenindo a ocorrência de insuficiências de caixa por fonte/destinação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Dessa forma, acompanhando a manifestação da Unidade Técnica e parcialmente o MPC, **RESSALVA-SE** este item e **DETERMINA-SE** que se estabeleçam controles eficientes por Fonte/Destinação, de modo a evidenciar a adequada gestão de recursos vinculados à finalidade específica, nos termos da LRF.

d. Obrigações Financeiras Frente às Disponibilidades – Art. 42 da LRF

A Unidade Técnica, em apreciação à apuração da disponibilidade de caixa líquida (posição em abril e em dezembro de 2014), não verificou decréscimo entre o primeiro quadrimestre e o terceiro quadrimestre de 2014.

Na mesma esteira, a Equipe Técnica identificou que a insuficiência de caixa, ao término de abril de 2014, foi de R\$ 1,077 bilhão; portanto, superior à insuficiência apresentada ao final do exercício, de R\$ 1,017 bilhão, indicando que a assunção de obrigações de despesa ocorreu em menor valor que a geração de caixa do período.

No entanto, por ausência de informações prestadas pelo Executivo e de procedimentos verificadores instituídos pela DCE, não foi possível analisar as despesas de obrigações contratuais efetivadas de fato, nos últimos dois quadrimestres, na forma preconizada no Prejulgado nº 15 desta Corte⁴.

Assim, **DETERMINA-SE** que o Poder Executivo demonstre a gestão da execução contratual nos termos das decisões desta Corte, em especial do mencionado Prejulgado.

e. Receita de Alienação de Ativos

A Equipe Técnica identificou que as receitas provenientes de Alienação de Ativos, no montante de R\$ 4,6 milhões no exercício, totalizaram R\$ 123 milhões acumulados com os períodos anteriores. Todavia, analisando os registros contábeis, o saldo da Fonte de Recursos 108 – que controla a movimentação desses recursos – apresentou saldo nulo em 31 de dezembro de 2014.

⁴ Prejulgado 15. “Infringe a LRF aquele que criar obrigação financeira que não possa ser cumprida integralmente dentro do exercício ou a despesa que tenha que inscrever em restos a pagar processados, sem reservar igual disponibilidade de caixa para o sucessor saldá-la”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em contraditório, o Executivo afirmou que, dos valores apontados no Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos (i) R\$ 117 milhões referem-se a recursos da Fonte 125 (Venda de Ações e/ou Devolução de Crédito ou de Capital Subscrito ou não), o qual teria sido aplicado no exercício financeiro de 2014 em Amortização da Dívida, porém o Demonstrativo citado não apresentou a despesa com Amortização da Dívida por falha de definição no layout do relatório; (ii) R\$ 5,9 milhões foi recomposto em conta corrente no dia 10/09/2015.

Todavia, o Governo do Estado não apresentou documentos comprovando as aplicações mencionadas.

Assim, **DETERMINA-SE** que o Executivo apresente a esta Relatoria, no prazo de 30 dias, a comprovação da aplicação que afirmou ter realizado.

f. Metas Fiscais

As Metas Fiscais estabelecidas no §1º do art. 4º da LRF para o exercício de 2014 foram contempladas na Lei Estadual nº 17.631/13 (LDO), que estipulou os seguintes valores correntes:

- Resultado Primário de R\$ 2,3 bilhões;
- Resultado Nominal de R\$ 986 milhões – em termos de acréscimo na Dívida Fiscal Líquida.

g.1. Metas de Resultado Primário

A DCE constatou que o Estado obteve, em 2014, 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, aprovada pela Assembleia Legislativa do Paraná em 29/04/2015, portanto, após o término do exercício, que 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 17.631/2013, ou seja, reduzindo a meta do resultado primário para um déficit de R\$ 1,1 bilhão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O MPC entendeu que não houve o cumprimento da meta, que o gestor tinha pleno conhecimento da perspectiva desse descumprimento em razão do acompanhamento do Relatório de Execução Orçamentária e que não promoveu as medidas necessárias de contenção estabelecidos no art. 9º, da LRF.

Opina, ao final, pela **irregularidade** das contas em face do caráter estruturante das metas fiscais a que as despesas do Estado estão submetidas, sem prejuízo da **determinação** ao Estado de que reveja, na LDO para o exercício de 2016, as metas estabelecidas e defina especificamente os critérios para limitação de empenho.

Diverge-se do entendimento da DCE de incluir no resultado primário os valores relativos ao repasse de 2% da Receita Corrente Líquida para a conta específica de precatórios, referentes ao exercício de 2014 (ponto já tratado anteriormente na execução do orçamento).

Embora não se concorde com a revisão intempestiva da meta, a Equipe Técnica, em razão da divergência com relação à inclusão dos precatórios, reanalisou a matéria e constatou que **o Estado obteve, em 2014, um Superávit Primário de R\$ 78 milhões, cumprindo, desse modo, a Meta revisada de Resultado Primário.**

Nesse sentido, resta, apenas, **DETERMINAR** ao Poder Executivo que se abstenha de encaminhar projeto de lei após a vigência do orçamento anual, com o objetivo de modificar metas de resultados.

g.2. Meta de Resultado Nominal

Segundo a DCE, em 2014, 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 986 milhões.

Em seu contraditório, o Poder Executivo também justifica que a meta foi revista pela Lei nº 18.468 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). Portanto, mesmo com o advento da mencionada lei,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

o Estado não atendeu à meta fixada para o período em análise, **RESSALVANDO** este item.

Observa-se, em relação à metodologia, que o estoque de precatórios anteriores a 05 de maio de 2000 não foi deduzido da Dívida Consolidada em 2013, ocasionando distorção no cálculo da variação de 2013 para 2014, apurado pelo Estado.

DETERMINA-SE que o Governo do Estado adote medidas mais rígidas na construção, fixação e acompanhamento das Metas Fiscais, bem como para limitações de empenhos e movimentação financeira, a fim de dar cumprimento aos resultados primário e nominal definidos na LDO (art. 9º da LRF) e ao equilíbrio fiscal, apurando, inclusive, responsabilidades daqueles que não observarem as medidas exaradas, visto que os atos promovidos em 2014 não surtiram os efeitos pretendidos.

Deve-se ressaltar que o Governo Estadual não vem cumprindo estes limites ao longo dos anos. A Equipe Técnica levantou que nos exercícios de 2005, 2006, 2008, 2009 e agora em 2014 tais limites não foram atendidos pelo Estado. Esta Corte de Contas tem recomendado ao Estado, **desde 2006**, o aprimoramento do seu planejamento para evitar o descumprimento de tais limites.

Quanto ao postulado pelo douto *Parquet*, relativo à aplicação da multa prevista no art. 5º, inciso III, da Lei nº 10.028/2000 ao Sr. Governador do Estado, por ausência de atos de contenção, a Equipe Técnica, no decorrer da análise das Contas, identificou 03 (três) atos determinando à Administração Estadual o contingenciamento de gastos para adequação da situação fiscal do Estado, quais sejam as Resoluções Conjuntas SEFA/SEAP nº 05/2014, nº 06/2014 e nº 07/2014.

Identificou, também, o conhecimento pelos Secretários de Estado destes atos de contenção, que embasaram, inclusive, a não autorização de realização de despesas determinada pelo Sr. Secretário de Estado da Segurança Pública, conforme protocolos estaduais nº 13.169.972-7, nº 13.175.270-9 e nº 13.279.825-7 entre outros.

Assim, afastado o fato gerador que caracteriza a imputação da penalidade sugerida, deixa-se de acolher o pleito ministerial.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Finalmente, com relação à pretensa semelhança da situação do Estado, no tocante à alteração das metas, como apontada pelo TCU na análise das contas presidenciais, denominada como “pedalada fiscal”, as circunstâncias em nada se parecem ou se assemelham, pois no caso do Governo do Estado, **constatou-se que não foi feita qualquer operação de crédito junto a instituições oficiais sem o devido reconhecimento e sem autorização legislativa para sua contratação**, com vistas a desonerar os cofres públicos e buscar o cumprimento das metas.

Aliás, a própria imprensa, após ter amplamente divulgado a semelhança do quadro Estadual com o Federal, reconheceu, posteriormente, que as situações eram completamente distintas, afirmando que “*das contas de Beto Richa em 2014, o que não se pode dizer é que elas utilizaram dos mesmos expedientes do governo federal com as chamadas **pedaladas fiscais**. Afinal, a essência das **pedaladas** é o uso dos bancos estatais para, de forma oblíqua, emprestar dinheiro ao Executivo – no caso de Dilma, o Tesouro atrasou repasses para os bancos, que tiveram que tirar recursos próprios para fazer pagamentos que cabiam ao governo. Esta é uma manobra que Richa não se valeu...*”⁵

h. Publicação dos Relatórios da LRF

Outra questão refere-se aos prazos impostos pela LRF para a divulgação dos relatórios da execução orçamentária, financeira e fiscal do Estado, conforme seus arts. 52 e 55, § 2º, para fins de dar cumprimento aos princípios da publicidade e transparência preconizados em seu art. 48 e insculpidos no art. 37, *caput*, da Constituição Federal.

A análise técnica detectou que o Poder Executivo apresentou em quatro oportunidades distintas as informações referidas, a seguir descritas:

- Na data de 30/01/2015, em Diário Oficial nº 9382, foram divulgados os informes da LRF relativos ao fechamento do exercício (Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal), compreendendo o período de janeiro a dezembro de 2014, com a observação de que os dados eram preliminares,

⁵ Gazeta do Povo – 03/11/15 – Editorial – pag. 2



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

aguardando encerramento final do balanço, portanto sujeitos à alteração;

- Posteriormente, na edição do Diário Oficial nº 9401 de 02/03/2015, foram republicados o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal, relativos ao exercício de 2014, sem observações adicionais;
- Após, em 25/09/2015, na edição nº 9543 do Diário Oficial, o Estado republicou os Demonstrativos dos Resultados Nominal e Primário, além dos Demonstrativos Simplificados do Relatório de Gestão Fiscal e do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, no momento da publicação de informações do primeiro quadrimestre do exercício de 2015;
- Mais recentemente, em 13/10/2015 e 14/10/2015 (edições nº 9554 e 9555 do DO), o Executivo efetuou novamente alterações e a republicação do Relatório Resumido da Execução Orçamentária e do Relatório de Gestão Fiscal.

Essas condutas afrontam o princípio da transparência, corolário da gestão fiscal responsável insculpido na LRF, pois não permite ao cidadão conhecer a real situação da gestão estadual ante as várias modificações efetuadas ao longo do ano, sujeitando o gestor responsável à penalidade prevista no § 1º, do art. 5, da Lei nº 10.028/2000, pela violação ao disposto no inciso I, do mesmo Diploma Legal, devendo ser extraída cópia desta decisão para instruir processo específico para a apuração da falta e eventual penalização.

VI - GESTÃO PATRIMONIAL – CADERNO 08

a. Balanço Patrimonial – Saldos Divergentes

A Unidade Técnica constatou divergências entre os valores apresentados de saldo de Caixa e Equivalente de Caixa Final de 2013 e inicial de 2014, devido a procedimentos de escrituração contábil equivocados pela SEFA/DICON.

Os valores encontram-se divergentes em função da inserção manual no sistema SIAF do Saldo de Caixa e Equivalente de Caixa do órgão 65.34 Instituto de Florestas do Paraná, somente no saldo inicial de 2014, no valor de R\$ 2,6 milhões.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Apontou, também, a diferença de R\$ 51,5 milhões ocorrida no Saldo Patrimonial Acumulado no momento de fechamento do exercício de 2013 e abertura do exercício de 2014, devido à alteração da personalidade jurídica da Empresa Ambiental Floresta, que passou de S.A. para Autarquia, sob nova denominação de Instituto Florestal do Paraná, a partir de 02/01/2014, pela Lei nº 17.903/2014.

O Estado reconheceu o equívoco e acolheu as orientações da Diretoria de Contas Estaduais, firmando compromisso de que tal procedimento não será mais adotado, já tendo procedido às correções de definições de sistema e nas regras contábeis para que esse tipo de inconsistência não mais ocorra, esperando, assim, ser considerada como sanada esta divergência.

A Unidade Técnica entende que o registro contábil do fato ocorrido no exercício de 2014, não poderia de forma alguma modificar o saldo remanescente do balanço do exercício de 2013, transportado para 2014, ferindo o princípio contábil da oportunidade, devendo ser objeto de **recomendação**.

A Equipe Técnica observou que essa prática afetou diversas contas do Balanço Patrimonial e as Demonstrações das Variações Patrimoniais, contrariando o princípio da oportunidade e da competência, motivo pelo qual deve ser **RESSALVADO** esse item.

b. Dívida Ativa

A DCE constatou a ocorrência de baixa efetividade da arrecadação dos créditos inscritos em Dívida Ativa, alto índice de baixas por prescrição e inconsistência nos relatórios de baixas por cancelamento, opinando pela **ressalva** desses itens (Peça 109 – fls. 71/72).

O MPC acompanhou o entendimento da Unidade Técnica e sugeriu a aposição de **ressalva** e **determinação** para que o Executivo solucione, em definitivo, os problemas relacionados à execução da dívida ativa (Peça 111 – fls. 12).

Acompanha-se a Unidade Técnica e **RESSALVA-SE** o item.

VII - SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS – CADERNO 12

São entidades paraestatais criadas para a execução de atividades de interesse público que não demandam o exercício das prerrogativas do Estado, buscando maior eficiência por meio de descentralização dessas atividades não exclusivas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No exercício de 2014, constatou-se 07 (sete) Serviços Sociais Autônomos: PARANÁ PROJETOS, SIMEPAR, PARANACIDADE, PARANAPREVIDÊNCIA, PARANÁ EDUCAÇÃO, E-PARANÁ e AGÊNCIA PARANÁ DESENVOLVIMENTO que, à exceção do SIMEPAR, movimentaram recursos na ordem de R\$ 123,3 milhões, oriundos do Tesouro Estadual para cumprimento dos Contratos de Prestação de Serviços ao Governo (contratos de gestão).

Decisões desta Corte, ainda não atendidas pelo Governo Estadual, têm questionado a necessidade de se examinar a natureza jurídica dos recursos financeiros repassados a esses Entes de Cooperação.

O Acórdão nº 5336/13-Pleno desta Corte, referente à prestação de contas anual da Agência Paraná Desenvolvimento, do exercício 2012, determinou a utilização das técnicas próprias da contabilidade Aplicada ao Setor Público, objetivando a Consolidação dos Demonstrativos da Gestão Fiscal em especial nas despesas com pessoal do Poder Executivo.

O Acórdão de Parecer Prévio nº 314/14, relativo às Contas do Governador do Estado do exercício de 2013, ordenou a inclusão das despesas com pessoal de entidade que depende de aportes financeiros do Estado para o exercício de sua atividade, servindo para consolidação dos demonstrativos da Gestão Fiscal.

Neste contexto, a DCE entende que, em face da dependência econômica dos Serviços Sociais Autônomos e da importância significativa dos recursos transferidos em comparação as suas receitas totais, que indicam que a ausência daqueles recursos inviabilizaria as suas existências, tais Entes de Cooperação devem ser considerados dependentes, com todas as implicações previstas na LRF, especialmente a inclusão das suas despesas com pessoal no limite previsto para o executivo.

Adverte que deve haver a consolidação integral, incluindo também as receitas das 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 **recomendação** neste sentido (Peça 109 - fls. 26), tendo sido acompanhada pela DIJUR (Peça 110 - fls. 07).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O MPC entende que essa ausência representa descumprimento objetivo da determinação proferida no Acórdão de Parecer Prévio nº 314/14, compromete a confiabilidade dos dados inscritos no Relatório de Gestão Fiscal e prejudica a determinação da Receita Corrente Líquida, opinando pela **ressalva** neste aspecto e **determinação** para o seu imediato saneamento (Peça 111 – fls. 08).

Acompanhando, parcialmente, os opinativos citados e amparado nas decisões proferidas por esta Corte, entende-se que há proeminente necessidade de se manter a **DETERMINAÇÃO** ao Estado do Paraná, proferida no Acórdão 314/14-STP, de que exija as informações dos Serviços Sociais Autônomos e consolide os dados destas entidades nos Demonstrativos de Gestão Fiscal, em especial nas demonstrações de Despesas com Pessoal e Receita Corrente Líquida do Poder Executivo, conforme dispõe o art. 55 da LRF, em virtude da relação de dependência de tais entidades do Orçamento do Estado para a manutenção de suas atividades.

Por fim, considerando que os Serviços Sociais Autônomos têm por natureza o desenvolvimento de atividade privada de interesse público que o Poder Público resolveu incentivar e subvencionar, utilizando-se o Estado do Paraná desses Organismos para atividades estatais típicas, resta evidenciada afronta aos princípios e normas que regem a Administração Pública, impondo-se a revisão dessa figura jurídica no âmbito da estrutura administrativa do Estado, como, aliás, já restou decidido por esta Corte na Resolução nº 852/2003 (Processo TCE nº 39848/02).

VIII – PRECATÓRIOS – CADERNO 11

No curso do exercício de 2014, a 5ª Inspeção de Controle Externo, por solicitação desta Relatoria, realizou procedimento de acompanhamento à gestão de precatórios, cuja responsabilidade de gerenciamento dos pagamentos é do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná e, também, da Secretaria de Estado da Fazenda.

O estudo promovido detectou a necessidade de se aprimorar os registros de precatórios, notadamente nos pontos relacionados ao cálculo e à efetivação dos repasses, à contabilização dos juros de mora, da correção monetária e das baixas.

No que diz respeito ao cálculo dos repasses, verificou-se divergência entre o percentual da Receita Corrente Líquida apurada e valor repassado nos meses de janeiro a maio, setembro e outubro de 2014. Essa divergência pode ser explicada em parte por ajustes efetuados pelo Estado no cálculo da RCL.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Também se verificou que os dados não estão devidamente atualizados, visto que não incluem os valores devidos a título de juros de mora, fixados nas sentenças, de acordo com as diferentes regras vigentes à época.

Adicionalmente, no tocante à baixa de precatórios, informou a SEFA que ainda não formalizou as baixas do exercício de 2013, tendo solicitado ao TJPR, por meio do Ofício nº 050/2014/SEFA/CACP, em 22 de agosto de 2014, *“informações de pagamentos de precatórios efetuados pelo Tribunal de Justiça do ano de 2010 até a presente data em arquivo eletrônico”*.

Com relação aos repasses, verificou-se recorrente atraso na transferência dos recursos destinados ao Regime Especial de pagamento de precatórios, pela Secretaria de Estado da Fazenda (SEFA), o qual deveria ser efetivado até o último dia útil de cada mês correspondente, na forma do art. 1º, § 1º, do Decreto Estadual nº 6.335/2010, bem como que não foram repassadas as parcelas correspondentes aos meses de outubro, novembro e dezembro de 2014 no exercício.

A Unidade Técnica informa em sua Instrução que os valores foram efetivamente depositados nas contas correntes específicas, nas datas de 01/04/2015, 15/04/2015 e 20/04/2015, respectivamente, regularizando a situação.

O douto *Parquet* afirma que a opção do Governo por postergar o pagamento de tais obrigações seria um indicativo das más condições das contas públicas do Estado, porém considera que o seu adimplemento, ainda que extemporâneo, pode ser convertido em RESSALVA.

A gestão dos precatórios pelo Estado está a demandar uma postura diferenciada no acompanhamento por esta Corte, posto que seus reflexos se traduzem em todos os resultados nos sistemas orçamentário, financeiro, patrimonial e fiscal, bem como no tratamento da dívida do Estado.

Assim, acompanha-se a manifestação do MPC para **RESSALVAR** este item e **DETERMINAR** que o Estado efetue os repasses no período estabelecido na legislação específica, bem como promova a melhoria nos registros contábeis de precatórios, sobretudo no tocante à exatidão dos cálculos e dos repasses ao Regime Especial, à correta contabilização dos juros de mora, da correção monetária e das baixas efetuadas.

IX - PREVIDÊNCIA – CADERNO 13



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

a. Insuficiência Financeira devida aos Fundos Financeiro e Militar

A DCE apurou que o Estado não efetuou o repasse de recursos no montante de R\$ 61,6 milhões para cobertura de insuficiência financeira dos Fundos Financeiro e Militar apurada em 2014, descumprindo legislação relativa ao Regime Próprio de Previdência Social e sugeriu **ressalva** ao item, fato este confirmado pela Equipe Técnica, conforme demonstrado às fls. 61 do Caderno 13.

Assim, acompanhando a Unidade Técnica, **RESSALVA-SE** este item e **DETERMINA-SE** que o Executivo destine integralmente recursos financeiros aos Fundos Financeiro e Militar no montante da Insuficiência Financeira apurada em cada exercício, a fim de preservar os respectivos equilíbrios financeiros.

b. Divergências entre a Contabilidade do Estado e a do Fundo de Previdência

A DCE identificou divergência entre os valores registrados e sugeriu **ressalva** ao ponto uma vez que os ajustes realizados geraram uma diferença de R\$ 20 milhões no valor retido dos Poderes, comparado com os valores informados nos relatórios acostados a peça inicial.

A Equipe Técnica realizou comparativo entre as demonstrações contábeis e, também, identificou divergências entre os valores registrados na contabilidade do Estado em favor do Fundo de Previdência e os valores informados como devidos pelo Tesouro ao Fundo de Previdência.

Além disso, a Equipe Técnica identificou que, após questionamentos da DCE em contraditório, o Executivo Estadual procedeu aos ajustes que resultaram no cancelamento de registros de 61,2 milhões a título de consignações. Todavia, o Executivo Estadual não comprovou/evidenciou as causas que motivaram tais ajustes, não tendo sido possível aferir se eram ou não devidos e se sanavam o apontamento.

Assim, **DETERMINA-SE** que o Poder Executivo, no prazo de 30 dias, da data deste Acórdão, comprove e justifique porque procedeu aos ajustes na conta de consignação devida ao Fundo de Previdência, a fim de subsidiar a apreciação das Contas do Governador relativas ao exercício de 2015.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

RECOMENDA-SE à Secretaria do Estado da Fazenda e ao Órgão Gestor do Fundo de Previdência do Estado que adote medidas para 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.

DETERMINA-SE ao Poder Executivo do Estado a instituição de documento hábil e específico destinado ao recolhimento direto aos Fundos das contribuições relativas ao RPPS tanto da parte patronal quanto da parte dos servidores, com a respectiva identificação do órgão/secretaria, dos Fundos, do servidor e da base de cálculo das contribuições (contribuição patronal e servidor).

X - LIMITES CONSTITUCIONAIS – CADERNO 09

A Constituição Federal estabeleceu valores mínimos a serem aplicados em Educação (CF, art. 212) e Saúde (CF, art. 77, §1º da ADCT), tendo como base de cálculo a receita de impostos. A Constituição Estadual impôs, ainda, um percentual mínimo a ser aplicado em Ciência e Tecnologia, tendo como base de cálculo a receita tributária (CE, art. 205).

a. Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE

De acordo com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 21/07 ao art. 185 da Constituição Estadual, o Estado do Paraná deve aplicar pelo menos 30% das suas receitas resultantes de impostos, somadas as Transferências, em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

O Estado cumpriu este mandamento constitucional em 2014, aplicando em MDE R\$ 7,8 bilhões, o que representa 33,66% da base de cálculo, assim como atendeu *ao disposto no art. 22 da Lei nº 11.494/2007, aplicando pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos no pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.*

b. Ações e Serviços Públicos de Saúde

A Emenda Constitucional nº 29, de 13/09/00, acresceu o art. 77 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, determinando a aplicação de 12% do produto da arrecadação dos impostos, deduzidas as parcelas transferidas aos Municípios, em ações e serviços públicos de saúde.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A Unidade Técnica asseverou que, com a edição da Lei Complementar nº 141 de 13 de janeiro de 2012, houve a regulamentação da Emenda Constitucional nº 29/00 e a definição de que não poderá ser excluída da base de cálculo a parcela relativa ao FUNDEB, em consonância com o art. 29 do citado diploma legal.

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.

O MPC entende que o limite de saúde não foi cumprido porque não podem ser incluídos os gastos relativos à gestão da saúde dos servidores e seus dependentes e à gestão do Hospital da Polícia Militar por não atenderem ao princípio do acesso universal.

Entendeu, ainda, que o residual de 2013, no valor de R\$ 163 milhões, não foi aplicado de acordo com o disposto no art. 25, da LC nº 141/12, acumulando um déficit de R\$ 167 milhões atinentes aos exercícios de 2013 e 2014. E, tecendo considerações acerca dos déficits dos exercícios de 2011 e 2012, opinou pela irregularidade das Contas e determinação de suplementação de R\$ 1,29 bilhão para atingimento do limite mínimo constitucional (Peça 111 – fls. 13/15).

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 2011 e 2012, já houve deliberação desta Casa, a qual esta sendo reiterada neste voto.

c. Recursos em Ciência e Tecnologia

O art. 205 da Constituição Estadual dispõe que o Estado deve aplicar, no mínimo, 2% da receita tributária na pesquisa científica e tecnológica.

A Unidade Técnica constatou que mais uma vez o Estado não cumpriu o limite constitucional, aplicando o montante de R\$ 304,8 milhões, o equivalente a 1,83% da base de cálculo, opinando pela **ressalva** do item (Peça 109 – fls. 93).

O MPC opina pela **irregularidade** das contas e expedição de **determinação** ao Executivo de recomposição dos valores que deixaram de ser



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

aplicados, no montante de R\$ 87,3 milhões, relativos aos exercícios de 2011 e 2014 (Peça 111 – fls. 16).

Acompanha-se a manifestação da Unidade Técnica e **RESSALVA-SE** o não cumprimento deste dispositivo Constitucional, **DETERMINANDO-SE** que o Estado, levando em consideração a série histórica, revise suas políticas de aplicação de recursos na área de ciência e tecnologia para se adequar aos valores e limites legais aplicáveis ou que reveja esse limite, que tem sido parcialmente cumprido nos últimos anos, apesar das constantes ressalvas exaradas por esta Corte de Contas.

Pela inobservância das deliberações desta Corte quanto ao determinado e pelo não cumprimento do limite mínimo constitucional correspondente a 2% da Receita Tributária, cuja responsabilidade pela aplicação compete à Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, o respectivo gestor sujeitam-se à multa administrativa prevista na alínea “f”, inciso III, do art. 87, da Lei Complementar nº 113/2005, devendo ser extraída cópia desta decisão para instruir processo específico para a apuração da falta e eventual penalização.

XI – DESTAQUES DA FISCALIZAÇÃO DO TC E DAS INSPETORIAS DE CONTROLE EXTERNO

a. Pagamentos a Fornecedores Efetuados com Atraso: Encargos Financeiros e Multas.

A 5ª Inspeção de Controle Externo constatou, junto aos jurisdicionados por ela fiscalizados no exercício de 2014, pagamentos a fornecedores efetuados em atraso, além de pagamentos de encargos financeiros e multas, fato que tem se verificado desde o exercício de 2013, com continuidade no exercício de 2014.

Segundo explicações exaradas pelo jurisdicionado, os atrasos e o pagamento de encargos se deveram pelo atraso na liberação orçamentária e financeira dos recursos pela Secretaria de Estado da Fazenda, para o exercício.

A Secretaria de Estado da Fazenda, ao se manifestar (Informação nº 260/2014) informou que não mede esforços no sentido de manter as contas dos órgãos da administração Direta e Indireta do Poder Executivo Estadual



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

rigorosamente em dia e que os pagamentos estão sendo efetuados de acordo com as disponibilidades financeiras.

Os fatos apresentados conjugados com a situação financeira do Governo do Estado apurada nesta análise confirmam tratar-se de uma situação de desequilíbrio de Fluxo de Caixa uma vez que, embora com atrasos, os pagamentos foram realizados, sendo que, em alguns casos, com incidência de encargos financeiros e isso afetou, de forma geral, toda Administração Estadual.

Assim, **RESSALVA-SE** este item por ineficiência de controle e desequilíbrio de Fluxo de Caixa, que deram causa, em 2014, a pagamentos em atraso de contas dos órgãos da Administração Direta e Indireta, cabendo ao Chefe do Poder Executivo determinar as suas estruturas administrativas e financeiras as medidas corretivas de modo a evitar possíveis danos ao erário advindos dos fatos aqui apurados.

b. Intempestividade de disponibilização do sistema contábil

Rotineiramente o Executivo Estadual atrasa a liberação do sistema SIAF para que os órgãos e poderes do Estado efetivem, tempestivamente os seus registros contábeis, prejudicando a sua própria gestão, bem como a atuação do controle externo, fato este, também, apontada pela DCE.

Assim, **DETERMINA-SE** que a SEFA adote medidas efetivas de otimização de suas rotinas operacionais e a modernização de suas ferramentas tecnológicas de modo a atender plenamente às exigências de registros e controles contábeis de modo tempestivo, evitando a disponibilização tardia do sistema contábil para os devidos registros pelas entidades estaduais.

XII - DECISÕES DO TC ATUAIS E PENDENTES SOBRE CONTAS DO GOVERNADOR

Constam nos Pareceres Prévios aprovados pelo Tribunal Pleno acerca das Contas do Executivo Estadual de exercícios anteriores ressalvas, determinações e recomendações aos diversos órgãos da Administração Direta e Indireta do Estado, ainda pendentes de atendimento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Para verificar o atendimento desses apontamentos, exarados no Acórdão de Parecer Prévio nº 314/14, relativo à prestação de contas do Poder Executivo do exercício de 2013, a Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado elaborou o Relatório de Medidas Saneadoras, que se encontra juntado à peça 52 do presente processo.

A Unidade Técnica constatou (Peça 72 – fls. 248/265) que diversos apontamentos deliberados por esta Corte ainda não foram 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 função de que ainda existem apontamentos desta Corte de Contas não resolvidos pela Administração Estadual, **DETERMINANDO-SE** que a Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado, em razão de suas atribuições legais, acompanhe junto à Administração Estadual a implementação das medidas saneadoras e corretivas relativas às ressalvas, recomendações e determinações exaradas por esta Corte e adote as medidas legais necessárias para suas efetivações, representando a este Tribunal os responsáveis pelo não cumprimento das decisões.

XIII - DESTAQUES DE GESTÃO – ULTIMA DÉCADA

Encaminhando-se para o final do voto, apresentam-se os destaques do estudo realizado pela Equipe Técnica, que abrangem os últimos 10 anos da gestão estadual.

Este estudo objetivou demonstrar o comportamento da gestão orçamentária e financeira do Estado do Paraná na última década, uma vez que ao analisar mais uma prestação de Contas do Governo do Estado, de modo geral, o que se vislumbra é um quadro que vem se repetindo a cada ano em que se vê **um Estado altamente comprometido com despesas obrigatórias e continuadas, que têm consumido mais de 90% do orçamento anual** e baixo nível de investimentos.

Diante disto, esta análise apresenta, sob a ótica do controle externo, os números da gestão no interstício avaliado, cujos rumos dados pelos governantes aos recursos que foram recolhidos aos cofres do Estado na última década, que



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

foram crescentes, mas não suficientes para resolver problemas inerentes às políticas públicas que assolam a sociedade paranaense.

DA ARRECADAÇÃO

R\$ 13,8 Bilhões – Foi o crescimento real das receitas arrecadadas pelo Estado do Paraná ao longo dos últimos 10 anos, correspondendo a um crescimento real de 63%, já deduzidos os valores para a formação do Fundeb. Partiu de uma arrecadação de R\$ 22,0 Bilhões em 2005 para R\$ 35,8 Bilhões em 2014, correspondendo a uma taxa de crescimento média de 5,6% ao ano.

DO GASTO PÚBLICO

R\$ 14,3 Bilhões – Foi o crescimento real da Despesa realizada pelo Estado do Paraná ao longo dos últimos 10 anos, correspondendo a um crescimento real de 66%. Partiu de uma execução de R\$ 21,7 Bilhões em 2005 para R\$ 36 Bilhões em 2014, correspondendo a uma taxa de crescimento média de 5,8% ao ano.

➤ **Gasto com Pessoal** - R\$ 928,7 Milhões ou 7,8% foi o crescimento médio anual da despesa com pessoal ativo e inativo no período de 2005 a 2014, representando uma variação de 97,1%, o que significou um gasto da ordem de R\$ 9,3 bilhões na década. Só o gasto com pessoal ativo registrou crescimento de 121,6% no período.

A média de crescimento anual do quadro de pessoal do Poder Executivo foi de 4.226 servidores entre 2005 e 2014, distribuída entre um crescimento de 2.075 servidores no período de 2005 a 2010 e de 6.914 servidores entre 2011 e 2014.

A categoria de Contratos de Regime Especial – CREs, de maior crescimento no período, evoluiu, em média, 17,6% ao ano, partindo de 9.692 contratados em 2005 para 41.603 em 2014, o que corresponde a um crescimento médio de 3.546 contratados ao ano, sendo:

- no período de 2005 a 2010, equivalente a um crescimento médio de 28,0% ao ano ou 4.715 contratados ao ano;
- no período de 2011 a 2014, equivalente a um crescimento de 5,7% ao ano ou 2.084 contratados ao ano.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Acrescente-se, ainda, que cerca de 80% da categoria CREs é alocada na área da educação.

O MPC adverte que a contratação por esse regime constitui solução paliativa para atendimento das necessidades permanentes da administração, com a substituição de servidores efetivos por prestadores temporários em razão de falha de planejamento na política de pessoal. Opina, ao final, por ressalva às contas e determinação para que o Executivo promova estudos para dimensionar as necessidades permanentes de seu quadro (Peça 111 – fls. 05).

Deixa-se de acompanhar o MPC porque os dados acima revelam que a média de contratação anual pelo regime de contratação especial apresentou queda. Entretanto, **RECOMENDA-SE** ao Executivo Estadual que aprofunde os estudos e as medidas para o dimensionamento de seu quadro de pessoal, reduzindo, ainda, mais, esse tipo de contratação.

➤ **Custeio dos Serviços Públicos**

R\$ 237,9 Milhões ou 5,1% foi o crescimento médio anual da despesa com Custeio dos Serviços Públicos no período de 2005 a 2014.

Pelo demonstrado, pode ser considerado um crescimento razoável, tendo em vista que o crescimento anual ficou abaixo da taxa de incremento da receita – 5,6%.

➤ **Investimentos**

Os investimentos do Estado, no período de 2005 a 2014, retraíram-se tanto em termos absolutos quanto em termos relativos. **Em termos relativos, os investimentos decresceram 46,3%**, pois correspondiam a 8,0% da arrecadação do Estado em 2005, reduzindo para 4,3% em 2014, ou seja, uma diminuição de 3,7% pontos percentuais como proporção da arrecadação. **Em termos absolutos, a redução dos investimentos no período, já descontada a inflação, foi de R\$ 209 Milhões, ou 12%.**

Na esteira desse contexto e observando os dados apresentados pelo Estado nas Contas analisadas por este Tribunal nesta última década, é possível identificar as razões que têm levado o Estado a enfrentar dificuldades para



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

desenvolver e acelerar seu crescimento de forma sustentável, considerando a potência da sua economia em relação ao País.

A análise aponta que há anos o Investimento vem diminuindo neste Estado, como retratam os números. Ao contrário, **o Orçamento de Investimentos reduziu 12% em 10 anos, enquanto a Receita aumentou 63%** no mesmo período.

➤ **Saldo da Dívida Fundada**

A dívida fundada do Estado reduziu 13,22% em 10 anos, partindo de R\$ 23,5 bilhões em 2005 para R\$ 20,4 bilhões em 2014.

➤ **Serviço da Dívida Pública**

R\$ 434 milhões de reais, ou 21,8%, foi a redução do Serviço da Dívida (Pagamento de Juros e Amortização) em 10 anos, no período de 2005 a 2014, registrando redução média anual de 2,7%.

Despesas com o serviço da dívida no Orçamento são previsões de pagamento de juros e de amortização do principal e não têm sido problema para o Estado. No exercício de 2014 o montante correspondeu a R\$ 1,5 Bilhão, ou 7,7% dos Gastos do Poder Executivo, com tendência de queda.

➤ **Índices de Liquidez do Estado**

Constatou-se que o Índice de Liquidez Corrente do Estado era inferior a 1 no período de 2005 a 2007, ou seja, não havia ativos financeiros (disponibilidades e direitos a receber) suficientes para fazer frente às dívidas de curto prazo. A partir de 2008, o Índice de Liquidez Corrente passou a ser maior do que 1 (um), o que significa que o Estado passou a ter um montante maior de ativos financeiros do que compromissos de curto prazo. Entretanto, esta situação se reverteu nos dois últimos anos (2013 e 2014), confirmada com a insuficiência financeira apresentada na apuração das disponibilidades de caixa.

INDICADORES DE GESTÃO NAS PRINCIPAIS ÁREAS DO GOVERNO

➤ **Educação – Programa Educação para Todos**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Para os anos finais do Ensino Fundamental, o Estado tinha como meta atingir 4,60 no IDEB. Porém, o índice apurado foi de 4,10, o mesmo utilizado como valor de referência na concepção do PPA.

No Ensino Médio, o IDEB tinha como valor de referência o índice de 3,90, apurado em 01/07/2010, e como meta prevista para 2014, alcançar 4,40. Entretanto, o índice apurado foi de 3,40, indicando queda na qualidade do Ensino Médio em relação a 2010.

Há que se considerar, neste contexto, que a população do Estado cresceu 8% em dez anos, partindo de 10,2 milhões de habitantes em 2005 para 11 milhões em 2014.

No mesmo período, constatou-se acréscimo de recursos na área da educação, passando de R\$ 3,1 bilhões em 2005 para R\$ 6,1 bilhões em 2013, ou praticamente o dobro.

Constatou-se, também, uma redução de praticamente 200 mil alunos, equivalente a 12,8%, na rede pública estadual, com 1,33 milhões de alunos matriculados em 2005 e 1,17 milhões em 2013.

Verificou-se, ainda, que o número alunos por professores em sala de aula reduziu-se em 29,4% entre 2007 e 2013, passando de 32,5 para 23,0 no período.

Conclusão – apesar do aumento de recursos na área da educação ao longo dos últimos 10 anos, bem como a recente redução na relação de alunos por professores, os indicadores de qualidade do ensino não evoluíram satisfatoriamente no período.

➤ **Saúde – Programa Saúde para Todo Paraná**

O Programa visa reduzir a mortalidade materno-infantil e por causas externas, reduzir a morbi-mortalidade por doenças crônico-degenerativas com enfoque no Risco Cardiovascular Global e ampliar a longevidade, reduzindo incapacidades.

As metas fixadas para o exercício de 2014 foram atingidas em 4 dos 6 Indicadores escolhidos para aferir o desempenho do Programa, com destaque para o programa Razão da Mortalidade Materna, que previa um índice de 58,08 e foi constatado 32,09.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Foram atingidas ainda as metas de redução da mortalidade infantil neonatal, por causas externas (exceto violência) e por doenças cardio e cerebrovasculares.

Os índices para as Taxas de Mortalidade Infantil e Infantil Pós-Neonatal ficaram bem próximos das metas fixadas.

➤ **Segurança – Programa Paraná Seguro**

Este Programa possui apenas um Indicador, que é a Taxa de Homicídio Doloso por 100 mil Habitantes, fornecidos pela Secretaria de Estado da Segurança Pública e Administração Penitenciária. A meta era reduzir a taxa para 23 em 2014, e o índice obtido foi de 22,66, cumprindo, portanto, a meta fixada. Em 2010, esta Taxa era de 30,4.

XIV - CONSIDERAÇÕES FINAIS

Proferida a análise dos principais números da administração estadual na última década, pode se visualizar que, de modo geral, tem-se um modelo de gestão simétrico refletido pelo comportamento das execuções orçamentárias, financeiras, fiscais e de atendimento às disposições constitucionais, legais e da LRF, que têm sido costumeiramente elementos basilares da avaliação das Contas Anuais por esta Corte.

Do levantamento efetuado, período 2005 a 2014, conforme exposto, extrai-se os principais fatos a serem enfrentados e que merecem ser considerados **numa visão estratégica de gestão do Estado.**

Neste cenário, vislumbra-se **um Estado comprometido com despesas obrigatórias e de caráter continuado que consomem mais de 90% do orçamento** anual e **com tendência de alta** em razão da **despesa com pessoal e da previdência** terem natureza crescente pelos efeitos legais sobre a remuneração, com irredutibilidade garantida na constituição.

O **alto índice de comprometimento com despesas obrigatórias e continuadas** fez com que o Estado tivesse **diminuída sua capacidade de investimentos** que, pela análise efetuada, demonstrou uma **participação média anual de 5,6% da arrecadação do Estado,** apresentando, ainda, **redução de 12% nos últimos dez anos.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Na esteira desse diagnóstico decenal, é possível identificar as razões que têm levado o Estado a enfrentar dificuldades para se desenvolver e acelerar seu crescimento de forma sustentável, o que não é uma utopia, notadamente pela potência da sua economia em relação ao País.

Dessa análise retrospectiva pode-se observar, hoje, um Estado no limite de sua capacidade de gerar receitas e comprometido, predominantemente, com despesas obrigatórias e continuadas, que pelo ritmo crescente aferido, a persistir, inviabilizará a realização de poupança (superávits) para investimentos e melhorias do serviço público, fatores esses que, indiscutivelmente, são capazes de promover o desenvolvimento e o bem estar da sociedade paranaense.

Embora se reconheça avanços pontuais nas políticas que vêm sendo praticadas pelo Estado nos últimos anos, **não há conquistas relevantes em relação às ações típicas de Estado como Educação, Saúde e na Segurança pública**. A cada Plano de Governo, essas áreas foram apontadas como prioridades, na maioria das vezes por determinação constitucional, entretanto, passado uma década, ainda continuam com problemas estruturantes e pendentes de solução eficientes e sustentáveis.

No entendimento desta Relatoria, para uma ampla reflexão dos governantes deste Estado, tem-se que indagar **“O Paraná Que Queremos”**. Neste sentido, o Tribunal de Contas, ao analisar as Contas do Executivo Estadual de 2014 conjugada com o diagnóstico da última década, **sugere**:

- que o Governo do Estado **reflita sobre políticas estratégicas** que possam colocar o Paraná no caminho do **desenvolvimento sustentável**;
- que **promova o dimensionamento do Estado à sua capacidade arrecadatória, priorizando as ações típicas de Estado**, como Educação, Saúde e Segurança considerando a elevada carga tributária já imposta ao cidadão paranaense;
- que **promova ajuste fiscal objetivando equilíbrio das Contas Públicas** e a destinação de **mais recursos para investimentos**;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- Que, diante da situação financeira do Estado no exercício, projete cenários de fluxo de caixa para assegurar o regular funcionamento dos serviços públicos, saldar dívidas e realizar investimentos;
- que **institua gestão pública profissional** visando eficiência e qualidade da gestão administrativa mediante critérios de **avaliação de desempenho de servidor por mérito**; e
- que **atue com rigor nas ações regulatórias e fiscalizadoras** das ações governamentais que legalmente possam ser descentralizadas.
- E, finalmente, **que haja ações programáticas e estratégicas nas áreas de educação e saúde**, recomendando-se, inclusive, que sejam incluídas na Constituição Estadual para que viabilizem a longo prazo a solução dos problemas que há décadas afetam o desenvolvimento do Estado do Paraná.

VOTO

Nestas 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 2014, propondo, ainda, **encaminhamentos**, assim resumidos:

RESSALVAS:

1. Ausência de apuração, no exercício em análise, dos índices de avaliação do Programa Educação para Todos;
2. Desempenho do IDEB abaixo das metas estabelecidas no Programa Inova Educação;
3. Utilização de indicadores com periodicidade que não permitem a apuração anual do desempenho do Programa Inova Educação;
4. Ausência na LDO do Demonstrativo de Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, exigido no inciso V, do §2º, do art. 4º, da LRF;
5. Ausência na LDO de quantificação dos Riscos Fiscais e medidas a serem adotadas no caso de suas ocorrências;
6. Ausência de limites em dispositivos da LDO (art. 14, I, art. 15 e art. 17)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

para a concessão de créditos suplementares, com violação ao art. 167, VII, da CF;

7. Ausência de justificativas para cancelamento de despesas liquidadas;
8. Ausência de comprovação da destinação dos recursos vinculados pertencentes aos fundos específicos em contas individualizadas;
9. 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;
10. Não cumprimento da Meta de Resultado Nominal;
11. Saldo de Caixa Final do exercício de 2013 divergente do Saldo de Caixa Inicial do exercício de 2014, ferindo os princípios contábeis da oportunidade e continuidade;
12. Baixa efetividade da arrecadação dos créditos inscritos em Dívida Ativa, alto índice de baixa por prescrição e inconsistência nos relatórios de baixa por cancelamento;
13. Ausência de repasses ao Regime Especial de Precatórios no período de outubro a dezembro dentro do exercício;
14. Ausência de repasse integral aos Fundos Financeiro e Militar dos recursos relativos à insuficiência financeira, no exercício;
15. Não atendimento do percentual mínimo de destinação de 2% da Receita Tributária em Ciência e Tecnologia, nos termos do art. 205 da Constituição Estadual;
16. 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 efetuadas por esta Corte, **conforme listado abaixo:**

Ressalvas, determinações e recomendações – exercícios anteriores

RESSALVAS



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ACÓRDÃO Nº 314/14	SITUAÇÃO EM 2014	FONTE
1. Equívoco na formalização do Balanço Orçamentário, retificado no curso do processo	Atendido	Instrução nº 312/15-DCE
2. Não elaboração do Demonstrativo de Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita	Não Atendido	Instrução nº 70/15-DCE
3. Estorno de empenhos já liquidados	Não Atendido	Instrução nº 70/15-DCE
4. Divergência entre o Resultado Orçamentário apresentado e o apurado pela Unidade Técnica	Atendido	Instrução nº 312/15-DCE
5. Insuficiência de caixa no valor de R\$ 679 milhões (disponibilidade financeira)	Não atendido	Instrução nº 70/15-DCE
6. Deficiência do sistema de controle de emissão dos pedidos de autorização para divulgação e veiculação (publicidade legal e institucional)	Atendido	Instrução nº 70/15-DCE
7. Não atendimento do percentual mínimo em Ciência e Tecnologia.	Não Atendido	Instrução nº 70/15-DCE
8. Resultado Primário Deficitário.	Atendido	Instrução nº 312/15-DCE
9. Não instituição da contribuição previdenciária dos inativos e pensionistas sobre a parcela que excede o teto de benefícios do Regime Geral.	Atendido	Instrução nº 70/15-DCE
10. Existência de fundos especiais inativos.	Não Atendido	Instrução nº 70/15-DCE
11. Inobservância do Art. 13 do Decreto 8354/13 (depósito nas subcontas dos Fundos Especiais).	Não Atendido	Instrução nº 70/15-DCE
12. Não atendimento do percentual mínimo em ações e serviços de saúde.	Atendido	Instrução nº 70/15-DCE
13. Incompatibilidade entre a excepcionalidade das contratações pelo regime especial e o seu emprego excessivo.	Atendido	Instrução nº 70/15-DCE
14. Baixa efetividade da arrecadação de créditos inscritos em Dívida Ativa e seu baixo índice de recuperação	Não Atendido	Instrução nº 70/15-DCE
15. Elevado índice de cancelamento de créditos por prescrição	Não Atendido	Instrução nº 70/15-DCE
ACÓRDÃO Nº 306/13	SITUAÇÃO EM 2014	FONTE



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

1. 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.	Não Atendido	Instrução nº 70/15-DCE
5. Ausência de registro contábil dos juros de mora em precatórios	Atendido	Instrução nº 70/15-DCE
6. Inobservância do mandamento constitucional – aplicação mínima em saúde	Atendido	Instrução nº 312/15-DCE
7. Descumprimento da meta de resultado primário estabelecida na LDO	Atendido	Instrução nº 312/15-DCE

ACÓRDÃO Nº 290/12	SITUAÇÃO EM 2014	FONTE
9. Falta de aplicação de 2% da receita tributária em despesas com ciência e tecnologia, deixando de investir no exercício de 2011 o montante de R\$ 59 milhões	Não Atendido	Instrução nº 70/15-DCE

DETERMINAÇÕES

ACÓRDÃO Nº 314/14	SITUAÇÃO EM 2014	FONTE
1. 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.	Não Atendido	Instrução nº 70/15-DCE
2. Regularizar a não instituição da contribuição previdenciária dos inativos e pensionistas sobre a parcela que excede o teto de benefícios do Regime Geral.	Atendido	Instrução nº 70/15-DCE
3. Extinguir os fundos especiais inoperantes que ainda subsistem.	Não Atendido	Instrução nº 70/15-DCE
4. Criar as subcontas respectivas e implantar os demais mecanismos previstos na Lei nº 17.579/13 e no Decreto 8354/13.	Não Atendido	Instrução nº 70/15-DCE

ACÓRDÃO Nº 306/13	SITUAÇÃO EM 2014	FONTE
2. Adequação do sistema de repasses financeiros aos fundos especiais de forma que esses reflitam efetivamente as previsões na Lei Orçamentária anual.	Não Atendido	Instrução nº 70/15-DCE



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

5. Efetivação do registro contábil dos juros de mora em precatórios.	Não Atendido	Instrução nº 70/15-DCE
6. Ao Governo do Estado, no concernente à área de Ciência e Tecnologia: c. Cumprir o comando constitucional vazado no Art. 205, caput, da Constituição do Estado do Paraná, realizando os repasses para o "fomento da pesquisa científica e tecnológica" mensalmente, em duodécimos da arrecadação tributária.	Não Atendido	Instrução nº 70/15-DCE
7. 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	Instrução nº 70/15-DCE

ACÓRDÃO Nº 290/12	SITUAÇÃO EM 2014	FONTE
11. Que o Governo do Estado em conjunto com o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, aprimore os mecanismos de gestão e controle da contabilização dos juros de mora incidentes sobre as dívidas com precatórios, bem como o sistema de baixas contábeis em razão dos pagamentos realizados pelo Poder Judiciário e, que não estão sendo registrado tempestivamente na contabilidade, o que implica em não refletir a real situação do Estado dessa espécie de dívida em seu balanço.	Não Atendido	Instrução nº 70/15-DCE
12. Que o Governo do Estado imprima maior efetividade na gestão da dívida pública (redução), tendo em vista o crescimento de 4,36% em relação ao exercício de 2010.	Não Atendido	Instrução nº 70/15-DCE
13. Que o Governo do Estado: a) efetue a aplicação de 2% da receita tributária em despesas com ciência e tecnologia, passando a adotar-se como critério de aplicação o conceito de despesa liquidada e não mais de despesa empenhada; b) recomponha até o final do exercício de 2012 os valores que deixou de investir em 2011 (R\$ 59 milhões).	Não Atendido	Instrução nº 70/15-DCE



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

14. Que o Governo do Estado: a) promova dentro do prazo de 180 dias, o encaminhamento ao Poder Legislativo de projeto de lei, regulamentando a criação e número de cargos em comissão no Estado do Paraná; b) promova, até o final de 2012, a implantação de plano estratégico, evitando a perda de qualidade no serviço público, diante do significativo número de aposentadorias a ocorrer nos próximos 02 anos.

Não Atendido

Instrução nº
70/15-DCE

15. Que o Governo do Estado: c) que repasse integralmente os recursos pertencentes aos fundos e registrados nas contas vinculadas; f) efetue o repasse imediato e integral dos recursos previstos na Lei nº 12.020/1998 ao Fundo Paraná, dado o risco de atraso tecnológico a que está submetido o Paraná com aplicações inferiores ao mínimo previsto legalmente.

Não Atendido

Instrução nº
70/15-DCE

16. Que o Governo do Estado, dentro do prazo de 180 dias, proceda ao registro contábil dos bens e direitos do Estado e respectiva reavaliação para que o Balanço reflita fidedignamente sua posição patrimonial e financeira e atenda plenamente aos princípios fundamentais de contabilidade.

Não Atendido

Instrução nº
70/15-DCE

RECOMENDAÇÕES

ACÓRDÃO Nº 314/14	SITUAÇÃO EM 2014	FONTE
1. Demonstrar, nas próximas Prestações de Contas, que os remanejamentos (alterações orçamentárias) encontram amparo legal.	Atendido	Instrução nº 312/15-DCE
2. 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 Inspeção de Controle Externo, responsável pela fiscalização do Tribunal de Justiça, adote as providências pertinentes para garantir que a solicitação do Governo seja atendida.	Não Atendido	Instrução nº 70/15-DCE



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3. Implementar, de maneira uniforme, na estrutura administrativa do Estado, mecanismos informatizados de controle e processamento da folha de pagamento, bem como criar processos de verificação do correto uso dos respectivos sistemas.	Não Atendido	Instrução nº 70/15-DCE
4. Realizar amplo estudo da atual organização administrativa do Estado com o escopo de avaliar a possível extinção de órgãos/entidades que exerçam funções idênticas (duplicidade de funções).	Não Atendido	Instrução nº 70/15-DCE
5. Manter os esforços na estruturação e fortalecimento da Controladoria Geral do Estado, de modo a tornar sua atuação mais efetiva e autônoma.	Atendido	Instrução nº 312/15-DCE
6. Manter os esforços na implementação da Defensoria Pública, sem prejuízo de uma maior regionalização do programa.	Não Atendido	Instrução nº 70/15-DCE
7. 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	Instrução nº 70/15-DCE
8. Atentar para que a contabilidade dos gastos com ações e serviços de saúde se opere nas fontes corretas.	Atendido	Instrução nº 70/15-DCE
9. 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.	Atendido	Instrução nº 70/15-DCE
10. 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 Atendido	Instrução nº 70/15-DCE

ACÓRDÃO Nº 306/13

**SITUAÇÃO EM
2014**

FONTE



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

6. Implantação de controles e indicadores aptos a avaliar os projetos e os pesquisadores, inclusive possibilitando relacionar um a outro, e impedindo o aporte de recursos a agente que não atue efetivamente em pesquisa de cunho científico e/ou tecnológico. O controle e avaliação devem estar dirigidos também à efetividade e aplicabilidade da pesquisa, voltada ao desenvolvimento socioeconômico.

Atendido

Instrução nº
70/15-DCE

7. Ao Governo do Estado, em relação às obras públicas: a. A sua integração ao SIAF – Sistema Integrado de Acompanhamento Financeiro; b. A completa integração de dados e informações entre os órgãos executores das obras, a Casa Civil, a Secretaria do Planejamento e Coordenação Geral e a Secretaria de Controle Interno do Governo Estadual; c. O controle independente das informações físicas e financeiras das obras; d. A utilização de ferramentas de geoprocessamento; e. O número adequado de estados de situação, que retratem a realidade física e contratual das obras de forma fidedigna; f. A vinculação a informações de multimídia; g. A publicidade das informações através da Internet; h. A contínua atualização, documentação de alterações e treinamento efetivo de uso da ferramenta.

Atendido

Instrução nº
70/15-DCE

QUADRO-RESUMO								
RESSALVAS								
Situação	Exercício 2013 - Acórdão nº 314/14		Exercício 2012 - Acórdão nº 306/13		Exercício 2011 - Acórdão nº 290/12		Total	
	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%
Atendidas	7	47%	3	75%	0	0%	10	50%
Não Atendidas	8	53%	1	25%	1	100%	10	50%
DETERMINAÇÕES								
Situação	Exercício 2013 - Acórdão nº 314/14		Exercício 2012 - Acórdão nº 306/13		Exercício 2011 - Acórdão nº 290/12		Total	
	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%
Atendidas	1	7%	0	0%	0	0%	1	7%
Não Atendidas	3	20%	4	100%	6	600%	13	93%
RECOMENDAÇÕES								
Situação	Exercício 2013 - Acórdão nº 314/14		Exercício 2012 - Acórdão nº 306/13		Exercício 2011 - Acórdão nº 290/12		Total	
	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%
Atendidas	1	7%	0	0%	0	0%	1	7%
Não Atendidas	3	20%	4	100%	6	600%	13	93%



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Situação	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	Quantidade	%	
Atendidas	4	27%	2	50%	0	0%	6	50%	
Não Atendidas	6	40%	0	0%	0	0%	6	50%	
TOTAL									
							Atendidas	17	37%
							Não Atendidas	29	63%

DETERMINAÇÕES:

1. 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;
2. 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;
3. 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;
4. Encaminhar projeto de lei orçamentária, indicando os limites para abertura de créditos suplementares, de forma a permitir controles mais detalhados das alterações orçamentárias;
5. 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;
6. Estabelecer controles eficientes por Fonte/Destinação, com vistas evidenciar a adequada gestão de recursos vinculados à finalidade específica, nos termos da LRF;
7. Demonstrar a execução das obrigações contraídas no último ano de mandato, nos termos das decisões desta Corte, em especial do Prejulgado nº15;
8. Apresentar a Relatoria, no prazo de 30 dias, a comprovação da aplicação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

da Receita de Alienação de Ativos no montante de R\$ 117 milhões;

9. Abster-se de encaminhar projeto de lei após a vigência do orçamento anual, que modifique metas e resultados estabelecidos na LDO;
10. Adotar medidas rígidas para limitações de empenhos e movimentação financeira, assegurando o equilíbrio entre receitas e despesas;
11. 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;
12. Cumprir os prazos de repasses ao Regime Especial de Precatórios e melhorar seus registros contábeis, a exatidão dos cálculos e o controle de baixas;
13. Destinar integralmente aos Fundos Financeiro e Militar, no curso do exercício, os recursos relativos à insuficiência financeira para assegurar os respectivos equilíbrios financeiros;
14. Demonstrar e comprovar a efetivação de ajuste da ordem de R\$ 61,2 milhões na conta contribuição dos servidores do Fundo de Previdência;
15. Instituir documento hábil e específico destinado ao recolhimento direto aos Fundos das contribuições relativas ao RPPS da parte patronal e dos servidores;
16. 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;
17. Adotar medidas efetivas de otimização das rotinas para a disponibilização tempestiva do sistema contábil para os devidos registros pelas entidades estaduais;
18. Para a Controladoria e Ouvidoria Geral do Estado acompanhar a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

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.

RECOMENDAÇÕES:

1. Adotar no próximo PPA indicadores de avaliação que permitam acompanhamento anual das metas nele estabelecidas, sem prejuízo da utilização dos indicadores oficiais;
2. Estabelecer no próximo PPA metas que reflitam qualitativa e quantitativamente os objetivos a serem alcançados, evitando discriminar equivocadamente atividades rotineiras como metas;
3. Reavaliar a necessidade da manutenção de fundos inoperantes, conforme já deliberado por esta Corte;
4. 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.
5. Realizar ajustes, pela Divisão de Contabilidade da SEFA, nas demonstrações contábeis para evitar a demonstração de transações duplicadas;
6. 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;
7. Realizar estudos para o dimensionamento de seu quadro de pessoal, reduzindo, a contratação por regime especial.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ENCAMINHAMENTOS:

1. Sugerir que as Unidades Técnicas desta Casa acrescentem nos escopos das Instruções Normativas correspondentes a observância às disposições do art. 21, § único, da LRF, tratando-se de regra de final de mandato;
2. Sugerir a instauração de procedimento de fiscalização próprio pela DCE a fim de apurar possíveis problemas de gestão dos Fundos Especiais Estaduais, dos efeitos da Lei nº 18.375/14 e, eventualmente, as respectivas responsabilizações, sem prejuízo da análise nas prestações de contas individuais;
3. Determinar à Diretoria de Protocolo desta Casa a extração de cópias deste Voto, no Capítulo V (Gestão Fiscal), no item relativo à Publicação dos Relatórios da LRF (item “h”) para a instauração de procedimento específico de apuração de responsabilidade e eventual punição do gestor responsável pelas serôdias publicações da LRF, por violação ao disposto no inciso I, do art. 5º, da Lei nº 10.028/2000, sujeito à penalidade prevista no § 1º, do mesmo Diploma Legal e
4. Determinar à Diretoria de Protocolo desta Casa a extração de cópias deste Voto, no Capítulo X (Limites Constitucionais), no item relativo a Recursos em Ciência e Tecnologia (item “c”) para a instauração de procedimento específico de apuração de responsabilidade e eventual punição do gestor responsável pelo não cumprimento do limite mínimo constitucional correspondente a 2% da Receita Tributária, por violação ao disposto no art. 205 da Constituição Estadual, sujeito à penalidade prevista no prevista na alínea “f”, inciso III, do art. 87, da Lei Complementar nº 113/2005.

Após o regular trâmite neste Tribunal, que a presente prestação de contas seja encaminhada à Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, para o competente julgamento.

Para cumprimento do princípio da transparência, que sejam disponibilizados no Portal Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná o presente Parecer Prévio, bem como os Cadernos Temáticos que o integram,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

elaborados pela Equipe Técnica responsável pela análise das Contas do Governador do exercício, no sítio eletrônico <http://www3.tce.pr.gov.br/contasdogoverno/2014/>

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 JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por maioria absoluta, em:

I - 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 2014, propondo, ainda, **encaminhamentos**, assim resumidos:

RESSALVAS:

1. Ausência de apuração, no exercício em análise, dos índices de avaliação do Programa Educação para Todos;
2. Desempenho do IDEB abaixo das metas estabelecidas no Programa Inova Educação;
3. Utilização de indicadores com periodicidade que não permitem a apuração anual do desempenho do Programa Inova Educação;
4. Ausência na LDO do Demonstrativo de Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, exigido no inciso V, do §2º, do art. 4º, da LRF;
5. Ausência na LDO de quantificação dos Riscos Fiscais e medidas a serem adotadas no caso de suas ocorrências;
6. 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;
7. Ausência de justificativas para cancelamento de despesas liquidadas;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

8. Ausência de comprovação da destinação dos recursos vinculados pertencentes aos fundos específicos em contas individualizadas;
9. 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;
10. Não cumprimento da Meta de Resultado Nominal;
11. Saldo de Caixa Final do exercício de 2013 divergente do Saldo de Caixa Inicial do exercício de 2014, ferindo os princípios contábeis da oportunidade e continuidade;
12. Baixa efetividade da arrecadação dos créditos inscritos em Dívida Ativa, alto índice de baixa por prescrição e inconsistência nos relatórios de baixa por cancelamento;
13. Ausência de repasses ao Regime Especial de Precatórios no período de outubro a dezembro dentro do exercício;
14. Ausência de repasse integral aos Fundos Financeiro e Militar dos recursos relativos à insuficiência financeira, no exercício;
15. Não atendimento do percentual mínimo de destinação de 2% da Receita Tributária em Ciência e Tecnologia, nos termos do art. 205 da Constituição Estadual;
16. 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 efetuadas por esta Corte⁶.

DETERMINAÇÕES:

1. 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;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2. 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;
3. 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;
4. Encaminhar projeto de lei orçamentária, indicando os limites para abertura de créditos suplementares, de forma a permitir controles mais detalhados das alterações orçamentárias;
5. 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;
6. Estabelecer controles eficientes por Fonte/Destinação, com vistas evidenciar a adequada gestão de recursos vinculados à finalidade específica, nos termos da LRF;
7. Demonstrar a execução das obrigações contraídas no último ano de mandato, nos termos das decisões desta Corte, em especial do Prejulgado nº15;
8. Apresentar a Relatoria, no prazo de 30 dias, a comprovação da aplicação da Receita de Alienação de Ativos no montante de R\$ 117 milhões;
9. Abster-se de encaminhar projeto de lei após a vigência do orçamento anual, que modifique metas e resultados estabelecidos na LDO;
10. Adotar medidas rígidas para limitações de empenhos e movimentação financeira, assegurando o equilíbrio entre receitas e despesas;
11. 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;

⁶ Conforme lista reproduzida no corpo do voto.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

12. Cumprir os prazos de repasses ao Regime Especial de Precatórios e melhorar seus registros contábeis, a exatidão dos cálculos e o controle de baixas;
13. Destinar integralmente aos Fundos Financeiro e Militar, no curso do exercício, os recursos relativos à insuficiência financeira para assegurar os respectivos equilíbrios financeiros;
14. Demonstrar e comprovar a efetivação de ajuste da ordem de R\$ 61,2 milhões na conta contribuição dos servidores do Fundo de Previdência;
15. Instituir documento hábil e específico destinado ao recolhimento direto aos Fundos das contribuições relativas ao RPPS da parte patronal e dos servidores;
16. 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;
17. Adotar medidas efetivas de otimização das rotinas para a disponibilização tempestiva do sistema contábil para os devidos registros pelas entidades estaduais;
18. 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.

RECOMENDAÇÕES:

1. Adotar no próximo PPA indicadores de avaliação que permitam acompanhamento anual das metas nele estabelecidas, sem prejuízo da utilização dos indicadores oficiais;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2. Estabelecer no próximo PPA metas que reflitam qualitativa e quantitativamente os objetivos a serem alcançados, evitando discriminar equivocadamente atividades rotineiras como metas;
3. Reavaliar a necessidade da manutenção de fundos inoperantes, conforme já deliberado por esta Corte;
4. 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.
5. Realizar ajustes, pela Divisão de Contabilidade da SEFA, nas demonstrações contábeis para evitar a demonstração de transações duplicadas;
6. 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;
7. Realizar estudos para o dimensionamento de seu quadro de pessoal, reduzindo, a contratação por regime especial.

ENCAMINHAMENTOS:

1. Sugerir que as Unidades Técnicas desta Casa acrescentem nos escopos das Instruções Normativas correspondentes a observância às disposições do art. 21, § único, da LRF, tratando-se de regra de final de mandato;
2. Sugerir a instauração de procedimento de fiscalização próprio pela DCE a fim de apurar possíveis problemas de gestão dos Fundos Especiais Estaduais, dos efeitos da Lei nº 18.375/14 e, eventualmente, as respectivas responsabilizações, sem prejuízo da análise nas prestações de contas individuais;
3. Determinar à Diretoria de Protocolo desta Casa a extração de cópias deste Voto, no Capítulo V (Gestão Fiscal), no item relativo à Publicação dos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Relatórios da LRF (item “h”) para a instauração de procedimento específico de apuração de responsabilidade e eventual punição do gestor responsável pelas serôdias publicações da LRF, por violação ao disposto no inciso I, do art. 5º, da Lei nº 10.028/2000, sujeito à penalidade prevista no § 1º, do mesmo Diploma Legal e

4. Determinar à Diretoria de Protocolo desta Casa a extração de cópias deste Voto, no Capítulo X (Limites Constitucionais), no item relativo a Recursos em Ciência e Tecnologia (item “c”) para a instauração de procedimento específico de apuração de responsabilidade e eventual punição do gestor responsável pelo não cumprimento do limite mínimo constitucional correspondente a 2% da Receita Tributária, por violação ao disposto no art. 205 da Constituição Estadual, sujeito à penalidade prevista no prevista na alínea “f”, inciso III, do art. 87, da Lei Complementar nº 113/2005.

II - Após o regular trâmite neste Tribunal, encaminhar a presente prestação de contas à Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, para o competente julgamento.

III - Para cumprimento do princípio da transparência, disponibilizar 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://www3.tce.pr.gov.br/contasdogoverno/2014/>.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e FABIO DE SOUZA CAMARGO (voto vencedor).

O Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES divergiu do relator e votou pela emissão de parecer prévio pela **irregularidade** das contas em razão de quatro itens: (i) venda de ativo sem a comprovação da destinação no valor de cento e dezessete milhões reais, (ii) descumprimento das metas fiscais, (iii) desobediência do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e (iv) infração do art. 8º da Lei de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Responsabilidade Fiscal, no que diz respeito à destinação de recursos aos Fundos Especiais (voto vencido).

O Conselheiro FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, com relação às metas fiscais, absteve-se de votar por entender que houve perda de objeto.

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas ELIZEU DE MORAES CORREA.

Sala das Sessões, 26 de novembro de 2015 – Sessão nº 1.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

IVAN LELIS BONILHA
Presidente