



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 311801/14
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO GOVERNADOR DO ESTADO
ENTIDADE: ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO: CARLOS ALBERTO RICHA, ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO
ESTADO DO PARANÁ, VALDIR LUIZ ROSSONI

RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

ACÓRDÃO DE PARECER PRÉVIO Nº 314/14 - Tribunal Pleno

Prestação de contas do chefe do Poder Executivo Estadual. Exercício financeiro de 2013. Parecer prévio pela regularidade com ressalvas, aposição de determinações e recomendações.

RELATÓRIO

Trata-se da PRESTAÇÃO DE CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DO PARANÁ, exercício financeiro de 2013, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Governador, Sr. CARLOS ALBERTO RICHA.

O orçamento para o exercício foi aprovado pela Lei Estadual nº 17.398/2012, de 18/12/2012, no valor inicial de R\$ 35,3 bilhões (trinta e cinco bilhões e trezentos milhões de reais), que, após os acréscimos e cancelamentos, resultou em um orçamento final de R\$ 36,719 bilhões (trinta e seis bilhões, setecentos e dezenove milhões de reais).

Em primeira análise, a DIRETORIA DE CONTAS ESTADUAIS exarou a Instrução nº 49/14 (peça 73), onde apresentou pontos considerados relevantes sob os aspectos técnico, contábil e legal, que impactaram positiva ou negativamente na gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Estado, a saber:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- 1) FORMALIZAÇÃO DO PROCESSO: houve atendimento integral à Instrução Normativa 91/13-TC;
- 2) QUADRO DE PESSOAL DO PODER EXECUTIVO: houve um crescimento de 3,55%, passando de 197.643 servidores em 2012, para 204.669 em 2013;
- 3) CONTROLE INTERNO DO PODER EXECUTIVO: além de atuar por meio do Sistema Integrado de Avaliação e Controle – SIAC, realizou ações relativas à transparência e acesso à informação, em atendimento à Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11). Atuou também na avaliação de processos que foram objeto de consulta por parte dos Órgãos/Entidades;
- 4) CRÉDITOS ADICIONAIS: representaram 34,63% do orçamento inicial; os cancelamentos atingiram 30,66% do orçamento;
- 5) ORÇAMENTO AUTORIZADO FINAL: o montante inicial (R\$ 35,3 bilhões) foi acrescido de R\$ 1,4 bilhão, 3,98% do inicial. O aumento teve como fonte de recursos o Excesso de Arrecadação nas Receitas da Administração Direta e Indireta e o Superávit Financeiro no Balanço da Administração Indireta;
- 6) RECEITA GLOBAL ARRECADADA: a arrecadação foi de R\$ 32,1 bilhões (deduzida a parcela do FUNDEB), o que representa 87,53% da previsão; em termos reais, a arrecadação superou o exercício anterior em 9,04%;
- 7) RECEITA TRIBUTÁRIA: houve uma evolução de 10,58% em relação ao exercício anterior, sendo que o ICMS e o IPVA tiveram acréscimo real de 10,24% e 2,30%, respectivamente;
- 8) RECEITAS DE CAPITAL: o total de R\$ 962,4 milhões é composto da seguinte forma: R\$ 148,8 milhões em Operações de Crédito; R\$ 3,6 milhões em Alienação de Bens; R\$ 1,6 milhão em Amortização de Empréstimos; R\$ 234,6 milhões em Transferências de Capital; e R\$ 573,9 milhões em Outras Receitas de Capital;
- 9) RENÚNCIAS DE RECEITA: embora a Inspeção Geral de Tributação da SEFA tenha prestado informações sobre os benefícios fiscais concedidos, não foi apresentada a análise dos respectivos impactos orçamentários e financeiros; além disso, não constou da LDO o Demonstrativo de Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita exigido pela LRF;
- 10) DESPESAS REALIZADAS: atingiram o montante de R\$ 32 bilhões, 6,21% superior ao exercício anterior (em valores constantes);
- 11) DESPESAS COM INVESTIMENTOS: atingiram o montante de R\$ 1,8 bilhão; os gastos com Inversões Financeiras foram de R\$ 209 milhões; em relação ao exercício anterior, o total com investimentos e inversões financeiras cresceu, em termos reais, 14,75%;
- 12) ESTORNO DE EMPENHOS LIQUIDADOS: R\$ 1,2 bilhão (em dezembro/2013); deste total, R\$ 742,2 milhões são estornos de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

empenhos já liquidados, sendo R\$ 678,8 milhões (91,19%) de provisões de folha de pagamento e R\$ 48,7 milhões (6,56%) de alterações de fontes ou incorreções; a diferença, R\$ 16,7 milhões, pode caracterizar efetivo cancelamento de despesas;

13) RESULTADO ORÇAMENTÁRIO DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA (receita arrecadada versus despesa realizada): apurou-se um superávit orçamentário de R\$ 94,6 milhões nos balanços apresentados pela Administração Direta e Indireta; o Resultado diverge do apurado pela DCE, pois os valores constantes nestes Balanços, relativos às Transferências Concedidas/Recebidas, não conferem com os registrados nos Balancetes de Verificação;

14) PROGRAMAS DE GOVERNO COM O MAIOR PERCENTUAL DE REALIZAÇÃO: Obrigações Especiais = 37,46%; Inova Educação = 15,96%; Saúde para Todo Paraná = 9,93%; Gestão Institucional (Outros Poderes e Ministério Público) = 8,24%; e Paraná Seguro = 7,13%. No total, estes programas representam 78,72% da realização do Orçamento Geral do Estado;

15) DESPESAS COM PUBLICIDADE (Legal e Institucional): totalizaram R\$ 159,9 milhões; do total de despesas realizadas nesta área, que dependiam de autorização (R\$ 153,2 milhões), somente R\$ 79,4 milhões (51,85%) tiveram pedido de autorização para divulgação e veiculação (PADVs);

16) FUNDOS ESPECIAIS: a SEFA não repassou integralmente aos Fundos Especiais que possuem fontes vinculadas de recursos os valores que ingressaram no caixa do Tesouro Estadual, justificando que as disponibilidades financeiras da Administração Direta e Indireta e dos fundos estaduais serão centralizadas em conta bancária, separadas por subcontas; apesar disso, não foi possível aferir se a Lei nº 17.579/2013 foi cumprida, ou seja, se as subcontas próprias de cada órgão, entidade, fundo, contrato ou convênio foram criadas para evidenciar a movimentação e os saldos de seus integrantes;

17) SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS: dentre os serviços sociais autônomos existentes na estrutura administrativa do Estado do Paraná, cujas prestações de contas são analisadas em procedimento próprio, destaque-se que o Acórdão nº 5336/13-Pleno, ao julgar a Prestação de Contas, exercício de 2012, da AGÊNCIA PARANÁ DESENVOLVIMENTO (APD), determinou-lhe que informe ao Estado todos os dados relativos à execução orçamentária/financeira objetivando a Consolidação dos Demonstrativos da Gestão Fiscal definidos no Manual de Demonstrativos Fiscais, em especial as despesas com pessoal do Poder Executivo (LRF, 59, §1º¹);

¹ LRF, Art. 59, § 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem:

I - a possibilidade de ocorrência das situações previstas no inciso II do art. 4º e no art. 9º;

II - que o montante da despesa total com pessoal ultrapassou 90% (noventa por cento) do limite;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

18) **BALANÇO FINANCEIRO:** após saldar os compromissos liquidados, o resultado financeiro auferido no exercício apresentou, preliminarmente, suficiência de caixa no valor de R\$ 981,5 milhões; com a inclusão dos Restos a Pagar pendentes do implemento de condição/liquidação (R\$ 1,7 bilhão), resultou em uma insuficiência de disponibilidade de R\$ 678,8 milhões;

19) **PARTICIPAÇÃO SOCIETÁRIA DO ESTADO NO CAPITAL SOCIAL DAS ESTATAIS:** no final de 2013, a participação societária do Estado no capital social das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista foi de R\$ 8,1 bilhões, o que representa um acréscimo nominal de 37,78% em relação ao exercício anterior; o retorno sob a forma de dividendos foi de R\$ 355,8 milhões;

20) **SALDO DA DÍVIDA ATIVA:** ao final do exercício, o saldo da Dívida Ativa, foi de R\$ 16,8 bilhões, representando um acréscimo nominal de 10,92% em relação ao exercício anterior; as baixas totalizaram R\$ 480,2 milhões, sendo R\$ 33,7 milhões por recebimento e R\$ 446,5 milhões por cancelamentos dos créditos inscritos; destes R\$ 446,5 milhões cancelados, R\$ 281,3 milhões decorrem de mandado judicial, R\$ 46,5 milhões de quitações de termo de acordo de parcelamento, R\$ 45,9 milhões de prescrição e R\$ 22 milhões de inscrições indevidas; o índice de recuperação da dívida ativa, decorrente de ingresso por meio de pronto pagamento, foi de 0,26% do total da dívida do Estado; se for considerada a metodologia utilizada pela Procuradoria Geral do Estado no exercício anterior, o índice de recuperação da Dívida Ativa seria de 1,99%;

21) **ÍNDICE DE LIQUIDEZ:** o índice de liquidez corrente apresentado pela Administração Global leva à conclusão de que, para cada R\$ 1,00 de dívida de curto prazo, existiam R\$ 1,11 para cobertura em 31/12/13, evidenciando uma boa liquidez financeira do Estado; o resultado decorre do Ativo Financeiro ser superior ao Passivo Financeiro em R\$ 564,3 milhões;

22) **SALDO DA DÍVIDA PÚBLICA:** ao final do exercício, o saldo da dívida pública totalizou R\$ 25,4 bilhões, um acréscimo de 4,86% em relação ao exercício anterior (R\$ 24,2 bilhões); desse total, 21,11% corresponde à Dívida Flutuante, 74,62% à Fundada e 4,27% a Outras Dívidas;

23) **PRECATÓRIOS:** a movimentação dos Precatórios inscritos no Passivo Permanente, após a edição da LRF, revelou que as entradas em 2013 somaram R\$ 171,6 milhões, sendo R\$ 108,8 milhões em inscrições e R\$ 62,7 milhões em atualização monetária; as baixas no exercício somaram R\$ 77,7 milhões; o saldo final acumulado no exercício foi de R\$ 4,654 bilhões, o que corresponde a um acréscimo de 1,76% em relação ao exercício anterior;

III - que os montantes das dívidas consolidada e mobiliária, das operações de crédito e da concessão de garantia se encontram acima de 90% (noventa por cento) dos respectivos limites;

IV - que os gastos com inativos e pensionistas se encontram acima do limite definido em lei;

V - fatos que comprometam os custos ou os resultados dos programas ou indícios de irregularidades na gestão orçamentária.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

24) **SUPERÁVIT PATRIMONIAL:** no final do exercício, apurou-se um superávit patrimonial de R\$ 740 milhões, aumentando o Ativo Real Líquido para R\$ 3,2 bilhões;

25) **PLANO DE CUSTEIO PARA OS FUNDOS GERIDOS PELA PARANAPREVIDÊNCIA:** apurou-se, no Fundo de Previdência, um Superávit Atuarial de R\$ 238,1 milhões e um Resultado Patrimonial de R\$ 111,9 milhões; no Fundo Financeiro, um Resultado Patrimonial Superavitário de R\$ 313,1 milhões; e, no Fundo Militar, um Superávit de R\$ 4,7 milhões;

26) **GASTOS COM EDUCAÇÃO:** o limite mínimo constitucional (30%) foi atendido, pois o Estado aplicou R\$ 6,9 bilhões em manutenção e desenvolvimento do ensino, o que representa 33,06% da base de cálculo;

27) **FUNDEB:** o Estado cumpriu a legislação pertinente, mantendo conta específica no Banco do Brasil para movimentação destes recursos, dentre os quais 85,35% foram destinados para a Valorização do Magistério (superando o mínimo de 60%);

28) **SAÚDE (LIMITE CONSTITUCIONAL):** os recursos aplicados em Ações e Serviços Públicos de Saúde somam 10,93% da base de cálculo, aquém do limite mínimo constitucional (12%);

29) **CIÊNCIA E TECNOLOGIA (LIMITE CONSTITUCIONAL):** o mínimo constitucional de aplicação em Ciência e Tecnologia (2% da Receita Tributária) não foi atingido, sendo aplicado apenas 1,62% da base de cálculo;

30) **LIMITE PARA DESPESAS COM PESSOAL:** a despesa total com pessoal atingiu 54,96% da base de cálculo, respeitando tanto o limite global (60%), quanto o individual por Poder e Órgão;

31) **ENDIVIDAMENTO, GARANTIAS E OPERAÇÕES DE CRÉDITO:** os limites impostos pela LRF (LC 101/2000) foram respeitados;

32) **RECURSOS DE OUTROS PODERES/ÓRGÃOS:** as cotas dos recursos pertencentes aos Poderes Legislativo e Judiciário, bem assim ao Ministério Público e à Defensoria Pública, liberadas pela Secretaria de Estado da Fazenda, respeitaram os limites definidos na Lei Orçamentária;

33) **RESULTADO PRIMÁRIO (confronto entre a Receita Primária e a Despesa Primária):** o Estado não cumpriu a meta de Resultado Primário definida na LDO (Superávit de R\$ 1,1 bilhão), pois o resultado apurado foi um Déficit de R\$ 744,4 milhões, que, aliás, diverge daquele apresentado no Relatório Resumido da Execução Orçamentária do último bimestre de 2013, que divulgou um Superávit Primário de R\$ 2,29 bilhões;

34) **RESULTADO NOMINAL (estoque da dívida pública):** o Estado atendeu a meta de Resultado Nominal pois, enquanto a Lei Orçamentária estabeleceu um acréscimo de R\$ 700,2 milhões, o acréscimo do montante da Dívida Consolidada Líquida foi de R\$ 435,5 milhões; e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

35) RECOMENDAÇÕES, RESSALVAS E DETERMINAÇÕES DOS EXERCÍCIOS ANTERIORES: do Plano de Ação apresentado, conclui-se que muitas das recomendações, ressalvas e determinações apontadas por este Tribunal nos últimos exercícios ainda carecem de implementação por parte da Administração Pública Estadual.

Ao final, ante a necessidade de esclarecimentos complementares, a DIRETORIA DE CONTAS ESTADUAIS sugeriu a abertura de contraditório ao Sr. Governador, entendimento este ratificado pela Diretoria Jurídica (Parecer 249/14 – peça 74).

Oportunizado o contraditório, sobrevieram a manifestação e os documentos constantes das peças 79/85 dos autos.

Em instrução superveniente, analisando os esclarecimentos e documentos apresentados, a DIRETORIA DE CONTAS ESTADUAIS (Instrução 105/14 - peça 87) posicionou-se pela emissão de Parecer Prévio pela **regularidade** das contas, com **ressalvas, determinações e recomendações**.

Por sua vez, a DIRETORIA JURÍDICA (Parecer 297/14, peça 89) também se posicionou pela **regularidade** das contas, com **ressalvas, determinações e recomendações**, cujo opinativo, em linhas gerais, coincidiu com o da Diretoria de Contas Estaduais.

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 oposição de **ressalvas, determinações e recomendações** (Parecer 8428/14, peça 90).

É o sucinto relatório.

FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

1)- QUANTO À FORMALIZAÇÃO DO PROCESSO:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Conforme mencionado no relatório, o processo atendeu integralmente à Instrução Normativa n. 91/13 desta Corte, estando regularmente formalizado, inclusive quanto ao quesito da tempestividade.

2)- QUANTO AO MÉRITO:

Em sua análise inicial, a Diretoria de Contas Estaduais levantou alguns vícios capazes de macular as contas apresentadas. Em razão disso, o contraditório foi oportunizado, sobrevivendo a manifestação e os documentos constantes das peças 79/85 dos autos.

Após analisar as justificativas e documentos apresentados em sede de contraditório, a DCE, a DIJUR e o MINISTÉRIO PÚBLICO de Contas lançaram suas manifestações conclusivas.

Passo a enfrentar cada uma das questões, separadamente.

I - DO CONTROLE CONTÁBIL

1. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

1.1. DAS ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS

Com base nos artigos 13 (incs. I a VII), 14, 15 e 16 da Lei Orçamentária, durante o exercício de 2013, o orçamento inicial (R\$ 35,3 bilhões) sofreu alterações, tanto na Administração Direta como na Indireta. Tais alterações correspondem a 34,63% (R\$ 12,2 bilhões) de Créditos Adicionais e 30,66% (R\$ 10,8 bilhões) de Cancelamentos, resultando no Orçamento Final de R\$ 36,7 bilhões.

Em suas justificativas, o Estado argumentou que a utilização de créditos adicionais e de cancelamentos deriva de situações emergenciais decorrentes de casos fortuitos, precipuamente em razão (1) da reestruturação do plano de custeio e financiamento do RPPS, (2) da criação dos Fundos Públicos de Natureza Previdenciária, (3) da Criação da Secretaria de Estado de Governo, (4) da instituição do Plano de Carreira de Professor da Rede Estadual de Educação Básica, (5) de suplementações na



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

área da saúde e (6) da não liberação de operações de crédito ao Estado.

Analisando tais justificativas, a DCE entendeu que o remanejamento orçamentário seria o instrumento próprio para a solução das situações referidas.

De toda sorte, a DCE propôs a **recomendação** de que, nas próximas Prestações de Contas, o Estado demonstre logo de início que os remanejamentos encontram amparo legal.

A DIJUR, entendendo que investimentos nas áreas da saúde e da educação não se consideram fortuitos ou excepcionais, posicionou-se pela **ressalva** do item.

O MINISTÉRIO PÚBLICO de Contas, por sua vez (peça 90, pg.10), sugeriu a **irregularidade** do item, bem assim a emissão de **determinações** ao Executivo e de **recomendação** à Assembleia Legislativa.

Em que pese a divergência instalada entre as Unidades Técnicas e o Ministério Público, acompanho o entendimento da DCE e proponho que se expeça ao Estado a **recomendação** referida.

1.2. DO BALANÇO ORÇAMENTÁRIO

O Balanço Orçamentário do exercício financeiro de 2013 demonstra discrepância entre as receitas e despesas **previstas** e as efetivamente **executadas**.

Nas justificativas apresentadas, **o Estado reconheceu o equívoco** no resultado dos balanços orçamentários da Administração Direta e Indireta.

A incorreção ocorreu na apuração das Transferências Orçamentárias Concedidas da Administração Direta para a Indireta.

Além disso, o Estado se utilizou de Interferências Financeiras para contabilizar os repasses efetuados aos Fundos Financeiro e Militar, que não foram consideradas pela DCE e pelo próprio Estado.

Por esse motivo, a DCE sugeriu a **ressalva** do item, no que foi



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

acompanhada pela DIJUR e pelo MINISTÉRIO PÚBLICO de Contas.

Neste ponto, acompanho o posicionamento uniforme das Unidades Técnicas e do Ministério Público e proponho a **ressalva** do item, até porque, como recordou o d. Representante do '*parquet*', trata-se de mero equívoco formal, já retificado.

1.3. DO DESEMPENHO DA ARRECADAÇÃO

A RECEITA GLOBAL ARRECADADA foi de R\$ 32,1 bilhões (deduzida a parcela do FUNDEB), o que representa 87,53% da previsão.

Em termos reais, a arrecadação superou o exercício anterior em 9,04%.

1.3.1. Das Receitas Correntes:

A arrecadação das Receitas Correntes, em 2013, totalizou R\$ 35 bilhões.

Excluída a parcela do FUNDEB repassada aos municípios (R\$ 3,9 bilhões), a arrecadação atinge o montante de R\$ 31,2 bilhões.

Desse total, 68,43% derivam de Receitas Tributárias, o que corresponde a R\$ 24,6 bilhões.

Por sua vez, as Receitas Tributárias fracionam-se da seguinte forma:

- ✓ 84,14% de ICMS²;
- ✓ 07,63% de IPVA; e
- ✓ 08,23% dos demais impostos e taxas.

Em relação ao exercício anterior (2012), houve um **aumento** na arrecadação tributária, parcela estadual, de 10,58%.

Por sua vez, as Transferências Correntes oriundas de repasses do Governo Federal totalizaram R\$ 7,2 bilhões, correspondendo a 20,65% do

² 41,98% da arrecadação do ICMS são decorrentes de apenas 10 contribuintes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

total das Receitas Correntes. Isso representa a realização de 90,86% do valor previsto.

Em relação ao exercício anterior (2012), houve um aumento nas transferências correntes de 0,69%. Já em relação a 2010, o acréscimo foi de 6,36%.

1.3.2. Das Receitas De Capital:

As Receitas de Capital, que representam os recursos para investimentos, totalizaram R\$ 962,4 milhões, o que corresponde a 34,26% da arrecadação final prevista (R\$ 2,8 bilhões).

Esse total de R\$ 962,4 milhões de Receita de Capital é composto da seguinte forma:

- ✓ 24,37% (R\$ 234,6 milhões) em Transferências de Capital;
- ✓ 15,46% (R\$ 148,8 milhões) em Operações de Crédito;
- ✓ 0,37% (R\$ 3,6 milhões) em Alienação de Bens;
- ✓ 0,17% (R\$ 1,6 milhão) em Amortização de Empréstimos; e
- ✓ 59,63% (R\$ 573,9 milhões) em Outras Receitas de Capital.

1.3.3. Da Receita Corrente Líquida:

A Receita Corrente Líquida³ totalizou R\$ 25,4 bilhões, o que representa um acréscimo de 9,75% em relação ao exercício anterior (2012).

Nesse ponto, a única variação expressiva diz respeito à Contribuição para o Plano de Seguridade Social do Servidor, que aumentou de R\$ 139 milhões em 2012 para R\$ 994 milhões em 2013, em valores constantes, resultando em uma variação positiva de 615,77%.

Isso decorre dos novos critérios de cálculo adotados a partir de

³ A Receita Corrente Líquida do Estado – RCL constitui a base legal para cálculo dos limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, dos percentuais de gastos com pessoal, dívida consolidada e mobiliária, operações de crédito e concessão de garantia e contra garantias.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2013 para apuração da RCL⁴, em razão da reestruturação do Plano de Custeio e Financiamento do Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Paraná e, conseqüentemente, da instituição dos Fundos de Previdência, Financeiro e Militar.

1.3.4. Da Renúncia de Receita:

O exame das contas revela a ocorrência de renúncia de receitas.

Neste particular, apesar de analisar o impacto orçamentário e financeiro em cada concessão materializada, o Estado não elaborou o Demonstrativo de Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, exigido pela LRF (Art.14⁵).

Entendendo incabível o argumento do Estado de que estaria buscando soluções tecnológicas para tanto, a DCE sugeriu a **ressalva** do item, ante o descumprimento da LRF.

A DIJUR acompanhou o entendimento da DCE.

O MINISTÉRIO PÚBLICO, entendendo tratar-se de um vício meramente formal, também se posicionou pela **ressalva** do item.

Acompanhando o opinativo uniforme das Unidades Técnicas e do

⁴ Em 2013, o Poder Executivo Estadual concluiu a adequação da metodologia de cálculo da RCL à Lei nº 17.435, de 21/12/2012, que reestruturou o Plano de Custeio e Financiamento do Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Paraná, instituindo três Fundos Públicos de Natureza Previdenciária, com identidades fisco-contábil e jurídica: Fundo de Previdência, Fundo Financeiro e Fundo Militar.

Assim, os registros das receitas de contribuições e patrimonial e dos pagamentos de benefícios de aposentados e pensionistas, que anteriormente eram feitos em parte na contabilidade do Poder Executivo Estadual, passaram a ser feitos integralmente na contabilidade do Órgão Previdenciário (PARANAPREVIDÊNCIA), dentro dos respectivos Fundos Previdenciários.

⁵ LRF, Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ministério Público, proponho que o item seja **ressalvado**.

1.4. DAS DESPESAS

Em 2013, a Despesa Global Realizada totalizou R\$ 32 bilhões, representando 87,28% do Orçamento Final Autorizado.

Em relação ao exercício anterior (2012), houve um **crescimento real** de 6,21% das despesas, pois, naquele exercício, as despesas foram de 30,2 bilhões (em valores constantes atualizados pelo IPCA-IBGE).

1.4.1. Despesas Por Categoria Econômica

As despesas correntes relacionadas com a manutenção das atividades desenvolvidas pelo Estado no atendimento ao cidadão totalizaram R\$ 29,3 bilhões, representando 91,58% da Despesa Total.

As despesas de capital relacionadas com os investimentos do Estado na expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental e pagamento e/ou refinanciamento da dívida totalizaram R\$ 2,7 bilhões, representando 8,42% da Despesa Total.

1.4.2. Despesas Por Grupos De Natureza:

a)- Pessoal e Encargos Sociais: a despesa foi de R\$ 13,4 bilhões, significando uma diminuição de 12,38% em relação ao exercício anterior (2012), quando a despesa totalizou R\$ 15,3 bilhões. O decréscimo decorre do advento da Lei nº 17.435/12⁶, pois as despesas com Inativos e Pensionistas passaram a ser registradas na contabilidade do Órgão Previdenciário (PARANAPREVIDÊNCIA), nos respectivos Fundos Previdenciários, nos termos do art. 249 da Constituição Federal⁷.

⁶ Lei nº 17.435/12 - Art. 3º O Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Paraná será financiado mediante segregação de massas, por meio de Fundos Públicos de Natureza Previdenciária constituídos pelo Estado com base na disposição contida no art. 249 da Constituição Federal, assim considerados: o Fundo de Previdência, o Fundo Financeiro e o Fundo Militar.

⁷ CF, Art. 249. Com o objetivo de assegurar recursos para o pagamento de proventos de aposentadoria e pensões concedidas aos respectivos servidores e seus dependentes, em adição aos recursos dos respectivos tesouros, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão constituir fundos integrados pelos recursos provenientes de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

b)- Juros e Encargos da Dívida: a despesa totalizou R\$ 697,8 milhões, o que representa uma diminuição real de 3,38% em relação ao exercício anterior (2012), quando totalizou R\$ 722,2 milhões.

Tais despesas estão assim distribuídas:

- ✓ Juros Sobre a Dívida Interna – R\$ 676,3 milhões;
- ✓ Juros Sobre a Dívida Externa – R\$ 19,2 milhões; e
- ✓ Outros Encargos sobre a Dívida Interna – R\$ 2,3 milhões.

c)- Outras Despesas Correntes: os gastos de manutenção das atividades do Estado⁸ totalizaram R\$ 15,2 bilhões em 2013, representando um acrécimo real de 30,34% em relação ao exercício de 2012.

Aqui, destacam-se as seguintes despesas:

- ✓ R\$ 6,2 bilhões (44,79% do total): Distribuição Constitucional ou Legal de Receitas (transferências de ICMS/IPVA aos municípios); e
- ✓ R\$ 5,4 bilhões (33,99% do total): pensões, auxílio financeiro a estudantes e diárias do pessoal civil, pesquisadores, material de distribuição gratuita, material de consumo, serviços médico-hospitalares, odontológicos farmacológicos e ambulatoriais, etc.

d)- Despesas com Investimentos e Inversões Financeiras: com Investimentos, a despesa atingiu o montante de R\$ 1,8 bilhão; por outro lado, os gastos com Inversões Financeiras foram de R\$ 209 milhões.

Em relação ao exercício anterior (2012), os gastos neste grupo apresentaram um acrécimo real de 14,75%.

e)- Amortização da Dívida: As despesas para diminuição do estoque da dívida pública totalizaram R\$ 669,5 milhões, referentes a contratos de responsabilidade da Administração Direta, apresentando uma

contribuições e por bens, direitos e ativos de qualquer natureza, mediante lei que disporá sobre a natureza e administração desses fundos.

⁸ Material de Consumo, Serviços de Terceiros e Encargos, Contribuições a Fundos, Subvenções Sociais etc.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

diminuição de 1,09% em relação ao exercício anterior (2012).

1.4.3. Das Despesas Por Área

A análise por Área permite visualizar onde o Governo concentrou esforços financeiros na realização das políticas públicas. As despesas observaram a seguinte divisão:

a)- Área Institucional (R\$ 15 bilhões = 46,9% do total) – principais destaques:

- ✓ R\$ 8 bilhões (24,94% da despesa total): Administração Geral do Estado/SEFA, em virtude do pagamento da Dívida Pública e dos repasses aos municípios (ICMS/IPVA);
- ✓ R\$ 3,7 bilhões (11,66% da despesa total): Secretaria de Estado da Administração e da Previdência, responsável pela gestão de pessoal da Administração Direta e da Previdência do setor público estadual;
- ✓ R\$ 1,8 bilhão (5,75% do total da despesa): Tribunal de Justiça, por ser um Órgão que está representado em todas as Comarcas do Estado, mantendo o funcionamento da Justiça nesses municípios.

b)- Área Social (R\$ 14,8 bilhões = 46,3% do total) – principais destaques:

- ✓ R\$ 5,9 bilhões (18,42% da despesa total): Secretaria de Estado da Educação, para atendimento dos Programas de Educação Fundamental e Ensino Médio do Estado;
- ✓ R\$ 3,2 bilhões (9,84% da despesa total): Valor despendido pela Secretaria de Estado da Saúde, com execução do FUNSAÚDE conforme disposição constitucional;
- ✓ R\$ 2,4 bilhões (7,41% da despesa total): Secretaria de Estado da Segurança Pública, para manter e equipar a Polícia Civil e Militar em todo o Estado;
- ✓ R\$ 1,6 bilhão (5,07% do total da despesa): Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, sendo praticamente a totalidade dos gastos executados pela Administração Indireta na manutenção do ensino superior.

c)- Área Econômica (R\$ 2,2 bilhões = 6,8% do total):



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- ✓ R\$ 1,1 bilhão (3,34% da despesa total): Secretaria de Estado da Infraestrutura e Logística. Desse total, o DER executou R\$ 702,5 milhões e a APPA R\$ 287,2 milhões. O valor despendido pela Secretaria em Investimentos foi de R\$ 553,2 milhões, correspondente a 51,64% do total;
- ✓ R\$ 463,9 milhões (1,45% do total da despesa): Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento, sendo 61,74% executados pela Administração Indireta, que responde pelos programas de fomento à agricultura e pecuária no Estado.

1.4.4. Despesas Por Função De Governo

Dentre as Despesas Empenhadas por Função de Governo, no total de R\$ 32 milhões, destacam-se as seguintes:

- ✓ 25,2% (R\$ 8,1 milhões), com Encargos Especiais;
- ✓ 23% (R\$ 7,4 milhões), com Educação;
- ✓ 12,2% (R\$ 3,9 milhões), com Previdência Social;
- ✓ 10,3% (R\$ 3,3 milhões), com Saúde;
- ✓ 7,3% (R\$ 2,3 milhões), com Segurança Pública.

1.5. DESPESAS ESTORNADAS

Em dezembro de 2013, os Estornos de Empenho totalizaram R\$ 1,2 bilhão. Desse total, 60,68% (R\$ 742,2 milhões) são estornos de valores já liquidados, ou seja, despesas cujos implementos de condição ou verificação do direito pelo credor já foram cumpridos.

Dentre os estornos de empenhos já liquidados (R\$ 742,2 milhões), 91,2% (R\$ 676,8 milhões) referem-se à folha de pagamento, e 6,56% (R\$ 48,7 milhões) decorrem de alterações de fontes ou incorreções no histórico, credor, e outros dados dos documentos de liquidação.

Restou, portanto, um montante de estornos de Empenhos Liquidados (R\$ 16,7 milhões), que poderia ser caracterizado como efetivo cancelamento de despesa, representado por 244 estornos, sendo que os 16 maiores totalizaram R\$ 14,1 milhões, equivalentes a 85% do valor total. Neste particular, após análise da defesa apresentada, a DCE concluiu ser



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

procedente a defesa apenas em relação ao estorno dos empenhos 270.000.003.015.931, 270.000.003.015.941 e 476.000.003.238.551, no total de 3,1 milhões, que foram justificados.

Em razão disso, a DCE posicionou-se pela **ressalva** quanto aos estornos cuja justificativa não abona o cancelamento de compromissos assumidos pela administração, no valor total de R\$ 13,6 milhões, representados por 241 estornos de empenho, sendo que os 13 maiores totalizam R\$ 11 milhões⁹.

Este também foi o entendimento da DIJUR e do MINISTÉRIO PÚBLICO, tendo este último acrescentado sugestão de que se determine ao Estado que evite o estorno de empenhos já liquidados.

De fato, o cancelamento de empenhos já liquidados, sem o consequente cancelamento das respectivas obrigações contratuais, faz com que as despesas de determinado exercício financeiro sejam pagas com recursos do exercício financeiro seguinte. Assim, o orçamento anual desse exercício já inicia comprometido em decorrência de obrigações passadas e, por conta disso, talvez seja insuficiente para o pagamento dos empenhos nele realizados, podendo gerar a necessidade de novos cancelamentos.

Assim, acompanhando o entendimento uniforme da DCE, da DIJUR e do MPJTC, tenho que o item deve ser **ressalvado**.

9

Nº EMPENHO ESTORNADO	CREADOR	Nº LIQUIDAÇÃO ESTORNADA	HISTÓRICO CANCELAMENTO	VALOR DOS ESTORNOS DE LIQUIDAÇÃO
49000003009931	COMPANHIA DE HABITACAO DO PARANA - COHAPAR	49000003024211	CANC.DO DOCTO LIQ: 49000000-3-024211CFE DETERMINACAO DG	3.527.000,00
476000003122781	ARSS - ASSOC.REG.DE SAUDE DO SUDOESTE FOO.BELT	476000003308831	CANC.DO DOCTO LIQ: 47600000-3-308831CONVENIO VENC. EM 15-12-2013	880.000,00
476000003122781	ARSS - ASSOC.REG.DE SAUDE DO SUDOESTE FOO.BELT	476000003318951	CANC.DO DOCTO LIQ: 47600000-3-318951 CONVENIO VENC. EM 15-12-2013	880.000,00
476000003122781	ARSS - ASSOC.REG.DE SAUDE DO SUDOESTE FOO.BELT	476000003318961	CANC.DO DOCTO LIQ: 47600000-3-318961 CONVENIO VENC. EM 15-12-2013	880.000,00
476000003122801	ASSOC.HOSPITALAR DE PROT. A INF. DR. RAUL CARN	476000003321571	CANC.DO DOCTO LIQ: 47600000-3-321571CONVENIO COM VENCIMENTO EM 07/12/13	880.000,00
476000003122801	ASSOC.HOSPITALAR DE PROT. A INF. DR. RAUL CARN	476000003321581	CANC.DO DOCTO LIQ: 47600000-3-321581CONVENIO COM VENCIMENTO EM 07/12/13	880.000,00
476000003176991	ASSOC.HOSPITALAR DE PROT. A INF. DR. RAUL CARN	476000003383561	CANC.DO DOCTO LIQ: 47600000-3-383561CONVENIO COM VENCIMENTO EM 07/12/13	880.000,00
476000003222051	ARSS - ASSOC.REG.DE SAUDE DO SUDOESTE FOO.BELT	476000003383571	CANC.DO DOCTO LIQ: 47600000-3-383571 CONVENIO VENC. EM 15-12-2013	880.000,00
476000003221921	CISMEPAR-CONSORCIO INTERM.SAUDE MEDIO PARANAPA	476000003380971	CANC.DO DOCTO LIQ: 47600000-3-380971A PEDIDO DA SUP MEMO 536/2013 26/12/13	360.000,00
410000003246461	SEED/FUNDO ROTATIVO - CONTA SUPRIDORA	410000003317331	CANC.DO DOCTO LIQ: 41000000-3-317331TÉRMINO DE EXECUÇÃO DE DESPESA/DECR.3457	338.075,00
490000003023531	RISOTOLANDIA - IND. E COMERCIO DE ALIMENTOS LT	490000003057991	CANC.DO DOCTO LIQ: 49000000-3-057991EMPENHO SE REF A RENOV DE CONTRAT	268.906,43
490000003023561	RISOTOLANDIA - IND. E COMERCIO DE ALIMENTOS LT	490000003058771	CANC.DO DOCTO LIQ: 49000000-3-058771EMPENHO SE REF A RENOV DE CONTRAT	257.754,16
490000003023551	RISOTOLANDIA - IND. E COMERCIO DE ALIMENTOS LT	490000003057971	CANC.DO DOCTO LIQ: 49000000-3-057971EMPENHO SE REF A RENOV DE CONTRAT	162.516,57
TOTAL				11.074.252,16



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

1.6. RESULTADO ORÇAMENTÁRIO

Na análise das contas, a DCE detectou uma divergência entre o Resultado Orçamentário apresentado nos Balanços da Administração e o apurado pela Unidade Técnica.

Em suas justificativas, o Estado reconheceu o equívoco no resultado dos balanços orçamentários, que, segundo a DCE, ocorreu “na apuração das transferências orçamentárias concedidas da Administração Direta para a Indireta”.

Além disso, o Estado utilizou-se das Interferências Financeiras para contabilizar os repasses efetuados aos Fundos Financeiro e Militar, o que não foi considerado no cálculo de apuração do resultado orçamentário tanto pela DCE quanto pelo próprio Estado.

Segundo a DCE, considerados os créditos adicionais (R\$ 869,2 milhões) e o Déficit Orçamentário apurado (R\$ 616,6 milhões), o Resultado Orçamentário de 2013 seria superavitário em R\$ 252,7 milhões.

Em razão disso, a DCE sugeriu a **ressalva** do item, no que foi acompanhada pela DIJUR e pelo MPJTC, conforme já mencionado (Do Balanço Orçamentário).

Assim, acompanhando o posicionamento uniforme das Unidades Técnicas e do Ministério Público, proponho que o item seja **ressalvado**.

2. GESTÃO FINANCEIRA

2.1. RECEITAS E DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS

A movimentação financeira do exercício apresentou resultado superavitário de R\$ 2,7 bilhões, pois as receitas arrecadadas totalizaram R\$ 32,1 bilhões e as despesas pagas R\$ 29,4 bilhões (R\$ 32 bilhões de Despesa Empenhada menos R\$ 2,7 bilhões de inscrição de Restos a Pagar).

Em valores constantes, a Receita Arrecadada foi 9,04% superior ao exercício anterior. A Despesa Paga sofreu um aumento de 4,11%.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

2.2. RECEITAS E DESPESAS EXTRAORÇAMENTÁRIAS

A receita e a despesa extraorçamentárias atingiram o total de R\$ 77,3 bilhões e R\$ 78,6 bilhões, respectivamente, sendo R\$ 57,9 milhões provenientes das contas de Interferências Ativas e Passivas¹⁰.

2.3. SALDOS FINANCEIROS

O Saldo Financeiro consolidado para o exercício seguinte é de R\$ 4,2 bilhões, sendo que R\$ 1,1 bilhão se refere a recursos vinculados com finalidades específicas. Em relação ao exercício anterior, o Saldo Financeiro aumentou R\$ 577 milhões, o que corresponde a 15,46%.

A maior parte (53,36%) da disponibilidade financeira provém da Administração Direta (Caixa Único do Tesouro). Ou outros 46,64% provêm da Administração Indireta, onde 71,44% dos recursos concentram-se na APPA, FUNREJUS, DETRAN, FUNSAÚDE e no Fundo da Justiça do Poder Judiciário.

2.4. DISPONIBILIDADE FINANCEIRA NOS TERMOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

O resultado financeiro no exercício apresentou inicialmente suficiência de caixa no valor de R\$ 981,5 milhões, após saldar os compromissos com as Obrigações Financeiras.

Em sua análise inicial, a DCE detectou que, com a inclusão dos Restos a Pagar pendentes de condição/liquidação (R\$ 1,7 bilhão), o balanço financeiro revela uma insuficiência de caixa no valor de R\$ 679 milhões.

Muito embora o Estado tenha cancelado, em 2014, Restos a Pagar de 2013, e tenha argumentado que inúmeros empenhos inscritos não constituiriam obrigações efetivas, a DCE recordou que a LRF (Art.55¹¹) limita

¹⁰ As Interferências Ativas e Passivas processam as transferências de recursos do Tesouro Geral à Administração Indireta. Esse procedimento é respaldado pela Portaria nº 447/03 - Secretaria do Tesouro Nacional e é adotado para evitar registros em duplicidade, por ocasião da consolidação dos balanços.

¹¹ Art. 55. O relatório conterá (RGF): (...)

III - demonstrativos, no último quadrimestre:

a) do montante das disponibilidades de caixa em trinta e um de dezembro;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

os restos a pagar ao saldo da disponibilidade de caixa, de modo que o cancelamento deveria ter sido realizado até o final do exercício (e não em 2014), razão pela qual sugeriu a **ressalva** do item, no que foi acompanhada pela DIJUR.

O Ministério Público, por sua vez, propôs a **irregularidade** do item.

Em que pese o posicionamento ministerial, acompanho o opinativo da DCE e da DIJUR e proponho a **ressalva** do item.

3. GESTÃO PATRIMONIAL

O Balanço Patrimonial espelha a situação do patrimônio do Estado (bens, direitos, obrigações, contas de compensação) em 31 de dezembro de 2013, através da Administração Global, consolidando as Administrações Direta e Indireta.

3.1. ATIVO FINANCEIRO

O Ativo Financeiro compreende os créditos e valores realizáveis independentemente de autorização orçamentária e os valores numerários, sendo que o saldo de 5,9 bilhões representa 15,37% do total do Ativo, um **aumento de 28,63%** em relação ao exercício anterior.

3.2. ATIVO PERMANENTE

O Ativo Permanente totalizou R\$ 22,7 bilhões, uma **evolução de 11,27%** em relação ao exercício anterior.

Neste grupo, destaca-se a conta Valores, com 40,98% do total do Ativo, representada principalmente pelas Participações Societárias, cujos recursos investidos nas Empresas Públicas e Sociedades por Ações totalizaram R\$ 8,1 bilhões, o que representa um **acréscimo nominal de 37,78%** em relação ao exercício anterior. O retorno sob a forma de dividendos foi de R\$ 355,8 milhões.

b) da inscrição em Restos a Pagar, das despesas: (...)

3) empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ainda no Ativo Permanente figura a conta Créditos, no valor de R\$ 1 bilhão. Deste valor, R\$ 850,2 milhões referem-se à Dívida Ativa, comentada a seguir.

3.3. PASSIVO FINANCEIRO

O Passivo Financeiro é representado pela Dívida Flutuante e demonstra os saldos das dívidas de curto prazo, que totalizaram R\$ 5,4 bilhões, 13,91% do Passivo total. Houve um crescimento nominal de 52,67% em relação ao exercício anterior (2012).

O Passivo Financeiro está composto da seguinte forma:

- ✓ R\$ 3,1 bilhões: Restos a Pagar;
- ✓ R\$ 1,8 bilhão: Depósitos de Diversas Origens (bens e direitos de terceiros sob a responsabilidade do Estado); e
- ✓ R\$ 9,7 milhões: Outros Créditos em Circulação.

3.4. PASSIVO PERMANENTE

O Passivo Permanente é constituído pelas Dívidas Interna e Externa e representa os saldos das dívidas de longo prazo, totalizando R\$ 20 bilhões, 51,99% do Passivo Total.

A Dívida Fundada, que representa a maior parcela da Dívida Geral do Estado, será tratada adiante.

3.5. ANÁLISE FINANCEIRA

O índice de liquidez corrente apresentado pela Administração Global leva à conclusão de que, para cada R\$ 1,00 de dívida de curto prazo, existiam R\$ 1,11 para cobertura em 31/12/2013, evidenciando uma boa liquidez financeira do Estado.

Este resultado decorre do Ativo Financeiro ser superior ao Passivo Financeiro em R\$ 564,3 milhões.

3.6. DÍVIDA ATIVA

Ao final do exercício, o saldo da Dívida Ativa foi de R\$ 16,8 bilhões, representando um acréscimo nominal de 10,92% em relação ao



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

exercício anterior.

As baixas totalizaram R\$ 480,2 milhões, sendo:

- ✓ R\$ 33,7 milhões por recebimento; e
- ✓ R\$ 446,5 milhões por cancelamentos dos créditos inscritos.

Destes R\$ 446,5 milhões cancelados:

- ✓ R\$ 281,3 milhões decorrem de ordem judicial;
- ✓ R\$ 46,5 milhões de quitações de termo de acordo de parcelamento;
- ✓ R\$ 45,9 milhões de prescrição; e
- ✓ R\$ 22 milhões de inscrições indevidas.

O índice de recuperação da dívida ativa, decorrente de ingresso por meio de pronto pagamento, foi de 0,26% do total da dívida do Estado, o que representa uma diminuição em relação ao exercício anterior, quando o percentual de recuperação foi de 0,60%. Se for considerada a metodologia utilizada pela Procuradoria Geral do Estado no exercício anterior, o índice de recuperação da Dívida Ativa seria de 1,99%.

Após a justificativa do Estado quanto à baixa efetividade da arrecadação dos créditos inscritos em Dívida Ativa e ao baixo índice de recuperação, sobrevieram as manifestações uniformes da DCE, da DIJUR e do MPjTC, a saber:

1)- quanto à baixa efetividade da arrecadação de créditos inscritos em Dívida Ativa (0,26% em relação ao total de créditos) e seu baixo índice de recuperação (1,99% em relação ao total de créditos):

O Estado argumentou que implementou e continua implementando ações para aprimorar a arrecadação da dívida ativa e, conseqüentemente, alavancar a recuperabilidade dos créditos.

Segundo a DCE, o sucesso de tais ações ainda não foi demonstrado, pois o índice de recuperação em 2013 (1,99% em relação ao



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

total de créditos) não foi expressivo.

Em razão disso, a DCE (acompanhada pela DIJUR e pelo MP), entendeu que as justificativas apresentadas não procedem, sugerindo a **ressalva** do item e que se **recomende** ao Estado (1) o aprimoramento dos mecanismos de recebimento das dívidas inscritas e (2) o estabelecimento de estratégias dirigidas à melhoria do índice de recuperação de valores inscritos em dívida ativa.

Acompanhando o opinativo uniforme das Unidades Técnicas e do Ministério Público, proponho a **ressalva** do item, sem prejuízo da recomendação mencionada.

2)- quanto aos R\$ 45,9 milhões cancelados por prescrição (10,44% do total de cancelamentos):

Argumentou o Estado que, em relação ao exercício anterior (R\$ 106,3 milhões), houve um avanço, pois o índice de cancelamento por prescrição diminuiu 57% (cinquenta e sete por cento). Além disso, argumentou que realizou ações gerenciais para a melhoria das rotinas.

No entendimento da DCE (acompanhada pela DIJUR e pelo MP), as justificativas improcedem, devendo o item ser objeto de **ressalva**, pois o índice de cancelamento por prescrição ainda é elevado, a impossibilidade da cobrança não restou demonstrada e os motivos da prescrição não foram evidenciados.

Acompanhando o opinativo uniforme das Unidades Técnicas e do Ministério Público, proponho o item seja **ressalvado**.

3.7. DÍVIDA GERAL

A Dívida Geral do Estado totalizou R\$ 25,4 bilhões, apresentando crescimento de 4,86% em relação ao exercício anterior.

3.7.1. Dívida Flutuante

A Dívida Flutuante registra os compromissos de curto prazo e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

encerrou o exercício com saldo de R\$ 5,4 bilhões, 2,96% maior que o exercício anterior.

A Dívida Flutuante representa 21,11% da Dívida Geral do Estado, sendo composta da seguinte forma:

- ✓ R\$ 3,1 bilhões em Restos a Pagar;
- ✓ R\$ 1,8 bilhão em Depósitos de Diversas Origens; e
- ✓ R\$ 452,4 milhões em Outras Obrigações em Circulação.

3.7.2. Dívida Fundada

A Dívida Fundada registra os compromissos a longo prazo e é desmembrada em Dívida Interna e Dívida Externa. Encerrou o exercício com saldo de R\$ 19 bilhões, representando 74,62% da Dívida Geral do Estado.

Em relação ao exercício anterior, a Dívida Fundada aumentou 5,61%.

O saldo da Dívida Fundada interna foi de R\$ 18,4 bilhões, assim composto:

- ✓ R\$ 13,7 bilhões em Contratos; e
- ✓ R\$ 4,7 bilhões em Precatórios.

Por outro lado, o saldo da Dívida Fundada externa foi de R\$ 557,8 milhões, com redução nominal de 11,36% em relação ao exercício anterior, sendo seu principal contrato o PARANASAN/OECF – Saneamento Ambiental, com saldo de R\$ 271,6 milhões.

3.7.3. Outras Dívidas

A conta 'Outras Dívidas', com saldo de R\$ 1,1 bilhão, composta exclusivamente por dívidas junto ao PASEP, representa 4,27% da Dívida Geral do Estado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3.7.4. Precatórios (ausência de registro contábil dos juros de mora)

Quanto aos registros no Passivo Permanente da Dívida Fundada com Precatórios, o saldo final em 2013 foi de R\$ 4,7 bilhões, com variação de 1,76% em relação ao saldo anterior.

As entradas em 2013 somaram R\$ 171,6 milhões, sendo R\$ 108,8 milhões de inscrições e R\$ 62,7 milhões de atualização monetária.

Em sede de contraditório, o Estado justificou que a atualização/correção dos precatórios exige uma complexa metodologia de cálculo, variável de acordo com o teor da decisão judicial, a taxa fixada, a época da constituição do título e as influências legais e jurisprudenciais. Além disso, argumentou que o registro contábil dependeria de informação do Tribunal de Justiça.

Entendendo plausíveis tais justificativas, a DCE (acompanhada pela DIJUR), sugeriu que se recomende ao Estado que solicite ao Tribunal de Justiça uma listagem dos Precatórios pagos/cancelados e/ou uma declaração dos pendentes, e, conseqüentemente, regularize o registro contábil faltante.

O Ministério Público, por sua vez, posicionou-se pela ressalva do item, por violação a princípios fundamentais da contabilidade.

De fato, a ausência das respectivas informações constitui óbice ao registro respectivo, não me parecendo razoável, portanto, que a falta do registro seja censurada.

Assim, acompanhando o posicionamento da DCE e da DIJUR, proponho que se emita a recomendação referida, sem prejuízo de que a Inspeção de Controle Externo responsável pela fiscalização do Tribunal de Justiça tome as providências pertinentes para garantir que a solicitação do Governo seja atendida.

3.8. RESULTADO PATRIMONIAL

O Resultado Patrimonial do exercício foi **superavitário** em R\$ 740



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

milhões, **umentando** o Patrimônio do Estado de um Ativo Real Líquido de R\$ 2,4 bilhões (em 2012) para R\$ 3,2 bilhões (em 2013).

II - GESTÃO ADMINISTRATIVA

Para a realização de suas ações e, conseqüentemente, atingimento de suas funções, o Estado necessita de uma estrutura administrativa, cuja gerência deve ser analisada sob o prisma dos mandamentos constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (CF, 37¹²).

1. DA ORGANIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DO ESTADO

Ao longo do exercício financeiro de 2013, a estrutura da Administração Pública Direta e Indireta sofreu as seguintes alterações:

- ✓ Lei 17.745/2013: extinguiu a Coordenação de Controle Interno e criou a Controladoria Geral do Estado;
- ✓ Lei 17.481/2013: exclusão de Fundos Especiais;
- ✓ Lei 17.726/2013: criou o FUNDEPPIR (Fundo Estadual de Políticas de Promoção da Igualdade Racial);
- ✓ Lei 17.589/2013: autorizou o Poder Executivo a transformar o Hospital Regional Wallace Thadeu de Mello e Silva em Hospital Universitário Regional dos Campos Gerais Wallace Thadeu de Mello e Silva e transferi-lo para a Universidade Estadual de Ponta Grossa;
- ✓ Lei 17.465/2013: autorizou a criação da Empresa Pública Imprensa Oficial – Paraná e extinguiu a autarquia Departamento de Imprensa Oficial do Estado – DIOE;
- ✓ Lei 17.887/2013: autoriza a transformação da Minerais do Paraná S/A – MINEROPAR em Empresa Pública, sob a denominação de Serviço Geológico do Paraná – MINEROPAR;
- ✓ Mudanças nos Serviços Sociais Autônomos;
- ✓ Lei 17.895/2013: autorizou a transformação da Autarquia Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina - APPA em

¹² CF, Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Empresa Pública;

- ✓ Lei 17.745/2013: extinguiu a Secretaria de Estado do Esporte e a Secretaria de Estado do Turismo e criou a Secretaria de Estado do Esporte e do Turismo;
- ✓ Lei 17.522/2013: criou a Secretaria de Estado de Governo - SEEG como parte integrante da Governadoria; e
- ✓ Lei 17.746/2013: transferiu as atividades pertinentes à elaboração e acompanhamento da execução das Leis de Diretrizes Orçamentárias e dos Orçamentos Anuais, fiscal e próprio da Administração Direta e Indireta e de Investimentos das empresas públicas e sociedades de economia mista estaduais, da estrutura organizacional da Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral - SEPL para a da Secretaria de Estado da Fazenda - SEFA.

2. GESTÃO DE PESSOAL

2.1. QUADRO DE PESSOAL

O quadro de pessoal do Poder Executivo Estadual, em 2013, teve, em termos absolutos, um aumento de 3,55% em relação ao exercício anterior, passando de 197.643 para 204.669, uma diferença de 7.026 servidores.

No final do exercício, o **total de gastos com pessoal** do Poder Executivo alcançou a cifra de R\$ 12 bilhões, o que representa 47,23% da Receita Corrente Líquida (R\$ 25,4 bilhões).

Neste particular, embora o Estado tenha respeitado o limite legal de 49% (fixado na LRF), atingiu o limite prudencial com os gastos de pessoal, não sendo possível, portanto, a realização de novas contratações (salvo as exceções previstas na LRF¹³).

¹³ LRF, Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

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

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

II - criação de cargo, emprego ou função;

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O aumento mais substancial se deu em relação aos Contratos de Regime Especial – CREs, que passaram de 30.541 para 41.185, ou seja, um aumento de 34,85%.

Ao lado dos contratos de Regime Especial, destaca-se o investimento estatal no Efetivo da Polícia Militar. Em relação a 2011, houve um aumento de quase 20%, uma diferença de 3465 policiais. Em relação a 2012, a diferença foi de 1590 policiais, o que representa um aumento de mais de 8%. Em outras palavras, em 2011 o quadro da Polícia Militar contava com 17.471 policiais, passando para 19.346 em 2012, chegando aos 20.936 no exercício em análise (2013).

Dentre outras medidas, os pagamentos indevidos detectados devem ser eliminados e a distribuição dos servidores públicos deve ser aprimorada. Além disso, a própria estrutura administrativa do Estado deve ser revista, pois, em determinados casos, dois ou mais órgãos tem a mesma função, representando uma desnecessária duplicidade de pessoal e, conseqüentemente, de gastos.

Tal situação verifica-se, por exemplo¹⁴, na Universidade Estadual do Paraná – UNESPAR. A Faculdade de Artes do Paraná e a Escola de Música e Belas Artes do Paraná poderiam, conforme conclusão técnica de comissão avaliadora¹⁵, ser unificadas em uma mesma estrutura, gerando uma economia considerável.

Quanto aos Contratos de Regime Especial, o Ministério Público de

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

¹⁴ Situação semelhante acontece nos Serviços Sociais Autônomos, conforme enfrentamento constante do tópico pertinente.

¹⁵ A Comissão Verificadora para o Credenciamento Institucional da Universidade Estadual do Paraná – UNESPAR, designada pela Resolução-SETI Nº 197/2011, concluiu que “Os campi propostos para a cidade de Curitiba (FAP e EMBAP) também configuram uma situação particular do ponto de vista da infraestrutura física. Considerando a proximidade das áreas de atuação das duas unidades atuais, e que uma delas encontra-se alojada integralmente em edifícios alugados, o plano do desenvolvimento físico da instituição deveria considerar a possibilidade de compartilhamento das estruturas, ou até mesmo a fusão das duas unidades em um único campus” (Relatório de Avaliação Externa da Comissão Verificadora para o Credenciamento Institucional da Universidade Estadual do Paraná – UNESPAR, fls.34).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Contas (peça 90, pg.6) sugeriu a **ressalva** do item e que se **determine** ao Governo a regularização da situação.

Ainda que a contratação pelo regime especial tenha sido excessiva, não consta dos autos qualquer notícia de que os trabalhos não tenham sido desenvolvidos, o que afasta a hipótese de prejuízo ao erário.

No entanto, tal contratação deve se dar para substituições temporárias de excepcional interesse público, nos termos da CF (37, IX¹⁶).

Assim, considerando que a grande quantidade de contratações pelo regime especial é incompatível com a sua natureza excepcional, acolho em parte a sugestão ministerial e proponho que o item seja **ressalvado** e que se expeça **recomendação** ao Governo do Estado para que reavalie a distribuição dos servidores e a sua estrutura organizacional, de forma a privilegiar a eficiência, a economicidade e a regra do concurso público (CF, 37¹⁷).

2.2. PROCESSAMENTO DA FOLHA DE PAGAMENTO

A busca pela maior eficiência e economicidade passa também pelo correto processamento da folha de pagamento, excluindo-se benefícios indevidos e revisando-se a própria estrutura administrativa do Estado. Isso porque, em determinados casos, dois ou mais órgãos têm a mesma função¹⁸, sugerindo uma duplicidade de gastos.

Em razão da relevância dos gastos com pessoal (47,23% da Receita Corrente Líquida do Estado), eles devem se subordinar a

¹⁶ CF, 37, IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

¹⁷ CF, Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

¹⁸ Essa situação pode ser verificada, por exemplo, na Universidade Estadual do Paraná - UNESPAR: a Faculdade de Artes do Paraná - FAP e a Escola de Música e Belas Artes do Paraná - EMBAP poderiam, conforme conclusão técnica de comissão avaliadora, ser unificadas em uma mesma estrutura, gerando uma economia considerável, haja vista o gasto individual de cada uma delas (Comissão Verificadora para o Credenciamento Institucional da Universidade Estadual do Paraná - UNESPAR, designada pela Resolução-SETI Nº 197/2011).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

mecanismos constantes de controle. Nessa perspectiva, tornam-se relevantes os sistemas informatizados de processamento da folha de pagamento, pois, além do controle automático de concessão de vantagens que escapem aos requisitos legais, permitem uma maior atuação dos controles institucionalizados (interno e externo).

Por força do Decreto nº 3.728/2012, os Órgãos da Administração Direta, Órgãos de Regime Especial e Autarquias, incluídas as Instituições Estaduais de Ensino Superior – IEES, deveriam processar as respectivas folhas de pagamento mediante utilização do Sistema RH Paraná – META 4.

A despeito disso, não houve uma completa adesão e implementação do sistema pela Administração.

Exemplificativamente, das 07¹⁹ (sete) Instituições Estaduais de Ensino Superior (IEES), apenas 2 (Universidade Estadual do Norte do Paraná - UENP e Universidade Estadual do Paraná – UNESPAR) utilizam o sistema. Ou seja, as maiores Instituições Estaduais de Ensino Superior não o utilizam, de forma que apenas 11% do total da folha de pagamento das IEES são processados pelo sistema META 4²⁰.

Em outros casos, em que pese a adesão ao sistema, detectou-se a não inclusão de dados, a inclusão errônea e até mesmo o uso de sistemas paralelos, o que prejudica o efetivo controle de regularidade.

A exemplo disso, destaca-se a situação vislumbrada na Tomada de

¹⁹ UEL, UEM, UNIOESTE, UEPG, UNICENTRO, UENP e UNESPAR.

²⁰ O uso do META 4 encontra forte resistência nas Instituições de Ensino Superior Estaduais, sob a alegação de violação à autonomia administrativa financeira das instituições e de dificuldade de migração de cada sistema atualmente adotado pelas IEES para o Meta 4. O Decreto nº 7599/2013 determinou que a adesão das IEES ao META4 seguiria um cronograma a ser estabelecido pela Secretaria de Estado da Administração e da Previdência – SEAP – cronograma inexistente até o final do exercício de 2013. Nos termos do art.24 do Decreto nº 10.406 de 18/03/2014, a implementação do META 4 pelas IEES tornou-se obrigatória, não mais existindo previsão do cronograma. Confira-se:

Art. 24. As despesas de pessoal dos Órgãos da Administração Direta, Órgãos de Regime Especial e Autarquias, incluídas as Instituições Estaduais de Ensino Superior – IEES, deverão processar as respectivas folhas de pagamento mediante utilização do Sistema RH Paraná – META 4.

Parágrafo único. O não cumprimento do disposto na caput deste artigo, sujeitará os Ordenadores de Despesas às penalidades previstas na Lei nº 6.174, de 16 de novembro de 1970.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Contas Extraordinária nº 67403/12²¹.

Por tais razões, entendo pertinente e oportuno que se **recomende** ao Governo do Estado: i) que implemente em toda sua estrutura administrativa, de maneira uniforme, mecanismos informatizados de controle e processamento da folha de pagamento; ii) que crie processos de verificação do correto uso dos sistemas; e iii) que verifique se o atual sistema (META 4) é suficiente para atender as necessidades de controle da folha de pagamento do Poder Executivo.

3. SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS

3.1. PARANAPREVIDÊNCIA

O PARANAPREVIDÊNCIA, serviço social autônomo, foi criado pela Lei nº 12.398/1998, para ser o Órgão Gestor Único do Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Paraná.

Visando suprir a necessidade de adequação às normas constitucionais e legais e objetivando restabelecer o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema, foi estruturado o sistema previdenciário estadual pela Lei nº 17.435/2012, com a instituição de três Fundos Públicos²² de Natureza

²¹ A FAFIPAR (integrante da UNESPAR) é, também, caso de **má utilização** ou **insuficiência** do Meta 4, já que, mesmo tendo sua folha processada nesse sistema, efetuou pagamentos indevidos de adicional de titulação a professores detentores de diplomas obtidos no exterior, sem a revalidação prevista no artigo 48, § 3º da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Esse caso foi analisado por esta Corte de Contas e os responsáveis foram condenados (Tomada de Contas Extraordinária nº 67403/12 - ACÓRDÃO Nº 3827/12 - Tribunal Pleno).

²² Lei nº 17.435/12:

Art. 12. O **Fundo de Previdência** atenderá ao pagamento dos benefícios previdenciários concedidos aos segurados, assim considerados os servidores públicos estaduais titulares de cargos efetivos, os magistrados, os membros do Ministério Público e os Conselheiros do Tribunal de Contas que tenham ingressado no serviço público estadual após 31 de dezembro de 2003.

Art. 13. O **Fundo Financeiro** atenderá ao pagamento dos benefícios previdenciários dos segurados e seus dependentes, assim considerados os servidores públicos estaduais, titulares de cargos efetivos, os magistrados, os membros do Ministério Público e os Conselheiros do Tribunal de Contas que tenham ingressado no serviço público estadual até 31 de dezembro de 2003.

Art. 14. O **Fundo Militar** atenderá ao pagamento dos benefícios previdenciários concedidos aos segurados, assim considerados os militares do Estado, independentemente de idade, da data de ingresso ou de concessão do benefício.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Previdenciária, com identidades fisco-contábil e jurídica: Fundo de Previdência, Fundo Financeiro e Fundo Militar.

Tais fundos apontaram superávit atuarial no exercício de 2013 de R\$ 238,1 milhões e um Resultado Patrimonial de R\$ 111,9 milhões no Fundo de Previdência, de R\$ 313,1 milhões no Fundo Financeiro e de R\$ 4,7 milhões no Fundo Militar.

3.1.1. Da Contribuição dos Inativos e Pensionistas

Segundo o § 18²³ do Art.40 da Constituição da República, incidirá contribuição sobre os proventos de aposentadoria e pensões concedidas pelo regime próprio de previdência que superem o maior benefício do regime geral, com percentual igual ao estabelecido para os servidores efetivos.

O Governo Estadual, ao editar a Lei nº 17.435, de 21.12.2012, procedeu à alteração da alíquota até então cobrada dos servidores de 10% passando para 11%, conforme determina o texto constitucional e de acordo com determinação desta Corte de Contas, entretanto, não contemplou os inativos e pensionistas na parte que supera o teto de benefícios do Regime Geral.

Ainda que o preceito constitucional não tenha fixado prazo para a instituição da contribuição, a contumácia do Governo em sua não instituição pode colocar em risco o equilíbrio financeiro e atuarial do sistema e ensejar um ônus adicional aos cofres públicos.

Assim, acompanho parcialmente a sugestão ministerial (peça 90, pg.8) e proponho que o item seja **ressalvado**, bem assim que se **determine** ao Estado a sua regularização.

3.2. SIMILARIDADE DE ATRIBUIÇÕES

Parágrafo único. O Fundo Militar atenderá, inclusive, ao pagamento de benefícios aos pensionistas dos militares do Estado.

²³ CF, 40, § 18. Incidirá contribuição sobre os proventos de aposentadorias e pensões concedidas pelo regime de que trata este artigo que superem o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201, com percentual igual ao estabelecido para os servidores titulares de cargos efetivos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A utilização e até mesmo a existência dos Serviços Sociais Autônomos no Estado do Paraná é questão polêmica²⁴, pois em muitos casos eles prestam serviços já realizados, ou pelo menos em condições de serem realizados pela Administração Direta ou Indireta.

3.2.1. Paranaeducação X Seed

A PARANAEDUCAÇÃO²⁵ executa atividades que poderiam ser realizadas pela Secretaria de Estado da Educação - SEED, uma vez que os servidores contratados por ela executam tarefas para a SEED e são a ela subordinados.

Além da similaridade de atribuições com a SEED, a PARANAEDUCAÇÃO admitiu pessoal (engenheiros e arquitetos) para a realização de atividades relacionadas às obras e reparos dos estabelecimentos escolares da Rede Estadual de Ensino²⁶. Porém, essa atividade é similar às desenvolvidas pela PARANAEDIFICAÇÕES²⁷.

3.2.2. Paranacidade X Sedu

A similaridade de atividades também se verifica entre a PARANACIDADE e a Secretaria de Desenvolvimento Urbano – SEDU²⁸, já

²⁴ Este Tribunal de Contas já se manifestou a respeito quando da apreciação das Contas de Governo dos exercícios anteriores, a exemplo do processo n. 296372/12.

²⁵ O PARANAEDUCAÇÃO foi criado pela Lei nº 11.970/97 com a finalidade de auxiliar na gestão do Sistema Estadual de Educação. O Estado repassou em 2013 o valor de R\$ 20,8 milhões, conforme dados do Balanço contido no processo de Prestação de Contas nº 29802-3/14.

²⁶ O processo nº 5572/14-TCE-PR de admissão de pessoal da PARANAEDUCAÇÃO menciona na fl.2 da peça 7 como justificativa para a contratação: "necessidade de reestruturação desta Entidade, tendo em vista as novas missões de auxílio e apoio administrativo e de infraestrutura a serem prestados à Secretaria de Estado de Educação, com ênfase nas **ações de estudos e projetos de engenharia e arquitetura, planilhamento, orçamentação das obras de reformas e reparos** dos estabelecimentos escolares da Rede Estadual de Ensino, bem como na supervisão e fiscalização da execução das obras e serviços contratados"- *sem grifos no original*.

²⁷ Nos termos do art. 3º do Decreto-7842/2013, "A PARANA EDIFICAÇÕES, tem por finalidade o **planejamento, a coordenação e a execução**, centrada no desenvolvimento sustentável, **de projetos, obras e serviços de engenharia de edificações**, de interesse da administração direta e autárquica, a partir de diretrizes da Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística." - *sem grifos no original*.

²⁸ Que, inclusive, se utiliza de servidores do Serviço Social Autônomo para o desempenho de seus serviços (SEDU se utiliza dos serviços advocatícios de servidor da PARANACIDADE – vide apontamento constante do Relatório do 2º Semestre da SEDU).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que a primeira, nos termos do art. 1º da Lei nº 15.211/2006, tem como finalidade fomentar e executar atividades e serviços não exclusivos do Estado, relacionados ao desenvolvimento regional, urbano e institucional dos Municípios, assim como a administração de recursos e fundos financeiros públicos, destinados ao desenvolvimento urbano, regional e institucional, em especial o Fundo de Desenvolvimento Urbano.

A SEDU, por sua vez, tem a função, dentre outras, de elaboração da política de desenvolvimento urbano no Estado e a assistência técnica abrangente às municipalidades e associações de municípios no desenvolvimento e aprimoramento de seus serviços e na solução de seus problemas comuns²⁹. Além do que, originariamente, o Fundo de Desenvolvimento Urbano era por ela administrado³⁰.

Muito embora já tenham ocorrido diversas alterações na estrutura administrativa estadual – *até em razão de apontamentos efetuados por esta Corte* -, tais exemplos evidenciam a existência de Serviços Sociais Autônomos cuja função confunde-se com a da Administração Direta ou Indireta.

Assim, entendo pertinente e oportuno que se **recomende** ao Estado a realização de amplo estudo da atual organização administrativa do Estado e, conseqüentemente, a eliminação da duplicidade de funções.

3.3. DA CONSOLIDAÇÃO DOS DEMONSTRATIVOS

Para fins de Consolidação dos Demonstrativos da Gestão Fiscal

²⁹ Lei nº 8485/87 - Art. 29. O âmbito de ação da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente compreende: a integração com entidades e programas federais para coordenação e articulação dos interesses do Estado e de Municípios na obtenção de recursos financeiros e de apoio técnico especializado; o combate à poluição ambiental nas suas diversas formas; o controle e supervisão de obras e de serviços de iniciativa do Estado no setor de habitação popular; a formulação da política de desenvolvimento urbano no Estado e a assistência técnica abrangente às municipalidades e associações de municípios no desenvolvimento e aprimoramento de seus serviços e na solução de seus problemas comuns; outras atividades correlatas.

³⁰ O Art. 3º da Lei nº 8.917 estabelecia que o Fundo de Desenvolvimento Urbano – FDU seria administrado pela Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano – SEDU. Posteriormente foi transferida a administração daquele fundo para a PARANACIDADE (Lei nº 15.211/2006).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

definidos no Manual de Demonstrativos Fiscais e nas despesas com pessoal do Poder Executivo (LRF, 18, §1^o³¹), o Acórdão nº 5336/13-Pleno, desta Corte, determinou à AGÊNCIA PARANÁ DESENVOLVIMENTO (APD) que informe ao Estado os respectivos dados da execução orçamentária/financeira.

A esse respeito, o Estado argumentou que tal decisão diz respeito apenas à APD, não se estendendo aos demais Serviços Sociais Autônomos.

Neste particular, a DCE sustentou que, se uma entidade depende de aportes financeiros do Estado para o exercício de sua atividade, especialmente se esta atividade for de interesse público, sua despesa com pessoal deve ser consolidada com a do ente político, independentemente de sua denominação, natureza jurídica ou classificação legal.

Em razão disso, a DCE sugeriu que se determine ao Estado que proceda à consolidação das respectivas despesas com pessoal, no que foi acompanhada pela DIJUR e pelo Ministério Público.

De fato, seja em razão do que dispõe o citado dispositivo da LRF, seja do que restou decidido³², por unanimidade³³, no Acórdão n. 5336/13-Pleno, desta Corte, acompanho o posicionamento uniforme das Unidades Técnicas e do Ministério Público e proponho que se **determine** ao Estado

³¹ Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

³² II. determinar à entidade: ... b) que informe ao setor competente do Estado todos os dados relativos a execução orçamentária/financeira objetivando a Consolidação dos Demonstrativos da Gestão Fiscal definidos no Manual de Demonstrativos Fiscais Aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios, elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional, em especial nas despesas com pessoal do Poder Executivo, conforme dispõe o art. 59, §1º da LRF;

³³ Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO GUIMARÃES (Relator), CAIO SOARES, IVAN BONILHA e DURVAL AMARAL e o Auditor IVENS Z. LINHARES.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que, para os próximos exercícios, solicite aos serviços sociais autônomos dependentes os respectivos dados da execução orçamentária/financeira e, consequentemente, proceda à consolidação dos demonstrativos da Gestão Fiscal, especialmente das respectivas despesas com pessoal.

4. CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO – CGE

Em 2013, a estrutura responsável pelo controle interno da administração estadual sofreu relevantes alterações. A Lei n. 17.745/2013 criou a Controladoria Geral do Estado, que, dentre outras, acumula as funções da extinta Coordenação de Controle Interno, da Corregedoria e da Ouvidoria Geral.

Essa ampliação e conjunção de funções possibilitará o desenvolvimento de mecanismos de prevenção e combate ao mau uso dos recursos públicos, auxiliando na adequação do Estado em temas como o Acesso à Informação e a Transparência Pública.

Não se pode perder de vista que a estruturação do controle interno paranaense é recente e que, nos últimos exercícios, os avanços foram evidentes. Ainda assim, a estrutura ideal não foi alcançada.

Assim, acompanhando a sugestão ministerial (peça 90, pg.7), proponho que se **recomende** ao Estado que continue empregando esforços na estruturação e fortalecimento da Controladoria Geral do Estado, de modo a tornar sua atuação mais efetiva e autônoma.

5. PUBLICIDADE LEGAL E INSTITUCIONAL

Em 2013, as despesas empenhadas com Publicidade Legal e Institucional totalizaram R\$ 28,4 e R\$ 124,7 milhões, respectivamente.

Do total de gastos com publicidade, 80,7% foram submetidos ao controle da Secretaria de Estado da Comunicação Social.

Conforme mencionou o d. Procurador-Geral do Ministério Público, o *“baixo percentual de emissão dos pedidos de autorização para divulgação e*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

veiculação” revelam a “fragilidade nos controles internos relacionados com os gastos de publicidade e divulgação, apesar da existência de regulamentação expressa que estipule um procedimento tendente a extirpar tais impropriedades”.

Em razão disso, o d. Representante Ministerial sugeriu a **ressalva** do item, entendimento também encampado pela DCE e pela DIJUR.

Neste particular, acompanho o entendimento uniforme das Unidades Técnicas e do Ministério Público e **proponho a ressalva do item.**

6. FUNDOS ESPECIAIS³⁴

6.1. DA ESTRUTURA ADMINISTRATIVA

A Administração Pública Estadual conta com 42 fundos especiais, dos quais 26 tiveram movimentação orçamentário-financeira em 2013, 03 não constituem unidades orçamentárias e 06 tiveram suas movimentações inseridas nos órgãos a que se vinculam. Os demais fundos estão inoperantes.

A esse respeito, registre-se que, em 2013, 06 fundos inoperantes foram extintos³⁵, subsistindo apenas 03 inoperantes há mais de três anos na estrutura administrativa.

É de se notar, portanto, que o Estado tem empregado esforços na adequação de sua estrutura administrativa, **não me parecendo que a existência de 03 fundos inativos há mais de 03 (três) anos justifique a irregularidade do item,** precipuamente em razão da magnitude da estrutura estatal e principalmente porque, no exercício em exame, 06 (seis) fundos inoperantes foram extintos.

³⁴ Os Fundos Especiais são instituídos por lei e constituem-se em instrumentos de descentralização da administração financeira dos recursos vinculados à realização de determinados objetivos ou serviços. A constituição de Fundos Especiais está prevista no art.71 da Lei Federal nº 4320/64.

³⁵ A Lei Estadual nº 17.481/13 extinguiu o Fundo de Financiamento para Água e Esgotos do Estado do Paraná – FAE-PR, o Fundo de Terras do Estado do Paraná – FT, o Fundo Estadual de Defesa dos Interesses Difusos – FEID, o Fundo Estadual de Investimentos em Crédito Produtivo Popular – Banco da Família, o Fundo de Conservação Rodoviária do Estado do Paraná – FUNCOR e o Fundo Paranaense de Mineração – FUPAM.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Assim, proponho que o item seja **ressalvado**, **determinando-se** que o Estado providencie a extinção dos inoperantes que subsistem.

6.2. DOS REPASSES DAS RECEITAS VINCULADAS

Em seu exame inicial, a DCE observou que a SEFA não repassou integralmente aos Fundos Especiais com fontes vinculadas os valores que ingressaram no caixa do Tesouro Estadual.

A esse respeito, o Estado justificou que as disponibilidades financeiras da Administração Direta e Indireta e dos fundos estaduais serão centralizadas em conta bancária, separadas por subcontas, apresentando, para tanto, um demonstrativo das entradas e saídas das subcontas que compõem o Sistema de Gestão Integrado dos Recursos Financeiros do Estado.

Neste ponto, a DCE anotou que o demonstrativo apresentado veio desacompanhado de comprovantes (bancários ou equivalentes) que atestem o alegado e, ainda, que ele não contempla todas as entidades do Sistema Integrado.

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.

Pois bem. Com o advento do Sistema de Gestão Integrado dos Recursos Financeiros do Estado do Paraná – SIGERFI, a necessidade de repasse dos recursos para as contas próprias dos fundos não subsiste, pois o sistema destina-se a centralizar em conta bancária única do Governo do Estado as disponibilidades financeiras dos órgãos da Administração Direta e das entidades da Administração Indireta do Estado e dos fundos estaduais



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(art.1º Lei nº 17.579/13³⁶).

Como a adesão ao sistema (SIGERFI) é obrigatória³⁷, a pretensão de que os recursos de cada fundo especial sejam repassados para as suas contas próprias é inviável, por afrontar a própria Lei nº 17.579/13.

No entanto, os valores vinculados de cada órgão ou entidade devem ser depositados em subcontas³⁸ - o que não foi observado pela SEFA, conforme anotou a DCE (Instrução DCE 105/14, fls.16-18).

De toda sorte, a falha não é, de *per si*, suficiente para concluir que os fundos foram privados dos recursos a eles vinculados, pois, em tese, os recursos estariam disponíveis e seriam liberados quando da realização das respectivas despesas. Somente se a solicitação de liberação de recursos feita por um dos fundos fosse negada pela SEFA é que, a depender de sua razão de fundo, estaríamos diante de uma possível apropriação indevida de recursos.

Como a criação e a regulamentação do SIGERFI são recentes, de meados de 2013³⁹, entendo razoável que o implemento de seus

³⁶ Lei nº 17.579/13 - Art. 1º. Fica instituído o Sistema de Gestão Integrada dos Recursos Financeiros do Estado do Paraná – SIGERFI PARANÁ, destinado a centralizar em conta bancária do “Governo do Estado” as disponibilidades financeiras dos órgãos da Administração Direta e das entidades da Administração Indireta do Estado e dos fundos estaduais.

Parágrafo único. Excetuam-se do disposto no caput deste artigo as instituições financeiras e de seguros, direta ou indiretamente controladas pelo Estado; as empresas públicas e sociedades de economia mista de capital aberto; a Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina – APPA, os fundos de natureza previdenciária administrados pela PARANAPREVIDÊNCIA; os fundos compostos exclusivamente por recursos federais; os fundos decorrentes de vinculações constitucionais; e os recursos oriundos de convênios ou contratos que exijam segregação.

³⁷ A adesão ao SIGERFI é facultativa apenas para os demais Poderes, nos termos da Lei nº 17.579/13: Art. 6º. O Poder Legislativo, o Poder Judiciário, o Ministério Público Estadual e o Tribunal de Contas do Estado poderão aderir ao SIGERFI PARANÁ mediante ajuste a ser celebrado com o Poder Executivo.

³⁸ Decreto 8354/13 - Art. 11º A conta centralizadora consiste no somatório das disponibilidades diárias apresentadas nas subcontas de cada órgão ou entidade integrante do SIGERFI PARANÁ.

Art. 13º Os ingressos dos recursos deverão ser efetuados nas subcontas de cada órgão ou entidade integrante do SIGERFI PARANÁ, ou em contas de arrecadação, quando for o caso, e depois serão transferidos para a conta centralizadora, obedecidos os critérios anteriormente estabelecidos de cada órgão ou entidade.

³⁹ A Lei 17579 foi publicada no Diário Oficial no dia 28 de Maio de 2013 e o Decreto 8354 no dia 11 de Junho daquele ano.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

procedimentos e a respectiva adaptação tenham se estendido até o segundo semestre daquele exercício (2013). Em razão disso, tenho que o item não deve ser considerado irregular.

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.

III - PROGRAMAS DE GOVERNO

Não é possível exigir, no exercício de 2013, o total cumprimento dos programas constantes do Plano Plurianual (Lei nº 17.013/2011), pois sua vigência se estende até 2015.

Isso não impede o controle da atuação governamental e consequente acompanhamento da implementação dos programas e atingimento das respectivas metas, além da verificação de que as ações de governo estão em harmonia com as diretrizes gerais de planejamento e, sobretudo, com os direitos fundamentais.

1. DADOS GERAIS

1.1. ASPECTOS FINANCEIROS

O orçamento para o exercício de 2013 autorizado para os programas totalizou R\$ 36.7 bilhões. Desse valor, houve a execução de R\$ 32 bilhões, 87,28% do total.

1.2. INDICADORES E METAS

Os 21 Programas Finalísticos possuem ao todo 66 indicadores, dos quais 54 tiveram apuração em 2013. Com base nos resultados alcançados, verifica-se que a atuação do Governo do Estado na realização dos programas foi satisfatória, já que 35 indicadores tiveram a previsão para 2013 atingidas ou superadas (64,80% do total apurado), 2 tiveram 80% ou mais da previsão atingida e 17 indicadores ficaram abaixo de 80%.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Realizada a leitura geral dos programas do PPA, passo à análise individual de determinados programas finalísticos.

2. DO PROGRAMAS FINALÍSTICOS

2.1. ACESSO À JUSTIÇA

Ainda que a Defensoria Pública já estivesse prevista na Constituição Estadual (art.127⁴⁰), apenas em maio/2011 ela foi regulamentada (LC 136/2011). Ou seja, as ações de governo para sua efetiva estruturação são recentes, devendo sua avaliação partir dessa premissa.

O orçamento final previsto em 2013 para o Acesso à Justiça foi de R\$ 54,2 milhões. Desse total, R\$ 20,3 milhões (37%) foram empenhados e pagos.

Em 2013, foram realizados 117.868 atendimentos, 111% do resultado definido (LOA).

Com a nomeação e posse dos novos defensores em janeiro/2014, haverá um aumento substancial desse número, pois em 2013 apenas 10 defensores públicos contribuíram para o resultado apontado, auxiliados por 145 assessores de estabelecimento penal⁴¹.

A atuação da Defensoria Pública ainda se limita à região de Curitiba, ficando o acesso gratuito ao Judiciário prejudicado nas demais regiões do Estado.

Portanto, os resultados evidenciam que, gradativamente, o programa tem sido implementado, de modo que, mantendo-se esta linha de ascensão, o acesso à justiça restará atendido.

⁴⁰ CE, Art. 127. A Defensoria Pública é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a orientação jurídica integral e gratuita, a postulação e a defesa, em todas as instâncias, judicial e extrajudicial, dos direitos e dos interesses individuais e coletivos dos necessitados, na forma da lei.

Parágrafo único. São princípios institucionais da Defensoria Pública a unidade, a impessoalidade e a independência na função.

⁴¹ Com a nomeação dos novos *defensores públicos*, os *assessores de estabelecimento penal* contratados por teste seletivo simplificado tiveram seus contratos temporários rescindidos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Assim, é imprescindível que o Governo continue empregando esforços na implementação da Defensoria Pública, sem prejuízo de uma maior regionalização do programa, o que proponho seja **recomendado**.

2.2. EDUCAÇÃO

Por determinação constitucional (CF, 211, § 3º⁴²), os Estados deverão atuar de forma prioritária no ensino fundamental e médio.

Por outro lado, o ensino superior é prioritariamente de responsabilidade da União.

O Estado do Paraná conta com 12 (doze) Instituições Públicas de Ensino Superior, das quais 7 (sete) são estaduais e 5 (cinco), federais.

Do total de 117.886 matrículas, 69.576 (59%) são em IES estaduais e 48.210 (41%) em federais⁴³.

A falta de investimento federal para ampliação das vagas nas IES federais obriga uma maior atuação do Estado do Paraná para suprir a carência de vagas.

Com isso, em 2013, o total de despesas empenhadas e liquidadas com o Ensino Fundamental/Educação Básica e Ensino Infantil, no Paraná, superou os R\$ 5 bilhões. Por sua vez, o total com Ensino Superior foi de R\$ 1,1 bilhão, o que denota a relevância dos investimentos realizados com o Ensino Superior, que representa quase 22% dos gastos com o ensino fundamental-básico.

2.2.1. Metas Físicas

Em relação às metas físicas trazidas no PPA, do total de 12 (doze) iniciativas que integram os programas “Educação para Todos” e “Inova Educação”, 5 (cinco) foram totalmente superadas em 2013 e 6 (seis) tiveram

⁴² CF, 211, § 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

⁴³ Comparando os Estado do Sul (PR, SC e RS), o Paraná é o que mais aplica recursos públicos no ensino superior, conforme se verifica do Relatório Final que integra a presente decisão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

50% ou mais alcançadas⁴⁴.

Das 29 iniciativas que integram o programa “Excelência no Ensino Superior”, 7 (sete) foram totalmente superadas em 2013 e 15 (quinze) tiveram 50% ou mais alcançadas.

2.2.2. Considerações Finais

Muito embora o Estado do Paraná supere a exigência constitucional de investimentos em educação (33% da base de cálculo, quando a CE exige 30%), a carência de vagas nas instituições federais e sua incompleta regionalização exigiram-lhe um grande esforço na implementação, aperfeiçoamento e democratização do ensino superior.

Ainda que a situação já constitua uma cultura política do Estado, deve ele voltar seus esforços para o ensino básico/fundamental, adequando-se ao disposto nas Constituições Federal (CF, 211, § 3º⁴⁵) e Estadual (CE, 179, § 6º⁴⁶), o que entendo lhe deva ser **recomendado**, precipuamente no sentido de priorizar 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 ampliadas com recursos estaduais.

2.3. SEGURANÇA

2.3.1. Paraná Seguro

A atuação estatal na repressão da criminalidade é, principalmente, orientada pelas ações do programa Paraná Seguro, de responsabilidade da Secretaria de Estado de Segurança Pública - SESP.

Em 2013, a taxa de homicídios dolosos baixou de 28,6 (em 2012) para 23,3 / 100.000 habitantes, cujo resultado se aproxima dos 21,5

⁴⁴ Para as metas físicas trazidas no PPA, é suficiente que tenham sido elas cumpridas na proporção de 50%, pois essa foi a proporção do prazo de vigência do PPA já decorrido em 2013.

⁴⁵ CF, 211, § 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio.

⁴⁶ § 6º. O Estado atuará prioritariamente no ensino fundamental e médio.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

estimados para o final de 2015, conforme informações do Sistema Integrado de Gestão, Avaliação e Monitoramento Estadual (SIGAME).

Além dos homicídios dolosos, os latrocínios baixaram 13,5% em relação ao exercício anterior. Já os crimes culposos de trânsito baixaram 20,3%, o que ratifica os avanços experimentados na segurança pública estadual.

2.3.2.1. Orçamento e Metas Físicas

Do orçamento inicialmente previsto para o programa “Paraná Seguro” (R\$ 2,7 bilhões), as despesas processadas totalizaram R\$ 2,1 bilhões, o que representa 75,5% de execução.

Em relação às metas físicas trazidas pelo PPA para 2015, do total de 09 (nove) iniciativas que integram o programa “Paraná Seguro”, 1 (uma) já foi totalmente superada em 2013 e 4 (quatro) foram 50% ou mais alcançadas, valendo recordar que, em razão da extensão do PPA (2012-2015), a proporção atingida em 2013 revela-se suficiente.

2.4. SAÚDE

O programa “Saúde Para Todo Paraná”, de responsabilidade da Secretaria de Estado da Saúde – SESA, é o responsável pela orientação das políticas públicas estaduais⁴⁷ para melhoria da saúde no Estado do Paraná.

O acompanhamento e o controle dos resultados do programa tem por base a diminuição das taxas de mortalidade, trazidas no próprio Plano Plurianual (Lei nº 17.013/2011). Seguindo tais critérios, constata-se que o programa trouxe, ao longo do exercício de 2013, bons resultados nos seguintes indicadores:

⁴⁷ A promoção da saúde é de responsabilidade repartida da União, Estados e Municípios, nos termos do art. 195 da Constituição da República e da Lei n. 8.080/90. Assim, os resultados efetivos na saúde refletem a atuação conjunta daqueles entes, não sendo possível, em determinadas casos, isolar as consequências decorrentes apenas das ações de um dos entes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

<u>Taxa de Mortalidade (por 100 mil):</u>	<u>Em</u> <u>2011</u>	<u>Em</u> <u>2013</u>	<u>Previsão p/</u> <u>2015</u>
Por doenças cardio e cerebrovasculares (de 0 a 69 anos):	78,79	73,2	75,64
Por causas externas (exceto violência):	48,03	40,1	46,64
Mortalidade materna:	60,31	40,12	57,05
Mortalidade infantil (neonatal):	8,8	7,6	7,66
Mortalidade infantil:	12,09	10,98	10,28

Muito embora a vigência do programa finde apenas em 2015, 04 (quatro) das 06 (seis) previsões foram superadas já em 2013.

Ainda que o índice estabelecido para a diminuição da Taxa de Mortalidade Infantil para 2015 não tenha sido atingida, caso o desempenho dos dois primeiros anos de vigência do PPA (2012/2013) seja mantido, certamente a taxa prevista para 2015 será alcançada.

Por outro lado, a Taxa de Mortalidade Infantil Pós-Neonatal ficou aquém do previsto (3,37), inclusive acima do alcançado em 2011 (3,29). No entanto, em relação a 2012, que fechou o exercício com a taxa de 3,5, houve uma melhora em 2013, pois, como dito, a taxa baixou para 3,37.

2.4.1. Orçamento e Metas Físicas

Do orçamento final previsto para o programa "Saúde Para Todo o Paraná" (R\$ 3,4 bilhões), as despesas processadas totalizam R\$ 3,2 bilhões, o que significa 92% de realização. Das 14 (quatorze) iniciativas do programa com metas físicas para 2015, 9 (nove) já foram superadas em 2013. Apenas 1 (uma) ficou abaixo de 50% do previsto para 2015 (valendo recordar que, em razão da proporção da execução do PPA, o cumprimento de 50% respeita os parâmetros respectivos).

2.5. TRANSPORTE & LOGÍSTICA

O desempenho positivo da economia do Paraná decorre, principalmente, da impulsão da renda do agronegócio. Isso porque, segundo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

estimativas do IBGE, o Paraná colheu, em 2013, 36,56 milhões de toneladas de grãos, 18,4% mais que em 2012. De nada adiantaria o aumento da produção se a infraestrutura estatal fosse insuficiente para o seu escoamento.

O programa “Rede Paraná Multimodal de Transportes e Logística”, caracterizado pela criação de centros logísticos e pela integração dos transportes aeroviário, aquaviário, ferroviário, rodoviário e dutoviário, de responsabilidade da Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística, tem relevante impacto na infraestrutura e, por conseguinte, na própria economia do Estado.

Segundo os indicadores trazidos no PPA, o programa teve um ótimo desempenho, superando os 05 (cinco) índices previstos para 2013, sendo que 04 (quatro) deles, inclusive, excederam a meta para 2015 (total de importação, movimentação de carga, movimentação de passageiros nos aeroportos e condições de trafegabilidade).

2.5.1. Orçamento e Metas Físicas

Do orçamento final para o programa “Rede Paraná Multimodal de Transportes e Logística” (R\$ 906 milhões), as despesas empenhadas totalizaram R\$ 679 milhões, o que representa uma realização de 75%.

Em relação às metas físicas trazidas no PPA, do total de 9 (nove) iniciativas que integram o programa e possuem indicadores, 01 (uma) já foi totalmente superada em 2013 e 04 (quatro) tiveram 50% ou mais alcançadas, valendo recordar que, em razão da proporção da execução do PPA, o cumprimento de 50% das metas físicas respeita os parâmetros respectivos.

IV - LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

1. COTAS LIBERADAS PARA OS PODERES LEGISLATIVO, JUDICIÁRIO, MINISTÉRIO PÚBLICO E DEFENSORIA PÚBLICA

Os limites estabelecidos pela Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO (Lei nº 17.219/2012) para as cotas dos Poderes Legislativo e Judiciário,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

para o Ministério Público e para a Defensoria Pública, foram respeitados⁴⁸.

2. EDUCAÇÃO

Ao longo de 2013, o Estado do Paraná superou o índice constitucional mínimo (30% da receita dos impostos) de investimento na manutenção e desenvolvimento do ensino público (CE/PR, 185⁴⁹), pois aplicou R\$ 6,9 bilhões na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, o que equivale a 33% da base de cálculo.

2.1. FUNDEB

Em 2013, o Estado do Paraná destinou R\$ 3,854 bilhões ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. Em contrapartida, por conta do número de alunos matriculados na rede de ensino estadual (fundamental e médio), recebeu R\$ 3,345 bilhões daquele fundo, o que resulta numa perda líquida de R\$ 517 milhões.

As despesas com o pagamento dos profissionais do magistério somaram R\$ 2,8 bilhões. Desse valor devem ser deduzidos R\$ 2,2 milhões custeados com o superávit financeiro do exercício anterior, resultando no índice de 85,35% da receita recebida no exercício (R\$ 3,3 bilhões).

Assim, o mínimo de 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos para o pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública foi

48

<u>ÓRGÃO/PODER</u>	<u>2013</u>		<u>LIMITE LEGAL</u>
	<u>R\$</u>	<u>%</u>	
PODER LEGISLATIVO	568.700.783,28	3,47	≤ 5%
Assembleia Legislativa	282.476.436,11	1,72	≤ 3,1%
Tribunal de Contas	286.224.347,17	1,75	≤ 1,9%
PODER JUDICIÁRIO	1.488.149.822,80	9,08	≤ 9,5%
MINISTÉRIO PÚBLICO	636.130.594,16	3,88	≤ 4%
DEFENSORIA PÚBLICA	26.974.915,14	0,16	≤ R\$ 47.000.000,00

⁴⁹ CE/PR, Art. 185. O Estado aplicará, anualmente, 30% (trinta por cento), no mínimo, e os Municípios aplicarão, anualmente, 25% (vinte e cinco por cento), no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino público.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

obedecido (art. 22 da Lei nº 11.494/2007)⁵⁰.

Considerando a movimentação financeira do FUNDEB no exercício de 2013, constata-se que o saldo financeiro para o exercício seguinte no valor de R\$ 78,8 milhões é suficiente para garantir os restos a pagar acumulados de R\$ 62,4 milhões.

O saldo final disponível do exercício (sem emissão de empenho), portanto, foi de R\$ 16,3 milhões e, nos termos do § 2º do art. 21 da Lei 11.494/2007, será integralmente executado no primeiro trimestre do exercício subsequente.

Por fim, o Parecer do Conselho Estadual de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB **considerou regular** a prestação de contas do FUNDEB referente ao exercício de 2013.

3. SAÚDE

Por determinação constitucional (ADCT, 77, II⁵¹ e CF, 198, §§ 2º e 3º⁵²) e da LC 141/2012⁵³, os Estados devem aplicar anualmente ao menos

⁵⁰ Lei nº 11.494/2007- art. 22. Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

Parágrafo único. Para os fins do disposto no caput deste artigo, considera-se:

I - remuneração: o total de pagamentos devidos aos profissionais do magistério da educação, em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, Distrito Federal ou Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes;

II - profissionais do magistério da educação: docentes, profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica;

III - efetivo exercício: atuação efetiva no desempenho das atividades de magistério previstas no inciso II deste parágrafo associada à sua regular vinculação contratual, temporária ou estatutária, com o ente governamental que o remunera, não sendo descaracterizado por eventuais afastamentos temporários previstos em lei, com ônus para o empregador, que não impliquem rompimento da relação jurídica existente.

⁵¹ ADCT, Art.77, II - no caso dos Estados e do Distrito Federal, doze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios;

⁵² CF, 198, § 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre: (...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

12% da arrecadação dos impostos em ações e serviços públicos de saúde.

O Paraná, ao longo do exercício de 2013, investiu R\$ 2,352 bilhões na saúde (11,22% da base de cálculo), resultado **inferior** ao exigido constitucionalmente.

3.1. DO ENQUADRAMENTO DE DESPESAS COMO AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE

No intuito de demonstrar a observância do limite mínimo constitucional em Saúde, o Estado, em sede de contraditório, requereu a **inclusão**, como ações e serviços de saúde, dos valores relativos: (1) às despesas realizadas com o Programa Leite das Crianças, (2) às despesas realizadas pelas Universidades Estaduais com recursos da fonte 250 e (3) ao pagamento de pessoal e encargos sociais concernentes aos profissionais que atuam na área da saúde pelo Instituto de Tecnologia do Paraná. Além disso, pleiteou que a perda líquida do FUNDEB seja **excluída da base de cálculo** do limite com saúde.

Passo a analisar a questão.

3.1.1. Gestão de Saúde do Complexo Médico Penal

A universalidade do serviço da saúde é decorrente do próprio princípio da igualdade, pois objetiva garantir a todos o acesso a esse serviço. Assim como a isonomia não pode ficar apenas no seu aspecto formal, a universalidade também deve considerar as particularidades de cada grupo

II – no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios; (...)

§ 3º Lei complementar, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá:

I – os percentuais de que trata o § 2º;

II – os critérios de rateio dos recursos da União vinculados à saúde destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e dos Estados destinados a seus respectivos Municípios, objetivando a progressiva redução das disparidades regionais;

III – as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas esferas federal, estadual, distrital e municipal;

IV – as normas de cálculo do montante a ser aplicado pela União.

⁵³ Art. 6º Os Estados e o Distrito Federal aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 12% (doze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam o art. 157, a alínea “a” do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

social.

A universalidade, portanto, não se limita a um serviço prestado a toda população, mas também a todos que compõem um determinado grupo social. De toda sorte, a caracterização do serviço como universal exige que a seleção dos grupos sociais se pautem em critérios compatíveis com a ordem jurídica vigente, principalmente com os preceitos constitucionais.

O complexo médico penal visa atender às enfermidades dos indivíduos do sistema penitenciário, indistintamente, sendo evidente o enquadramento dessas despesas como ações e serviços de saúde⁵⁴.

Este, aliás, é o entendimento da DCE (peça 73, pg.188) e do Ministério Público de Contas (Parecer 10383/13, relativamente às contas de governo de 2012).

Por tais razões, as despesas em questão devem integrar o índice de saúde.

3.1.2. Gestão da Saúde dos Servidores

A exemplo do item anterior, tenho que as despesas com a Gestão da Saúde dos Servidores e seus Dependentes também se enquadram como ações e serviços de saúde, devendo integrar o índice respectivo, pois atendem indistintamente aos servidores estaduais e, conseqüentemente, observam o princípio do acesso universal (em sua vertente material).

Além de ser prestado a todos os servidores, sem distinção, decorre de uma obrigação constitucional (CE, 42, § 1º⁵⁵).

Por tais razões, em que pese o posicionamento ministerial (peça 90, pg.18, item 84), entendo que as despesas em questão devem integrar o

⁵⁴ Por ocasião do julgamento das contas do exercício anterior (2012), as despesas em questão não integraram o computo dos gastos com ações e serviços de saúde, pois concluiu-se que elas não atendem ao princípio de acesso universal.

⁵⁵ CE, Art. 42. O Estado promoverá o bem-estar social e o aperfeiçoamento físico e intelectual dos servidores públicos e de suas famílias.

§ 1º. O Estado manterá instituição destinada a concessão e manutenção de benefícios previdenciários **e de atendimento à saúde dos servidores titulares de cargos efetivos**, incluídos os membros do Poder Judiciário, do Ministério Público, do Tribunal de contas, os serventuários da justiça e os militares estaduais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

índice de saúde⁵⁶.

⁵⁶ Sobre o tema, o Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães apresentou as seguintes considerações, transcritas na Ata da Sessão Extraordinária nº 1, homologada pelo Tribunal Pleno em 15 de julho de 2014 e disponibilizada no Diário Eletrônico do Tribunal nº 929, de 25 de julho de 2014: “(...)Acredito que algumas coisas o Tribunal já tenha uma posição consolidada, como despesas com gasto de saúde do complexo penal dada à universalidade e atendimento, não vou falar grupo social, mas daquele segmento, ali todos são atendidos porque é universal em função da sua peculiaridade; divergente opinião tenho eu em relação aos gastos da saúde dos servidores. O Conselheiro Ivan propôs a sua inclusão como gastos de saúde, e isso até é inerente às modificações das composições Plenárias, ou seja, aquelas posições Plenárias podem ser rediscutidas em função das novas posições. Mas continuo mantendo, pelo menos em minha opinião, que os gastos com saúde de servidores públicos não têm atendimento universal. Por mais que eu possa entender o parecer do Ministério Público em 2012, na época outro Procurador, que sustentou a sua inclusão em função de que teria benefícios, além da obrigação Constitucional no Estado do Paraná de manter esses serviços, também tiraria uma carga do Sistema Único de Saúde e, por sua vez, seria universal dentro daquele grupo ou segmento social dos servidores públicos, que é substrato da posição do Conselheiro Relator. Eu continuo ainda mantendo a posição, que esses gastos não são universais da forma prevista na Lei Complementar 141, tanto que o Plenário tem ao longo dos anos sustentado essa exclusão desse item. Então eu até faria uma sugestão ao Plenário, para refletir o debate, não excluir, seria a minha posição e conceder aquele prazo que Vossa Excelência deu de quatro anos de adaptação para que vinte e cinco por cento ao ano fossem excluídos os gastos com saúde. Assim, o Governo do Estado, qualquer governo do estado, vamos deixar bem claro, para que não se politize as nossas decisões, que vá se reduzindo gradativamente esses gastos, como nós fizemos isso nos royalties, que fizemos uma reinclusão gradativa dos royalties para gastos de pessoal, aproveitando a ideia do Conselheiro Ivan de que a avaliação conjunta do período de mandato ou do plano plurianual seria um motivo de razoabilidade, eu proponho que o Plenário reflita sobre a não exclusão desses valores e mantenha, como faço uma proposta de transição, nos próximos quatro anos como política de Estado, repito, não política de Governo. Gostaria também de sugerir, Conselheiro Ivan, com relação a gastos de saúde, da fonte 250, não se nega que são cursados como recursos livres das universidades, mas são atendimentos clínicos que se faz a população, seriam gastos de saúde. Eu sempre brinco que a coca cola continua sendo Coca Cola estando num copo, numa garrafa ou em uma xícara. Entendo que aí é uma questão de ajustes de contabilidade. Vou dar um exemplo, se uma universidade gastou cem mil em um mês com atendimento clínico, ela deixou de aplicar esses cem mil na sua própria atividade. Aí poderia fazer só uma questão de ajuste contábil e que o Estado repasse esse atendimento clínico via fundo de saúde e continue sendo a fonte livre do Estado. Creio que isso seria prematuro se decidíssemos agora, Conselheiro Nestor Baptista. Estou sugerindo como já foi feito nas questões de ciência e tecnologia, que o Tribunal componha um grupo de estudos com a Secretaria da Fazenda e com a Secretaria da Saúde, para poder ver esses ajustes feitos dos gastos da fonte 250. Aqui estou acompanhando a posição do Conselheiro Relator de não inclusão, mas também não afasto a possibilidade de ser incluído isso nos gastos de saúde, desde que feitos os reajustes contábeis. A questão do leite da criança há muito tempo nós batemos, Conselheiro Nestor Baptista até foi Relator das contas do Governo, onde dissemos que deve estar no plano estadual de saúde. E aí nesse caso específico vou aceitar a inclusão, porque tem um Decreto de 2004 que incluiu a despesa no fundo de saúde, o programa executado em conjunto com a Secretaria. Agora em 2014, um decreto estadual que determinou que o programa leite da criança, de maio ou de junho, fosse incluído no Fundo Estadual de Saúde com execução conjunta com a Secretaria de Estado do Trabalho. Acredito que aí também já estamos caminhando. E uma das preocupações do Governo seria que cada criança para ser atendida no programa do leite deveria ter o atestado médico dizendo que tinha desnutrição. Assim eu não entendo. O que eu creio é que para serem aceitos como programa de nutrição deve ter um programa de monitoramento e acompanhamento dos indicadores. Ou seja,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

aquele programa está tendo resultado, quais são os benefícios. Então é isso que decidimos já em contas anteriores, que seja objeto de avaliação e os avanços que o programa tem dado às nossas crianças na desnutrição. E a mesma situação que vale para o gasto da fonte 250 também não impede, estou falando só em tese agora, que as despesas desde que segregadas, como Vossa Excelência constou no voto, de resgate no atendimento médico possam ser consideradas, desde que haja segregação de despesa pelo grupo de resgate. Então essa é só uma consideração. Senhor Presidente, em relação a esse aspecto da saúde e a outra questão também que me chamou a atenção foram despesas com a TECPAR. E verificando o orçamento da TECPAR e o que foi computado, encontra-se, sim, na área de saúde, na despesa de pessoal destinada ao desenvolvimento de vacina antirrábica e também de monitoramento e avaliação de produtos e equipamentos de uso hospitalar e farmacêutico. Então o que foi apropriado pelo menos na rubrica contábil está adequado. Mas, mesmo assim, não atenderia o índice se excluirmos o serviço de atendimento, etc. Aqui temos uma questão que me leva a considerar, nesse exercício, a ressalva com essas considerações às quais faço Senhor Presidente, é que nós temos um Embargo de Declaração interposto pelo Governo do Estado que até este momento não foi julgado. E isso estava impedido, embora muitas das questões que foram tratadas agora seriam já objeto de decisão das próprias matérias dos embargos. Porque ao primeiro momento que encontra esse governo, estamos enfrentando questões pontuais que estão naqueles embargos. Então, em função dos embargos e em função da visão macro, vamos supor, da questão da saúde, que é só um dado, nós temos uma previsão de receita de oitenta e quatro por cento arrecadada entre a prevista, algo assim. E em termos de economia de dotações de programa de governo de setenta e cinco por cento; na saúde foram realizadas noventa e dois por cento do total do orçamento, ou seja, as limitações de empenho de gastos se deram em outras áreas e não especialmente em áreas sensíveis como saúde e educação. E esse é um ponto positivo que junto com os embargos declaratórios, que ainda não temos uma posição formada, me levam a aceitar o índice convencional, mas não aceitar a inclusão do serviço de atendimento à saúde do servidor como gasto, e sim aquela medida de exclusão parcial. Também a questão da exclusão do FUNDEB Vossa Excelência deixou bem clara a nova lei. Senhor Presidente, tem outra situação que poderia falar, o Relator colocou bem, mas eu queria também deixar claras as questões das Universidades Estaduais, o Conselheiro Ivan deixou bem claro, e nós temos feito isso ao longo dos anos. Como é que uma universidade estadual pode exercer, e olha que eu sou um defensor das universidades, e quem me conhece sabe que eu defendo os reitores, os professores, etc. Mas como é que se pode falar em autonomia financeira com o dinheiro dos outros. Não existe autonomia financeira quando depende necessariamente de repasse. Não querer integrar o Sistema Único de Gestão de Pessoas sob o manto da autonomia financeira está errado. Penso que aí o Tribunal teria que até ter uma determinação das prestações de contas das universidades da integração do Sistema Único de Gestão de Pessoas. Porque como que eu posso gerenciar uma autonomia com recurso financeiro quando eu preciso de dinheiro do Tesouro. Até eu sugeri uma época que o repasse para as universidades fossem feitos, como é realizado, por exemplo, na Espanha, por aluno. Temos um custo médio de aluno, se repassa o valor por matrícula, aí sim o Reitor pode ter autonomia financeira, administrativa e acadêmica com a sua gestão própria, mas daí com recurso próprio, enfim, é uma das medidas. Acredito que a questão de deixar as universidades fora do Sistema Integrado, seja meta 4, meta 5, seja qual for o programa, descaracteriza a própria atenção que o Estado dá e a própria dependência que as universidades têm dos recursos estaduais. Senhor Presidente, teria outra situação a mencionar em reforço. A questão do equilíbrio da gestão financeira do Estado, ou seja, buscou o Estado equilibrar a sua gestão orçamentária. Tanto que nós temos um incremento de nove por cento e uma redução de despesa paga de quatro por cento; demonstrou que se procurou conter as despesas, os avanços no controle interno, Doutor Carlos Eduardo, creio que isso é fundamental. Quanto tempo que o Estado está batendo na questão do controle interno. Aliás, nós tínhamos um controle que era interno, sim, e interno de consumo exclusivo de Poder Executivo, ninguém sabia. E quando precisávamos ter acesso era sistematicamente negado pelo Poder Executivo, já que era um sistema estratégico. Hoje não, até por força de leis extravagantes, como a Lei de Acesso à Informação obrigou o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3.1.3. Programa Leite das Crianças⁵⁷

Com base no inc. IV⁵⁸ do Art. 4º da LC 141/2012, o d. Procurador-Geral do Ministério Público posicionou-se pela não inclusão destas despesas no índice de saúde (peça 90, pg.18, item 84).

De fato, o preceito citado dispõe que, para fins de apuração dos percentuais respectivos, as despesas com programas de alimentação não constituem ações e serviços de saúde.

Todavia, o inc. II do Art. 3º da mesma LC 141/2012⁵⁹ ressalva a recuperação de deficiências nutricionais, justamente onde se enquadra o programa em questão (Leite da Criança), que objetiva apoiar o combate à desnutrição, melhorando a alimentação de crianças, gestantes e nutrízes, mediante a aquisição e distribuição gratuita de leite pasteurizado integral ou padronizado com teor mínimo de 3% de matéria gorda e enriquecido com

Estado estruturar o controle interno, embora ainda não seja suficiente, mas os avanços estão sensíveis. Senhor Presidente, não vou cansar mais o Plenário, mas gostaria apenas de reafirmar pontos principalmente gastos com saúde, que é a minha preocupação. Então essa é a colocação que eu gostaria de fazer, com essa divergência parcial do Conselheiro Relator, propondo um grupo de estudo para a fonte 250 e a exclusão de vinte e cinco por cento ao ano das despesas com gastos de saúde dos servidores públicos.” O entendimento do Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, de que os gastos com saúde de servidores públicos são destituídos de natureza universal, sofreu deliberação plenária como preliminar ao mérito e restou afastado, mantido o meu entendimento em virtude do qual tais despesas foram computadas como gastos de saúde.

⁵⁷ Cabe esclarecer que no valor total (R\$ 73.402.508,71) das despesas com o programa Leite das Crianças consideradas como serviço de saúde levaram em conta aquelas executadas em fonte de recurso não vinculado (R\$ 29.189.609,19) e em fonte de recurso vinculado (fonte 148 – Outros Convênios) na ordem de R\$ R\$ 44.212.899,52. Essas últimas foram consideradas, pois foram custeadas com receita originária predominantemente da celebração de ajuste com o Banco do Brasil para gerenciamento da folha de pagamento dos servidores do Poder Executivo. Ou seja, embora esses recursos tenham sido registrados incorretamente na fonte originária de “Outros Convênios”, trata-se na verdade de recursos livres, podendo ser considerado no cômputo das ASPS, conforme foi concluído pela Diretoria de Contas Estaduais (Instrução nº105/14-DCE, fls. 32).

⁵⁸ LC 141/2012, Art. 4º Não constituirão despesas com ações e serviços públicos de saúde, para fins de apuração dos percentuais mínimos de que trata esta Lei Complementar, aquelas decorrentes de: (...)

IV - merenda escolar e outros programas de alimentação, ainda que executados em unidades do SUS, ressalvando-se o disposto no inciso II do art. 3º;

⁵⁹ LC 141/2012, Art. 3º Observadas as disposições do art. 200 da Constituição Federal, do art. 6º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e do art. 2º desta Lei Complementar, para efeito da apuração da aplicação dos recursos mínimos aqui estabelecidos, serão consideradas despesas com ações e serviços públicos de saúde as referentes a: (...) II - atenção integral e universal à saúde em todos os níveis de complexidade, incluindo assistência terapêutica e **recuperação de deficiências nutricionais**;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ferro quelato, vitaminas A e D (PREMIX).

As despesas do Programa Leite das Crianças, portanto, também devem integrar o índice de saúde.

3.1.4. Despesas com desenvolvimento de vacinas no TECPAR

O Instituto de Tecnologia do Paraná – TECPAR realiza diversas despesas voltadas exclusivamente à área da saúde, relacionadas ao desenvolvimento e produção de vacinas, monitoramento de padrões de identidade e qualidade, as quais, por conseguinte, devem integrar o índice de gastos com saúde, por se enquadrarem nas hipóteses dos incisos V e X do art. 3º LC 141/2012⁶⁰.

Este, inclusive, é o entendimento da DCE (peça 87, pg.6, 2º §).

3.1.5. Encargos com pensões para portadores de Hanseníase e Gestão do Agrupamento Aeropolicial de Resgate Aéreo

Apesar dos argumentos apresentados pela Secretaria de Estado da Fazenda – SEFA (peça 66)⁶¹, os encargos com pensões para portadores de Hanseníase não se enquadram como gastos com saúde, pois o art. 4º, inciso I, da LC nº 141/2012⁶², veda o cômputo de gastos com pensões e aposentadorias no índice de despesas com saúde.

Da mesma forma, a inclusão das despesas com o Grupamento

⁶⁰ LC 141/2012, Art. 3º Observadas as disposições do art. 200 da Constituição Federal, do art. 6º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e do art. 2º desta Lei Complementar, para efeito da apuração da aplicação dos recursos mínimos aqui estabelecidos, serão consideradas despesas com ações e serviços públicos de saúde as referentes a: (...)

V - **produção**, aquisição e distribuição de insumos específicos dos serviços de saúde do SUS, tais como: imunobiológicos, sangue e hemoderivados, medicamentos e equipamentos médico-odontológicos; (...)

X - remuneração do pessoal ativo da área de saúde em atividade nas ações de que trata este artigo, incluindo os encargos sociais;

⁶¹ De que essas pensões merecem tratamento particular, pois o benefício é pago durante o tratamento da doença e, conseqüentemente, teriam caráter terapêutico, para auxílio no tratamento do doente.

⁶² Art. 4º **Não constituirão despesas com ações e serviços públicos de saúde**, para fins de apuração dos percentuais mínimos de que trata esta Lei Complementar, aquelas decorrentes de:

I - pagamento de **aposentadorias e pensões**, inclusive dos servidores da saúde;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Aeropolicial e Resgate Aéreo⁶³ não podem integrar o índice de investimento na saúde, pois o GRAER, iniciativa do programa Paraná Seguro, não tem como função apenas o salvamento de vítimas, mas também serve, dentre outras, em missões de apoio a operações policiais, de bombeiros e de defesa civil, inviabilizando a individualização do custo das atuações ligadas à saúde.

Logo, os encargos com pensões para portadores de Hanseníase e Gestão do Agrupamento Aeropolicial de Resgate Aéreo não podem integrar o índice de despesas com ações e serviços de saúde.

3.1.6. Gastos realizados pelas Universidades com recursos da fonte 250

O Estado sustenta que as despesas das Universidades com recursos da fonte 250 devem integrar o índice de saúde.

A pretensão não procede.

Com efeito, o art. 4º Inciso X da LC nº 141/2012⁶⁴ diz não se computar como gastos com saúde as ações e serviços custeados com recursos distintos dos especificados na base de cálculo definida na LC referida, quer dizer, com recursos distintos da arrecadação de impostos⁶⁵.

Como os recursos da Fonte 250 são recursos próprios da Universidade e, por conseguinte, não provenientes da arrecadação de impostos, os gastos por eles custeados não compõem o cálculo do índice mínimo constitucional, mesmo que aplicados com serviços da saúde.

⁶³ A SEFA sustenta que como GRAER realiza transporte de vítimas e órgãos para Transplantes, ficaria plenamente justificada sua inclusão das despesas de gestão dentre as despesas da saúde (Ofício nº 202/2014/GAB/SEFA – peça 66).

⁶⁴ LC 141/2012, Art. 4º Não constituirão despesas com ações e serviços públicos de saúde, para fins de apuração dos percentuais mínimos de que trata esta Lei Complementar, aquelas decorrentes de: (...)

X - ações e serviços públicos de saúde custeados com recursos distintos dos especificados na base de cálculo definida nesta Lei Complementar ou vinculados a fundos específicos distintos daqueles da saúde.

⁶⁵ LC 141/2012, Art. 6º Os Estados e o Distrito Federal aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 12% (doze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam o art. 157, a alínea “a” do inciso I e o inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O posicionamento da DCE, aliás, foi no mesmo sentido (peça 87, pg.33, *in fine*).

Assim, as despesas das Universidades com recursos da fonte 250 não podem integrar o índice da saúde.

3.1.7. Perda líquida do FUNDEB (exclusão da base de cálculo)

A pretensão do Estado de que a perda líquida do FUNDEB seja excluída da base de cálculo do limite com saúde não comporta acolhimento.

Como mencionado acima (*por ocasião do exame do limite constitucional com educação*), o FUNDEB acarretou ao Estado do Paraná uma perda líquida de R\$ 517 milhões que, por conta do número de alunos na rede de ensino estadual, foram repassados aos Municípios.

Ainda que o Governo não disponha desse valor, sua exclusão da base de cálculo do limite com a saúde é vedada pela legislação vigente, nos termos do Art.29⁶⁶ da LC 141/2012, que proíbe a exclusão dos recursos constitucionalmente vinculados a fundos.

Ademais, nos termos do Art.198, § 2º, II, da CF⁶⁷, só a parcela transferida aos Municípios em sede de repartição de receitas tributárias poderá ser excluída, o que não é o caso.

Este, aliás, é o entendimento adotado tanto pela DCE quanto pelo d. Representante Ministerial.

Em razão disso, a perda líquida do FUNDEB não pode ser excluída da base de cálculo do limite com saúde.

⁶⁶ LC 141/2012, Art. 29. É vedado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios excluir da base de cálculo das receitas de que trata esta Lei Complementar quaisquer parcelas de impostos ou transferências constitucionais vinculadas a fundos ou despesas, por ocasião da apuração do percentual ou montante mínimo a ser aplicado em ações e serviços públicos de saúde.

⁶⁷ Art. 198. (...) § 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre:

II - no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, **deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios;**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3.1.8. Do Índice Atingido

Após as considerações feitas acima, o exame do índice atingido terá por base as seguintes conclusões:

a)- a perda líquida do FUNDEB não pode ser excluída da base de cálculo;

b)- consideram-se ações ou serviços de saúde (e **integram** o respectivo índice), as despesas com:

- ✓ Gestão de Saúde do Complexo Médico Penal;
- ✓ Gestão da Saúde dos Servidores;
- ✓ Leite das crianças; e
- ✓ Despesas com desenvolvimento de vacinas no TECPAR.

c)- não se consideram ações ou serviços de saúde (e **não integram** o respectivo índice), as despesas com:

- ✓ Encargos com pensões para portadores de Hanseníase e Gestão do Agrupamento Aeropolicial de Resgate Aéreo; e
- ✓ Gastos realizados pelas Universidades com recursos da fonte 250.

Partindo de tais premissas, é de se concluir que, ao longo de 2013, o Estado do Paraná investiu R\$ 2,352 bilhões em ações e serviços na área da saúde, o que corresponde a 11,22% da base de cálculo (receita líquida de impostos), conforme se verifica adiante:

Em R\$

<u>GASTOS COM AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE</u>	<u>DESPESA EMPENHADA LÍQUIDA</u>
Gestão das Unidades Próprias	984.467.414,57
Assistência Farmacêutica	236.120.491,92
Gestão do Hospital Regional do Norte do Paraná	186.034.377,69
Gestão das Redes	176.516.632,93
Rede de Urgência e Emergência	149.781.243,19
Mãe Paranaense	89.361.190,99
Gestão do Hospital Universitário do Maringá	87.865.508,88
Gestão do Hospital Universitário do Oeste	78.198.893,53
Vigilância e Promoção da Saúde	38.969.579,88



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Atenção às Urgências e Emergências – SIATE	35.045.214,18
Gestão de Serviços – SESA	31.087.688,50
Gestão do Hospital Universitário Regional	10.307.143,26
Gerenciamento de Convênios - SESA	95.082,00
Leite das Crianças	29.189.609,19
Leite das Crianças - Fonte 148	44.212.899,52
Gestão da Saúde dos Servidores e seus Dependentes	134.007.746,87
TECPAR - Ações na área de Saúde	17.666.642,33
Gestão do Complexo Médico Penal - DEPEN	23.517.218,06
TOTAL	2.352.444.577,49
RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS (BASE DE CÁLCULO)	20.962.146.529,36
<u>PERCENTUAL DA BASE DE CÁLCULO</u>	<u>11,22%</u>

Fonte: Instrução Nº 49/14-DCE

3.2. ANÁLISE DO ÍNDICE ATINGIDO

Até 16/01/2012 (data de publicação da Lei Complementar nº141/2012), o § 3º⁶⁸ do art. 198 da CF estava sem regulamentação. Em razão disso, a inclusão ou não das receitas do FUNDEB na base de cálculo dos gastos com a saúde dependia da interpretação que se desse à norma constitucional.

Para o Governo do Estado, como a norma constitucional determina que as parcelas transferidas aos Municípios sejam excluídas da base de cálculo, os recursos do FUNDEB também deveriam ser excluídos, salvo determinação legal em contrário.

Ao regulamentar referido dispositivo constitucional (§ 3º do art. 198), a Lei Complementar 141/2012 estabeleceu⁶⁹ que a receita do FUNDEB

⁶⁸ CF, Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: (...)

§ 3º Lei complementar, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá:

I – os percentuais de que trata o § 2º;

II – os critérios de rateio dos recursos da União vinculados à saúde destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e dos Estados destinados a seus respectivos Municípios, objetivando a progressiva redução das disparidades regionais;

III – as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas esferas federal, estadual, distrital e municipal;

IV – as normas de cálculo do montante a ser aplicado pela União.

⁶⁹ LC 141/2012, Art. 29. É vedado aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios excluir da base de cálculo das receitas de que trata esta Lei Complementar quaisquer parcelas de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

deve integrar a base de cálculo em questão, o que sugere o acerto da tese do Governo de que a inclusão dependeria de lei expressa, por não ser extraível diretamente do texto constitucional.

Tanto é assim que, antes dessa regulamentação (LC 141/2012), este Tribunal de Contas decidia pela exclusão das receitas do FUNDEB da respectiva base de cálculo, a exemplo das Contas do Governador, exercício de 2010.

Após a apreciação das contas do governo (exercício de 2011), mudando seu posicionamento, esta Corte passou a entender que os recursos do FUNDEB devem integrar a base de cálculo do índice de saúde, pois sua exclusão dependeria de expressa autorização legal⁷⁰.

Ocorre que, em razão dessa nova metodologia de cálculo, a exigência de investimentos em ações e serviços de saúde sofreu um acréscimo substancial.

Exemplificativamente, tendo por base os dados do exercício em exame (2013), **excluindo-se** as receitas do FUNDEB da base de cálculo, o limite mínimo das despesas com saúde seria de dois bilhões e cinquenta e três milhões de reais (R\$ 2,053 bilhões), aproximadamente. Por outro lado, **incluindo** as receitas do FUNDEB, o limite mínimo subiria para dois bilhões, quinhentos e quinze milhões de reais (R\$ 2,515 bilhões), o que representa

impostos ou transferências constitucionais vinculadas a fundos ou despesas, por ocasião da apuração do percentual ou montante mínimo a ser aplicado em ações e serviços públicos de saúde.

⁷⁰ “ (...) De se aduzir que não há qualquer norma determinando a exclusão das receitas do FUNDEB de tal base de cálculo e, segundo os critérios interpretativos adotados por este Relator, não é possível fazer-se uma interpretação legal ou constitucional restritiva quando se trata de direitos fundamentais. Ao longo do trabalho foram apresentados ambos os cálculos e as despesas que este Relator excluiu por considerá-las não compatíveis com boa técnica interpretativa que melhor concretiza a Constituição (arts. 1º, 3º, 4º, 170, 193 e direitos e garantias fundamentais contidos no Título II – arts. 5º a 17 e inúmeros outros direitos fundamentais implícitos e explícitos contidos na Constituição), tampouco com a Emenda Constitucional nº 29/2000 ou com a Portaria nº 2047/2002, do Ministério da Saúde, concluindo que o Governo do Estado não atingiu o limite mínimo de 12% em ações e serviços públicos de saúde. Mesmo não havendo necessidade de norma que ratifique ou complemente tal entendimento, pois os três instrumentos normativos acima citados bastam por si só, a Lei Complementar nº 141/2012 converge com o conteúdo da Portaria nº 2.047/2002, do Ministério da Saúde, obrigando tais exclusões em 2012 (...)” (Acórdão de Parecer Prévio Nº 290/12 - Tribunal Pleno).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

um aumento de 22,5% (aproximadamente meio bilhão de reais).

Ora, se o PPA, responsável pelo estabelecimento das diretrizes, objetivos e metas governamentais para as despesas relativas aos programas de duração continuada, conta com 04 (quatro)⁷¹ anos para o seu total implemento, não me parece razoável exigir do Estado uma reestruturação orçamentária e financeira e, conseqüentemente, o implemento imediato de uma despesa de ½ bilhão de reais com ações e serviços de saúde (também de duração continuada).

Assim, a análise do percentual de gasto com a saúde não comporta interpretação isolada, mas sim como parte de um processo de readequação.

Com a nova metodologia, as projeções revelam que 2013 apresentou o maior aumento proporcional, bem assim que, para 2014, os investimentos podem alcançar a casa dos 12,45%, superando a exigência constitucional (12%), conforme se verifica no Gráfico “Limite Mínimo de Investimento com a Saúde”, constante do Relatório Final.

Outro fator que revela o incremento da destinação de recursos para a saúde é que, enquanto no primeiro quadrimestre de 2013 as despesas foram de R\$ 564 milhões (8,47% da receita), no primeiro quadrimestre de 2014 elas subiram para R\$ 708 milhões (9,50% da receita)⁷².

Deste modo, ainda que o índice mínimo de gastos com a saúde não tenha sido atingido, tendo por base a razoabilidade, a reserva do

⁷¹ **ADCT** - Art. 35 (..) § 2º - Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

I - o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;

⁷² Fonte: Coordenação da Administração Financeira do Estado CAFE. RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS E DESPESAS COM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE JANEIRO A ABRIL. Disponível em

<http://www.fazenda.pr.gov.br/arquivos/File/responsabilidade_fiscal/publicacoes/2013/20132B/anexo_xvi_saude.pdf>

<http://www.fazenda.pr.gov.br/arquivos/File/responsabilidade_fiscal/publicacoes/2014/20142B/anexo_xii_saude.pdf>. Acessado em 25/06/2014



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

possível e as informações supra, tenho que o Governo do Paraná se empenhou (e está se empenhando) satisfatoriamente na destinação de recursos para ações e serviços de Saúde, até porque, conforme mencionado anteriormente, 04 (quatro) das 06 (seis) previsões para 2015 foram atingidas já em 2013.

Por tais razões, tenho que o item não comporta a irregularidade sugerida pelo órgão ministerial, sendo razoável e oportuna a sua ressalva, como sugeriram a DCE e a DIJUR.

Assim, acompanhando parcialmente a sugestão das Unidades Técnicas, proponho que o item seja **ressalvado**, **recomendando-se** ao Estado que, doravante, os gastos com ações e serviços de saúde sejam contabilizados nas fontes corretas.

4. CIÊNCIA E TECNOLOGIA

O Art.218, § 5º⁷³, da Constituição Federal, faculta aos estados a vinculação de parte de sua receita para o fomento da pesquisa científica e tecnológica.

No exercício dessa faculdade, as constituições estaduais vincularam parte da receita Estadual para o investimento em ciência e tecnologia.

Segundo o Art.205⁷⁴ da Constituição do Paraná, o Estado deve aplicar anualmente **2%** da sua receita tributária no fomento da pesquisa científica e tecnológica.

⁷³ CF, Art. 218. O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas. (...)

§ 5º - É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular parcela de sua receita orçamentária a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica

⁷⁴ CE/PR, Art. 205. O Estado destinará, anualmente, uma parcela de sua receita tributária, não inferior a dois por cento, para o fomento da pesquisa científica e tecnológica, que será destinada em duodécimos, mensalmente, e será gerida por órgão específico, com representação paritária do Poder Executivo e das comunidades científica, tecnológica, empresarial e trabalhadora, a ser definida em lei.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Das 27 Unidades da Federação⁷⁵, apenas Goiás utilizou a alíquota de 3% na vinculação de sua receita com ciência e tecnologia. O Espírito Santo e a Paraíba utilizaram a alíquota de 2,5%. Por sua vez, Ceará, Mato Grosso, Paraná, Rio de Janeiro e Santa Catarina utilizaram a alíquota de 2%. As demais Unidades da Federação utilizaram alíquotas inferiores a estas.

Tais dados revelam que o Paraná é um dos Estados com os maiores índices de investimento em ciência e tecnologia da Federação.

No entanto, metade dos Estados que fixaram alíquota igual ou superior a 2% não cumpriram o índice estabelecido (exercício de 2012), que é o caso do Ceará, de Goiás, do Paraná e de Santa Catarina.

TABELA: Unidades da Federação com alíquota igual ou superior a 2% (destaque **negrito/sublinhado** para as Unidades que não cumpriram o mínimo fixado):

PERCENTUAL DE VINCULAÇÃO	<u>CE</u>	ES	<u>GO</u>	MT	PB	<u>PR</u>	RJ	<u>SC</u>
2%	<u>X</u>			X		<u>X</u>	X	<u>X</u>
2,5%		X			X			
3%			<u>X</u>					

Aliás, algumas Unidades da Federação cujas alíquotas são inferiores a 2%, também não lograram cumprir o mínimo fixado, a exemplo do DF, do MS, de PE e do RS (também em 2012).

Tais paradigmas demonstraram que, muito embora o investimento do Paraná (R\$ 245 milhões = 1,62% da base de cálculo) esteja aquém do exigido, ele não comporta censura. Seja porque o índice paranaense é um dos mais elevados do País, seja porque o investimento atingiu 81% do

⁷⁵ Os Estados do Acre, Amapá e Roraima não possuem índices de investimento mínimo em ciência e tecnologia nas respectivas constituições estaduais e não foram identificadas leis complementares disciplinando a matéria.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

exigido. Além disso, os recursos empregados em ciência e tecnologia superam os destinados a inúmeras iniciativas de governo de grande relevância, a exemplo dos programas “Educação Para Todos”, “Inova Educação”, “Desenvolvimento Integrado da Cidadania”, “Paraná Seguro” e “Saúde Para Todo o Paraná”.

Ademais, censurar esse resultado estimularia o Estado a lançar mão de mecanismos alternativos para solucionar a questão, a exemplo de algumas Unidades da Federação que reduziram a alíquota de investimento em Ciência e Tecnologia, o que, em última análise, seria mais prejudicial para a sociedade.

TABELA (UFs que reduziram o percentual de investimentos em Ciência e Tecnologia):

<u>ÍNDICE</u>	<u>AL</u>	<u>AM</u>	<u>BA</u>	<u>DF</u>	<u>MS</u>	<u>MG</u>	<u>PE</u>
Original	2%	3%	1,5%	2%	1,5%	3%	1%
Atual	1,5%	1%	1%	0,5%	0,5%	1%	0,5%

Por tais razões, tenho que o item não comporta a irregularidade sugerida pelo órgão ministerial.

Assim, acompanho o posicionamento da DCE e da DIJUR e proponho que o item seja **ressalvado**.

5. DESPESAS COM PESSOAL

No exercício de 2013, tanto o limite geral de gastos com pessoal (LRF, 19, II⁷⁶), quanto os limites de cada Poder/Órgão (LRF, 20, II⁷⁷), foram

⁷⁶ LRF, Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados: (...)

II - Estados: 60% (sessenta por cento);

⁷⁷ LRF, Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais: (...)

II - na esfera estadual:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

respeitados.

TABELA (Despesas com Pessoal):

	DESPESAS REALIZADAS	DESPESAS REALIZADAS (PERCENTUAL)	LIMITE LEGAL (PERCENTUAL)
EXECUTIVO	R\$ 12 bilhões	47,23%	49%
LEGISLATIVO	R\$ 488,6 milhões	1,92%	3%
JUDICIÁRIO	R\$ 1,07 bilhões	4,22%	6%
MP	R\$ 402,4 milhões	1,58%	2%
TOTAL	R\$ 14 bilhões	54,96%	60%
BASE DE CÁLCULO (RCL) = R\$ 25.397.666.592,45			

5.1. LIMITE PRUDENCIAL

As despesas com pessoal do Poder Executivo, ao longo do exercício (2013), permaneceram no limite prudencial⁷⁸ e, comparadas ao exercício anterior (2012), sofreram um aumento de 1,20%.

TABELA (Despesas com Pessoal do Executivo – 2012/2013⁷⁹):

<u>LIMITE LEGAL</u>	<u>LIMITE PRUDENCIAL</u>	<u>2012</u>	<u>2013</u>	<u>VARIAÇÃO 2012-2013</u>
49%	46,55%	46,67%	47,23%	+ 1,20%

Ainda que as despesas tenham permanecido no limite prudencial, ao longo do exercício (2013) sua evolução foi decrescente, vale dizer, houve

a) 3% (três por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Estado;

b) 6% (seis por cento) para o Judiciário;

c) 49% (quarenta e nove por cento) para o Executivo;

d) 2% (dois por cento) para o Ministério Público dos Estados;

⁷⁸ O Tribunal de Contas, utilizando-se do mecanismo constante no § 1º do art. 59 da LRF, procedeu à expedição de Alerta ao Executivo, relativamente aos 1º e 2º quadrimestre de 2013 (Acórdãos n. 5527/14 e 866/14). Quanto ao 3º quadrimestre, há processo de alerta em curso.

⁷⁹ Conforme Informação nº40/2014- CAFE (peça 85 dos autos).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

uma diminuição dos gastos com pessoal. Em comparação com o primeiro quadrimestre, os gastos do último quadrimestre diminuiram 3,15%, conforme Relatório de Gestão Fiscal de 2013.

TABELA (evolução das despesas no exercício):

Percentual de despesas em relação ao limite de 49% fixado na LRF	
1º Quadrimestre/2013	99,53%
2º Quadrimestre/2013	99,38%
3º Quadrimestre/2013	96,39%

6. METAS FISCAIS

Para o exercício de 2013, as Metas Fiscais estabelecidas no §1º do art. 4º da LRF⁸⁰ foram contempladas na Lei Estadual nº 17.219/12 (LDO), que fixou:

- ✓ Resultado Primário em valores correntes de R\$ 1,1 bilhão;
- ✓ Resultado Nominal em valores correntes de R\$ 700,2 milhões.

6.1. RESULTADO PRIMÁRIO (confronto entre a Receita Primária e a Despesa Primária)

A meta definida na LDO estabelecia um Superávit Primário de R\$ 1,1 bilhão.

No exame dos autos, a DCE detectou divergência entre o Resultado Primário obtido (Déficit de R\$ 744,4 milhões) e o apresentado no Relatório Resumido da Execução Orçamentária do último bimestre de 2013 (Superávit de R\$ 2,3 bilhões).

⁸⁰ LRF, Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A esse respeito, o Estado argumentou que, com o advento da Lei nº 17.435/12, que estruturou o Plano de Custeio e Financiamento do Regime Próprio de Previdência Social do Estado, foram necessárias diversas medidas para adequação do orçamento e da contabilidade às novas regras, pois a contabilidade previdenciária passou a observar a Lei nº 4.320/64. Além disso, argumentou que o demonstrativo observou a metodologia⁸¹ do exercício anterior, divergindo do resultado calculado pelo TCE/PR.

Segundo a DCE, de fato, as alterações trazidas pela Lei Estadual n. 17.435/12 podem ter sido desconsideradas pela LDO quando da fixação da meta de resultado primário. Ainda assim, entendeu a UNIDADE TÉCNICA que a elaboração do demonstrativo com base na metodologia anterior não procede, pelo que sugeriu a ressalva do item, no que foi acompanhada pela DIJUR.

Por sua vez, corroborando tais posicionamentos técnicos, o d. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas também sugeriu a ressalva do item, esclarecendo que *“tal conclusão é alcançada diante do atendimento ao resultado nominal pretendido, o que demonstra que, apesar do déficit primário apurado, paradoxalmente o Estado tem condições de amortização de suas obrigações constantes da Dívida Pública Estadual”* (peça 90, pg.19, item 91).

Aderindo ao posicionamento uniforme das Unidades Técnicas e do Ministério Público, proponho que o item seja ressalvado.

6.2. RESULTADO NOMINAL (estoque da dívida pública)

O Estado atendeu ao limite fixado⁸² para o período em análise, pois houve um acréscimo do montante da Dívida Consolidada Líquida de R\$ 435,5 milhões, enquanto a LDO estabeleceu um acréscimo de R\$ 700,2

⁸¹ Manual de Demonstrativos Fiscais da STN.

⁸² O Resultado Nominal constitui um instrumento de acompanhamento do estoque da Dívida Pública Estadual elaborado para se aferir a evolução/involução da Dívida Fundada a partir dos saldos apurados ao final de cada exercício, em comparação ao verificado no ano imediatamente anterior.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

milhões⁸³.

7. OUTROS LIMITES DA LRF

Os limites com a Dívida Consolidada Líquida⁸⁴, com o Total de Garantias Sobre a RCL⁸⁵, sobre as Operações de Crédito Internas e Externas⁸⁶ e por Antecipação de Receitas⁸⁷, impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, **também foram respeitados pelo Estado.**

TABELA (outros limites da LRF)⁸⁸:

	<u>LIMITE LEGAL</u>	<u>EXECUCAO EM 2013</u>	
		PERCENTUAL	VALOR (R\$)
Dívida Consolidada Líquida	200%	59,91%	15.215.768
Total de Garantias sobre a RCL	22%	1,43%	363.179
Operações de Crédito Internas e Externas	16%	0,59%	148.793
Operações de Crédito por Antecipação de Receita	7%	0%	0

V – RESSALVAS, RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES DE EXERCÍCIOS ANTERIORES

Conforme esclarecido pela DCE, o plano de ação apresentado revela que diversas ressalvas, recomendações e determinações desta Corte

⁸³ Conforme Informação nº40/2014- CAFE (peça 85 dos autos).

⁸⁴ Resolução nº 40/01-Senado Federal - Art. 3º A dívida consolidada líquida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano de publicação desta Resolução, não poderá exceder, respectivamente, a:

I - no caso dos Estados e do Distrito Federal: 2 (duas) vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art. 2º; e

⁸⁵ Res. nº 43/01-Senado Federal -Art. 9º O saldo global das garantias concedidas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios não poderá exceder a 22% (vinte e dois por cento) da receita corrente líquida, calculada na forma do art. 4º

⁸⁶ Res. nº 43/01-Senado Federal - Art. 7º As operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios observarão, ainda, os seguintes limites:

I - o montante global das operações realizadas em um exercício financeiro não poderá ser superior a 16% (dezesseis por cento) da receita corrente líquida, definida no art. 4º;

⁸⁷ Res. nº 43/01-Senado Federal - Art. 10. O saldo devedor das operações de crédito por antecipação de receita orçamentária não poderá exceder, no exercício em que estiver sendo apurado, a 7% (sete por cento) da receita corrente líquida, definida no art. 4º, observado o disposto nos arts. 14 e 15.

⁸⁸ Conforme Informação nº40/2014- CAFE (peça 85 dos autos) – tabela 102.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

relativas às Prestações de Contas dos exercícios anteriores ainda não foram implementadas e/ou regularizadas, conforme se depreende do Relatório Final que integra a presente decisão.

Assim, a manutenção de tais prescrições se impõe.

VOTO

Diante do exposto, **VOTO** pela emissão de Parecer Prévio pela **regularidade com ressalvas, determinações e recomendações** das contas do Poder Executivo do Estado do Paraná, referentes ao exercício financeiro de 2013, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado Carlos Alberto Richa.

RESSALVAS:

1. Equívoco na formalização do Balanço Orçamentário, retificado no curso do processo;
2. Não elaboração do Demonstrativo de Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita;
3. Estorno de empenhos já liquidados;
4. Divergência entre o Resultado Orçamentário apresentado e o apurado pela Unidade Técnica;
5. Insuficiência de caixa no valor de R\$ 679 milhões (disponibilidade financeira);
6. Deficiência do sistema de controle de emissão dos pedidos de autorização para divulgação e veiculação (publicidade legal e institucional);
7. Não atendimento do percentual mínimo em Ciência e Tecnologia;
8. Resultado Primário Deficitário;
9. Não instituição da contribuição previdenciária dos inativos e pensionistas sobre a parcela que excede o teto de benefícios do Regime Geral;
10. Existência de fundos especiais inativos;
11. Inobservância do Art. 13 do Decreto 8354/13 (depósito nas subcontas dos Fundos Especiais);
12. Não atendimento do percentual mínimo em ações e serviços de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

saúde;

13. Incompatibilidade entre a excepcionalidade das contratações pelo regime especial e o seu emprego excessivo;
14. Baixa efetividade da arrecadação de créditos inscritos em Dívida Ativa e seu baixo índice de recuperação;
15. Elevado índice de cancelamento de créditos por prescrição.

DETERMINAÇÕES:

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;
2. Regularizar a não instituição da contribuição previdenciária dos inativos e pensionistas sobre a parcela que excede o teto de benefícios do Regime Geral;
3. Extinguir os fundos especiais inoperantes que ainda subsistem;
4. Criar as subcontas respectivas e implantar os demais mecanismos previstos na Lei nº 17.579/13 e no Decreto 8354/13.

RECOMENDAÇÕES:

1. Demonstrar, nas próximas Prestações de Contas, que os remanejamentos (alterações orçamentárias) encontram amparo legal;
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;
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;
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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

funções);

5. Manter os esforços na estruturação e fortalecimento da Controladoria Geral do Estado, de modo a tornar sua atuação mais efetiva e autônoma;
6. Manter os esforços na implementação da Defensoria Pública, sem prejuízo de uma maior regionalização do programa;
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;
8. Atentar para que a contabilidade dos gastos com ações e serviços de saúde se opere nas fontes corretas;
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;
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.

Ainda, que sejam mantidas, para fins de acompanhamento, as ressalvas, determinações e recomendações que constaram da análise dos exercícios de 2011 e 2012, que não foram plenamente atendidas.

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 fins de 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 o Relatório Final que o integra, elaborado pela Equipe Técnica responsável pela análise das Contas do Governador do exercício de 2013.

VISTOS, relatados e discutidos,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ACORDAM

Os membros do Tribunal Pleno do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:

I – Emitir Parecer Prévio pela **regularidade com ressalvas, determinações e recomendações** das contas do Poder Executivo do Estado do Paraná, referentes ao exercício financeiro de 2013, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado Carlos Alberto Richa.

RESSALVAS:

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

DETERMINAÇÕES:

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;
2. Regularizar a não instituição da contribuição previdenciária dos inativos e pensionistas sobre a parcela que excede o teto de benefícios do Regime Geral;
3. Extinguir os fundos especiais inoperantes que ainda subsistem;
4. Criar as subcontas respectivas e implantar os demais mecanismos previstos na Lei nº 17.579/13 e no Decreto 8354/13.

RECOMENDAÇÕES:

1. Demonstrar, nas próximas Prestações de Contas, que os remanejamentos (alterações orçamentárias) encontram amparo legal;
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;
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;
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);
5. Manter os esforços na estruturação e fortalecimento da Controladoria Geral do Estado, de modo a tornar sua atuação mais efetiva e autônoma;
6. Manter os esforços na implementação da Defensoria Pública, sem prejuízo de uma maior regionalização do programa;
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;
8. Atentar para que a contabilidade dos gastos com ações e serviços de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

saúde se opere nas fontes corretas;

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;

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.

II - Ainda, que sejam mantidas, para fins de acompanhamento, as ressalvas, determinações e recomendações que constaram da análise dos exercícios de 2011 e 2012, que não foram plenamente atendidas.

III - 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.

IV - Para fins de 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 o Relatório Final que o integra, elaborado pela Equipe Técnica responsável pela análise das Contas do Governador do exercício de 2013.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros NESTOR BAPTISTA, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES, IVAN LELIS BONILHA e JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e o Auditor IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

Presente o Procurador Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, MICHAEL RICHARD REINER.

Sala das Sessões, 3 de julho de 2014 – Sessão nº 1.

IVAN LELIS BONILHA
Conselheiro Relator

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Presidente