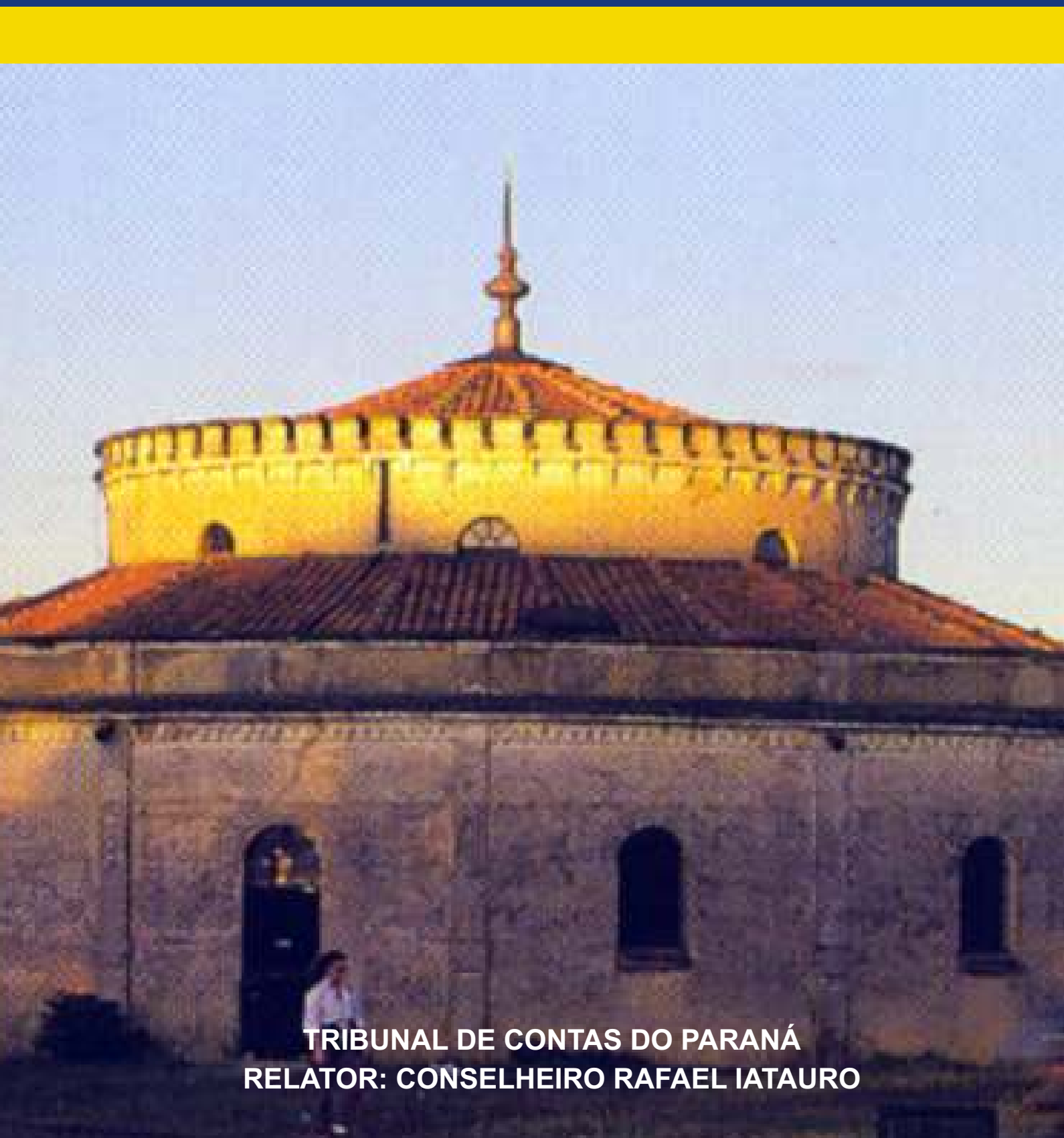




Contas do Governador Exercício Financeiro 2003



TRIBUNAL DE CONTAS DO PARANÁ
RELATOR: CONSELHEIRO RAFAEL IATAURO

CONTAS DO GOVERNADOR - EXERCÍCIO FINANCEIRO 2003



Tribunal de Contas do Paraná
Relator: Conselheiro Rafael Iatauro

Este relatório pode ser encontrado no site do
Tribunal de Contas do Paraná:
<http://www.tce.pr.gov.br/otribunal/publicacoes.asp>

Endereço:

Pça. Nossa Senhora de Salette S/N Centro Cívico
CEP 80.530-910
Curitiba - PR - Brasil

Telefones:

PABX: (0xx41) 350-1616
FAX: (0xx41) 254-8763

Internet:

Home-page: www.tce.pr.gov.br
E-mail: tcpr@pr.gov.br

Índice Remissivo

I. APRESENTAÇÃO	1
II. METODOLOGIA E CRITÉRIOS DE ANÁLISE	2
1- COMPOSIÇÃO DO ESTADO	2
III. ANÁLISE DA GESTÃO	4
1- ASPECTOS ORÇAMENTÁRIOS	4
1.1 - <i>Plano Plurianual</i>	4
1.2 - <i>Lei de Diretrizes Orçamentárias</i>	4
1.3 - <i>Lei Orçamentária Anual</i>	5
2 - ASPECTOS RELEVANTES	8
2.1 - <i>Divulgação e Propaganda</i>	8
2.2 - <i>Precatórios</i>	11
3 - EMPRESAS ESTATAIS E PARAESTATAIS - DESENVOLVIMENTO OU PROBLEMA?	11
3.1 - <i>Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista</i>	11
3.2 - <i>Serviços Sociais Autônomos</i>	16
4 - DECRETOS ANULATÓRIOS	20
4.1 - <i>Anulações de Licitações e Contratos</i>	21
4.2 - <i>Extinção de Modalidades Lotéricas</i>	22
5 - ASPECTOS FINANCEIROS	22
6 - ASPECTOS PATRIMONIAIS	23
6.1 - <i>Variações Patrimoniais</i>	23
6.2 - <i>Balanço Patrimonial</i>	24
6.3 - <i>Análise Econômica</i>	26
6.4 - <i>Análise Financeira</i>	26
IV. VINCULAÇÕES CONSTITUCIONAIS E LIMITES LEGAIS	27
1 - COTAS LIBERADAS PARA OS PODERES LEGISLATIVO, JUDICIÁRIO E MINISTÉRIO PÚBLICO	27
2 - LIMITES CONSTITUCIONAIS - GASTOS COM EDUCAÇÃO	27
2.1 - <i>Gastos com Educação</i>	27
2.2 - <i>Aplicação dos Recursos do FUNDEF</i>	28
2.3 - <i>Evolução dos Gastos em Ensino</i>	29
3 - APLICAÇÃO DE RECURSOS EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA	29
4 - GASTOS COM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE	29

5 - GASTOS COM PESSOAL	30
5.1 - <i>Destaques da Política de Pessoal</i>	33
6 - LIMITES DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL	34
V. DÍVIDA GERAL DO ESTADO	36
VI. DÍVIDA ATIVA	37
VII. CENÁRIOS DE INVESTIMENTOS E DÉFICIT PÚBLICO	38
1 - NÍVEIS DE INVESTIMENTOS	38
2 - MEDIDA DE DÉFICIT/SUPERÁVIT PÚBLICO	38
VIII. GESTÃO POR RESULTADOS	41
1 - PROGRAMAS CO-FINANCIADOS POR ORGANISMOS INTERNACIONAIS	41
1.1 - <i>Resultados e Impactos dos Programas</i>	41
2 - PROGRAMAS DE GOVERNO	42
2.1 - <i>Destaques dos Programas</i>	42
2.2 - <i>Programa Leite das Crianças</i>	43
2.3 - <i>Programa Luz Fraterna</i>	44
2.4 - <i>Segurança Pública - Sistema Penitenciário</i>	46
2.5 - <i>Considerações Finais sobre os Programas</i>	47
IX. CONSIDERAÇÕES FINAIS	48
1 - MENSAGEM DO RELATOR	48
2 - DESTAQUES	49
3- RECOMENDAÇÕES	51
4 - DETERMINAÇÕES	52
5 - RESSALVAS	53
6 - CONCLUSÃO E VOTO	54

Índice de Tabelas, Gráficos e Diagramas

TABELAS

Tabela – 1	Síntese dos Programas definidos no Plano Plurianual 2000 a 2003	5
Tabela – 2	Síntese da Execução Orçamentária de 2003	6
Tabela – 3	Receita Tributária da Administração Direta – Parcela Estadual – Valores Constantes de 2000 á 2003	7
Tabela – 4	Execução da Despesa Orçamentária	7
Tabela – 5	Despesas com Divulgação e Propaganda – 2003	9
Tabela – 6	Despesas com Divulgação e Propaganda / Autorização PADV's 2003	10
Tabela – 7	Despesas com Divulgação e Propaganda Valores Constantes – 2000 a 2003	10
Tabela – 8	Movimentação de Precatórios – 2003	11
Tabela – 9	Principais Empresas com Prejuízos Acumulados até 2003	13
Tabela – 10	Movimentações Compensadas e a Compensar	14
Tabela – 11	Distribuição dos Valores Adicionados	15
Tabela – 12	Decretos Anulatórios – 2003	21
Tabela – 13	Síntese da Gestão Patrimonial – 2003	23
Tabela – 14	Síntese do Balanço Patrimonial – 2003	25
Tabela – 15	Limites da Lei de Diretrizes Orçamentárias – 2003	27
Tabela – 16	Comportamento de Gastos com Educação – 2003	28
Tabela – 17	Origem e Aplicação de Recursos do FUNDEF – 2003	31
Tabela – 18	Evolução dos Gastos com Ensino: 2000 – 2003	32
Tabela – 19	Comportamento de Gastos com Saúde: 2000 – 2003	32
Tabela – 20	Despesas em Ações e Serviços de Saúde – 2003	32
Tabela – 21	Gastos com Pessoal	33
Tabela – 22	Cargos em Comissão e Estagiários por Poder – 2003	35
Tabela – 23	Limites da Lei Complementares nº. 101/00 – 2003	35
Tabela – 24	Demonstrativo da Dívida Ativa – 2000 a 2003	37
Tabela – 25	Níveis de Investimentos – 2000 a 2003	38
Tabela – 26	Medida do Déficit / Superávit Público	39
Tabela – 27	Limites da Lei Complementar nº. 101/00 – 2003	41
Tabela – 28	Programas de Governo, por área de Atuação	43
Tabela – 29	Programas de Governo – 2003	45
Tabela – 30	Destaques de Análise Realizada Gestão Estadual – 2003	49
Tabela – 31	Recomendações da Análise Realizada Gestão Estadual – 2003	51
Tabela – 32	Determinações da Análise Realizada Gestão Estadual – 2003	52
Tabela – 33	Ressalvas da Análise Realizada Gestão Estadual – 2003	53

GRÁFICOS

Gráfico – 1	Síntese dos Gastos Realizados de 2000 a 2003	5
Gráfico – 2	Despesas Realizadas por Área na Administração Direta – 2003	8
Gráfico – 3	Execução do Orçamento – 2003	8
Gráfico – 4	Despesas com Devolução e Propaganda Valores Constantes – 2000 a 2003	10
Gráfico – 5	Síntese da Administração Financeira – 2003	23
Gráfico – 6	Variações do Patrimônio	24
Gráfico – 7	Resultado Patrimonial	25
Gráfico – 8	Grau de Endividamento do Estado Administração Consolidada – 2000 a 2003	26
Gráfico – 9	Índice de Liquidez do Estado – Administração Consolidada – 2000 a 2003	26
Gráfico – 10	Aplicação dos Gastos com Educação – 2003	28
Gráfico – 11	Dívida Geral do Estado	36
Gráfico – 12	Demonstrativo da Dívida Ativa – 2000 a 2003	37
Gráfico – 13	Níveis de Investimento – 2000 a 2003	39
Gráfico – 14	Medidas de Déficit Público	40

DIAGRAMAS

Diagrama – 1	Diagrama Estrutural do Governo Estadual – 2003	3
Diagrama – 2	Características de Empresas Públicas e Sociedades e Economia Mista	12
Diagrama – 3	Dificuldades na Consolidação das Contas do Governador e as Prestações de Contas Individuais	12

I - Apresentação

O Tribunal de Contas cumpre, novamente, sua atribuição constitucional (CE, art. 55, inc. XVI), ao apresentar, para julgamento da Assembléia Legislativa, o Relatório e o Parecer Prévio sobre as contas do Governador, relativas ao exercício financeiro de 2003, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Roberto Requião de Mello e Silva.

A tarefa reveste-se de suma importância, pois reafirma a indispensabilidade do controle da Administração Pública e valoriza o papel dos Tribunais de Contas, como órgãos comprometidos com a visibilidade. Deveras, seu suporte técnico é a chave fundamental para a compreensão dos dispêndios públicos.

Preservando, sempre, a qualidade técnica, o trabalho foi realizado de forma mais condensada, de acessível manuseio, sustentado em conceitos de transparência de gestão, entendida como a possibilidade, proporcionada ao cidadão, de acompanhar a fiscalização da despesa. É que, nesta fase, por certo pela complexidade das informações, eminentemente técnicas, reside, comprovadamente, o menor esforço participativo da sociedade.

É preciso que se afirme, contudo, que muito do ideal de se auditar o ente público, buscando-se resultados, mais do que se examinando contas meramente gráficas, ainda se encontra afastado. É que esse é um processo em estágio embrionário nos Tribunais de Contas, ainda muito dependentes de dados trazidos pelos próprios setores fiscalizados. De outra sorte, a deficiência nos sistemas de controle interno também se constitui em obstáculo a um exame pautado pelas diretrizes da eficácia, eficiência e efetividade.

Embora há quase seis anos das reformas constitucionais, quatro da edição da Lei de Responsabilidade Fiscal, observa-se que as mudanças de cunho gerencial e os procedimentos que visam uma gestão fiscal responsável, ainda não estão cristalizados na Administração Pública. É o caso da falha no controle interno, que prejudica a qualidade de informação, e o próprio processo de administrar, que exige acompanhamento rigoroso, até para que se possa melhor planejar os passos futuros.

Muito do que se verá, ao longo do relatório, pode ser resumido na dificuldade enfrentada pelo Estado na integração de seus sistemas, sua legislação orçamentária e, principalmente, na fragilidade do controle interno.

Espera-se, entretanto, incrementar a experiência fiscalizatória, descobrindo modernas formas de avaliação, mais próximas dos fins colimados: efetividade, eficácia e eficiência no setor público. Por isso, este instrumento não tem a pretensão de permanecer como mero exercício da constatação dos fatos, o que aliás, nenhuma auditoria almeja nos dias atuais. Para tanto, é necessário nova concepção, tanto da entidade fiscalizatória, quanto do ente. É basilar que se aceite o controle externo como um processo aliado, na busca por melhores práticas de gestão.

Demais disso, releva notar que os escopos para a apreciação das presentes contas objetivam: a) fornecer material com qualidade técnica adequada, capaz de dar sustentação, ao Poder Legislativo, para que possa bem desincumbir-se de sua missão constitucional de julgamento; b) constituir instrumento de análise, apto a auxiliar as decisões dos gestores; c) traduzir documento investigativo do exercício do controle social, tão desejado, mas ainda tão pouco praticado.

II - Metodologia e Critérios de Análise

De fato, são fundamentos utilizados na condução dos trabalhos de análise e exame das peças que compõem esta Prestação de Contas. A partir desses e com a utilização de técnicas pertinentes à doutrina contábil e de auditoria, procedeu-se a avaliação da gestão estadual, verificando-se a adequação da realidade do Estado aos critérios e definições legais.

A Instrução da Inspeção Geral de Controle coletou os dados necessários à análise. Trata-se de trabalho de envergadura, no qual este relatório se assenta. Todos os pontos levantados foram considerados, ao mesmo tempo em que, por economia processual, foi desconsiderada a repetição exaustiva de informações.

É crível destacar que alguns pontos, tidos pelo relatório como de especial relevo ou interesse, mereceram exame mais acurado, dentro do que se considerou abrangência da análise, como abordado na seqüência.

- Programas de Governo – Sua importância está fundamentalmente ligada ao direcionamento de políticas públicas, por caracterizarem expressão teoricamente mensurável da atividade do Executivo. Em que pese a importância que se quis dar a este tópico, a análise restou ainda frágil, devido à falta de indicadores precisos.
- Participação do Estado em Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista – A matéria é sempre objeto de estudo em prestações de contas, contudo, observa-se que se tem dado mais relevo ao caráter informativo. Desta feita, procedeu-se a estudo um pouco mais aprofundado, tendo em vista o volume de recursos dirigidos a essas entidades, considerando-se sua viabilidade econômica, diante da relevância dos serviços prestados à sociedade. Neste item, mereceu especial cuidado os denominados Serviços Sociais Autônomos, cuja discutível figura jurídica é ponto polêmico, desde sua criação.
- Cumprimento de índices e limites constitucionais e legais - Trata-se de tema controverso. Reveste-se de especial importância por incluir assuntos como educação e saúde, pontos tidos como críticos pelo legislador constitucional, que os fez constar da Lei Maior, na forma de despesa mínima necessária.

Dentro do tema, alguns índices, como “ciência e tecnologia” são tradicionalmente relegados, ficando sempre abaixo da expectativa. Daqui também constam restrições com gastos, que o legislador houve por bem balizar. É o caso de gastos com pessoal, sobre os quais a lei impõe limites.

- Pontos que marcaram a gestão em especial, como os Decretos Anulatórios, em início de mandato, ainda que sobre esses pouco se possa avaliar, já que as conseqüências ainda se projetarão no tempo. Serão, por certo, objeto de análise posterior. Dentro deste tópico, chamam a atenção as modalidades lotéricas, cuja interrupção, além de ser fato de grande repercussão, provocou sensível queda na arrecadação. Mas, enfim, é mera decisão do governo.
- Determinadas despesas como publicidade, amplamente debatidas pela sociedade, tanto na sua essência, quanto pelos valores despendidos.
- O controle interno e suas falhas, que acabam por prejudicar a própria análise do Tribunal e impedem que se dê um retorno adequado ao administrador público sobre o resultado de suas ações.

1 COMPOSIÇÃO DO ESTADO

O Governo do Estado do Paraná, ao final do exercício financeiro de 2003, era constituído pela Administração Direta, integrada pelo Gabinete do Governador e Secretarias de Estado, Poderes Legislativo e Judiciário, Ministério Público e pela Administração Indireta composta pelas Autarquias, Órgãos de Regime Especial, Sociedades de Economia Mista, Empresas Públicas, Fundos Especiais e por Serviços Sociais Autônomos (veja **diagrama 1**, na página seguinte).



Diagrama 1: Diagrama Estrutural do Governo Estadual - 2003



Fonte: Balanço Geral do Estado - Instrução Técnica da IGC.

III - Análise da Gestão

O objeto desta análise é reunir os principais fatos decorrentes da realização das atividades da administração estadual, na implementação do plano governamental. Os parâmetros estão localizados nos objetivos e metas pretendidos, bem como na observância aos mandamentos constitucionais e legais, nos resultados alcançados e demonstrados nas Contas.

1 ASPECTOS ORÇAMENTÁRIOS

1.1 Plano Plurianual

Tradicionalmente, o PPA tem sido um instrumento eminentemente teórico, de política governamental, circunscrito a definir de forma expressa as intenções do governante, e as principais ações a serem implementadas. Deixaram de Constar do PPA, relativo ao período de 2000 a 2003, os elementos necessários ao acompanhamento e aferição de resultados, tais como fixação de metas e indicadores da situação atual e níveis de mudança colimados.

Ademais, a figura do planejamento, na esfera estadual, tem sido prejudicada pela inexistência de um plano tecnicamente exequível, pois os PPA's elaborados até o momento não eram dotados dos elementos técnicos pertinentes à sua implementação e avaliação, limitando-se, tão-somente, ao cumprimento de exigências formais, derivadas da lei. Tais planos pouco contribuíram para os fins de controle interno e externo.

Os primeiros sinais de que essa situação começa a fazer parte do passado da Administração Estadual, podem ser verificados com a aprovação do PPA 2004/2007, que, após inúmeras recomendações e determinações deste Tribunal, foi elaborado com a previsão de metas a serem alcançadas e elementos destinados à mensuração de resultados.

Os programas definidos no PPA/ 2000/2003 traçam diretrizes gerais para o Estado. Chama a atenção o fato de que o dispêndio de maior representatividade sobre os demais é "obrigações especiais", que não se caracteriza propriamente como um programa, pois seu retorno social não se dá sob a forma de benefício direto, já que visa atender despesas com inativos, pensionistas, dívidas, precatórios, indenizações e outras afins.

Vale apontar que uma das principais dificuldades de análise, como bem reportou a Inspeção Geral de Controle, é a não uniformidade de linguagem em relação à LDO e LOA, que conspira para restringir a ação fiscalizatória do controle externo.

Em face da impossibilidade de se apresentar resultados por meio de metas, não consignadas no plano, demonstra-se toda a execução orçamentária do Estado, no período de vigência do instrumento em foco. Pode-se acompanhar a efetivação dos programas, nos últimos 4 (quatro) anos, em termos orçamentários, na **tabela 1** (na página seguinte).

O **gráfico 1** (na página seguinte) ilustra, por grupo de despesas, como foram realizados os programas de governo, em termos orçamentários.

1.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias

As Constituições Federal e Estadual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias estabeleceram as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientando a elaboração da Lei Orçamentária Anual e dispondo sobre as alterações na legislação tributária, bem como estabelecendo a política de aplicações das agências financeiras oficiais de fomento.

A Lei Estadual nº 13.727, de 15 de julho de 2002, em seu artigo segundo, formatou um núcleo de prioridades: obras já iniciadas, programas em execução com financiamento externo, programas que apoiem ações voltadas para o combate à pobreza, a geração de trabalho e renda, avanços na educação e na saúde, saneamento ambiental, atração de novos investimentos, agroindustrialização e desenvolvimento científico e tecnológico.

Estabeleceu, ainda, que o Orçamento Fiscal e Próprio da Administração Indireta, para o exercício financeiro de 2003, seria aproximadamente de R\$ 9,9 bilhões, enquanto que a lei orçamentária aprovada pela Assembléia Legislativa teve seu valor estimado em R\$ 11,2 bilhões.

Tabela 1: Síntese dos Programas definidos no Plano Plurianual - 2000 a 2003

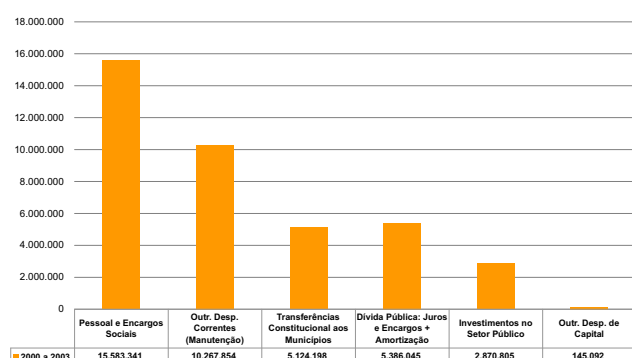
SEQ.	PROGRAMAS	SINTESE DO PPA - 2000 A 2003				
		AUTORIZADO (1)	% s/total Autoriz.	REALIZADO (2)	% s/total Realiz.	% (2/1)
01	OBRIGAÇÕES ESPECIAIS	22.109.375	47,55	19.099.438	48,50	86,39
02	UNIVERSALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL	4.805.466	10,34	4.514.035	11,46	93,94
03	PARANÁ MAIS SAÚDE	2.780.164	5,98	2.323.466	5,90	83,57
04	COMUNIDADE SEGURA	2.588.050	5,57	2.394.796	6,08	92,53
05	DESENVOLVIMENTO DO ENSINO SUPERIOR	2.126.549	4,57	1.602.514	4,07	75,36
06	DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DOS TRANSPORTES	1.669.661	3,59	1.101.979	2,80	66,00
07	ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	1.418.321	3,05	1.239.831	3,15	87,42
08	JUDICIÁRIO MAIS PERTO DO POVO	1.193.183	2,57	1.017.126	2,58	85,24
09	PARANÁ URBANO	862.574	1,86	787.559	2,00	91,30
10	DESENVOLVIMENTO DO AGRONEGÓCIO	773.565	1,66	619.008	1,57	80,02
11	PARANÁ FISCAL	583.097	1,25	531.864	1,35	91,21
12	AÇÃO LEGISLATIVA	456.314	0,98	440.548	1,12	96,54
13	PARANÁ AMBIENTAL	454.138	0,98	239.444	0,61	52,72
14	MP - AÇÃO PELA CIDADANIA	453.357	0,98	433.234	1,10	95,56
15	PARANÁ MAIS JUSTIÇA	397.006	0,85	349.820	0,89	88,11
SUB-TOTAL		42.670.819	91,77	36.694.660	93,19	85,99
16	OUTROS PROGRAMAS	3.824.262	8,23	2.682.676	6,81	70,15
TOTAL		46.495.080	100,00	39.377.336	100,00	84,69

Em R\$ mil

Fonte: Papéis de Trabalho da Inspeção Geral de Controle – Programas de Governo

Os limites percentuais da Receita Geral do Tesouro Estadual disponível para a fixação da despesa dos Poderes foram assim fixados: PODER LEGISLATIVO até 5,0%, PODER JUDICIÁRIO até 8,5% e MINISTÉRIO PÚBLICO até 3,6%.

Gráfico 1: Síntese dos Gastos Realizados de 2000 a 2003



1.3 Lei Orçamentária Anual

A Lei Orçamentária Anual nº 13.980, de 26 de dezembro de 2002, compreende o Orçamento Fiscal, o Próprio da Administração Indireta e o Orçamento de Investimentos, que contemplam os Programas de Governo para o exercício financeiro de 2003.

No seu artigo 2º, apresenta a previsão da Receita Bruta no montante de R\$ 12.945.533.040,00 e as deduções para a formação do FUNDEF, no valor de R\$ 864.069.650,00, ficando portanto uma estimativa de Receita Líquida de R\$ R\$ 12.081.463.390,00, como parâmetro para fixação da despesa.

Já o valor da Lei Orçamentária que estimou a Receita e fixou a Despesa, apresenta a seguinte composição:

- a) Receitas de Recolhimento Centralizado – R\$ 9.739.856.870,00;
- b) Receitas Próprias de Recolhimento Descentralizado das Autarquias Fundos, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista Dependentes (exclusive Transferências do Tesouro Estadual) – R\$ 1.477.757.120,00;
- c) Receitas Próprias de Recolhimento Descentralizado das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, para o Orçamento de Investimentos (exclusive Transferências do Tesouro) – R\$ 863.849.400,00.

1.3.1 Execução Orçamentária

A Administração Pública Estadual realizou o orçamento de 2003, aprovado pela Lei Estadual nº 13.980, de 26 de dezembro de 2002, compreendendo os orçamentos Fiscal e Próprio da Administração Indireta e o Descentralizado das Empresas Públicas e Sociedade de Economia Mista, cujos resultados podem ser avaliados pelo Balanço Orçamentário Consolidado, sintetizados na **tabela 2**, que privilegia os indicadores de gestão:

1) Receita Orçamentária

A Receita Corrente Global totalizou R\$ 10,8 bilhões (com a exclusão da parcela do FUNDEF repassada aos Municípios) representando 94,88% da sua previsão, sendo R\$ 9,4 bilhões da Administração Direta e R\$ 1,4 bilhão da Indireta.

1a) A Receita Tributária, a principal fonte de arrecadação do Estado, composta de Impostos e Taxas, arrecadados principalmente pela Administração Direta, totalizando R\$ 7,5 bilhões na Administração Global, ou 66,09% do total das Receitas Correntes.

Pode-se seguir a arrecadação da Receita Tributária, deduzida a parcela municipal, o que evidencia a evolução dos valores de 2002 para 2003, no percentual de 10,91%, pela **tabela 3** (na página seguinte) que trata do tema.

2) Despesa Orçamentária

O Governo gastou, em 2003, R\$ 10,8 bilhões, que se constituem em 93,96% do Orçamento Final Autorizado. As Despesas da Administração Global totalizaram R\$ 8,2 bilhões na Administração Direta (98,31% do total autorizado), e R\$ 2,6 bilhões (incluindo as Transferências do Tesouro) na Administração Indireta, ou 82,28% do orçamento autorizado (ver **tabela 4**, na página seguinte).

Tabela 2: Síntese da Execução Orçamentária de 2003

Execução do Orçamento	INDICADORES DE GESTÃO - EXERCÍCIO DE 2003				Comentários
	Gestão Orçamentária			% e R\$-Mil	
	Adm. Direta	Adm. Ind.	Adm. Global		
Evolução / Involução do Orçamento					
Orçamento Final	8.374.822	3.123.542	11.498.365	2,27%	O Orçamento do Estado, aprovado pela Lei nº 13.980/02 - Lei Orçamentária, apresentou uma evolução de 2,27% em relação ao inicial.
Orçamento Inicial	8.106.370	3.136.244	11.242.614		
Execução da Receita e Despesa					
Receita Arrecadada	9.368.423	1.436.905	10.805.328	93,77%	O Estado arrecadou no exercício 93,77% da Receita Prevista no Orçamento, alcançando um bom índice de execução em relação ao que foi previsto.
Receita Prevista	9.851.880	1.671.624	11.523.504		
Despesa Realizada	8.233.372	2.569.989	10.803.361	93,96%	O gasto do Governo Estadual foi de 93,96% das Despesas Autorizadas para o exercício de 2003, acompanhando a evolução de Receita.
Despesa Autorizada	8.374.822	3.123.542	11.498.365		
Resultado da Execução Orçamentária					
Receita Arrecadada	9.368.423	1.436.905	10.805.328	1.966	O Resultado da Execução Orçamentária em 2003 apresentou um Superávit de R\$ 1,9 milhões, denotando equilíbrio na gestão dos recursos.
(-) Despesa Realizada	8.233.372	2.569.989	10.803.361		

Em R\$ mil

Fonte: Balanço Geral do Estado 2003 - Volume I

Tabela 3: Receita Tributária da Administração Direta - Parcela Estadual - Valores Constantes de 2000 a 2003

TÍTULOS	2000		2001		2002		2003		VARIÇÃO - EM %		
	VALOR	% S/ TOTAL	VALOR	% S/ TOTAL	VALOR	% S/ TOTAL	VALOR	% S/ TOTAL	03/02	03/01	03/00
ICMS	4.734.701	94,36	4.953.826	94,74	4.506.668	89,09	5.009.756	89,29	11,16	1,13	5,81
IPVA	240.312	4,79	229.150	4,38	214.076	4,23	229.954	4,10	7,42	0,35	-4,31
IR - ADICIONAL	0	0,00	0	0,00	295.011	5,83	316.083	5,63	7,14	0,00	0,00
ITCMD	35.285	0,70	38.118	0,73	35.471	0,70	45.836	0,82	29,22	20,25	29,90
TAXAS	7.581	0,15	7.768	0,15	7.392	0,15	9.116	0,16	23,32	17,35	20,25
TOTAL	5.017.879	100,00	5.228.862	100,00	5.058.619	100,00	5.610.745	100,00	10,91	7,30	11,82

Índice de atualização: IGP-DI

Em R\$ mil

Fonte: Relatório do Balanço Geral Consolidado – Vol. I

Tabela 4: Execução da Despesa Orçamentária

TÍTULOS	ADMINISTRAÇÃO GLOBAL			
	AUTORIZAÇÃO	% S/ TOTAL	EXECUÇÃO	% S/ TOTAL
DESPESAS CORRENTES	9.859.069	85,74	9.489.550	87,84
Pessoal e Encargos Sociais	4.879.474	42,44	4.826.673	44,68
Juros e Encargos da Dívida	664.976	5,78	644.408	5,96
Outras Despesas Correntes	4.314.620	37,52	4.018.470	37,20
DESPESA DE CAPITAL	1.639.295	14,26	1.313.811	12,16
Investimentos	1.066.540	9,28	763.937	7,07
Inversões Financeiras	18.947	0,16	4.964	0,05
Amortização da Dívida	553.809	4,82	544.910	5,04
Outras Despesas de Capital	0	0,00	0	0,00
TOTAL	11.498.365	100,00	10.803.361	100,00

Em R\$ mil

Fonte: Relatório do Balanço Geral Consolidado – Vol. I

2a) Pessoal e Encargos Sociais

Neste Grupo, registram-se os gastos da Administração Estadual com Pessoal Ativo e Inativo, cuja despesa foi de R\$ 4,8 bilhões, do qual a Administração Direta executou R\$ 3,9 bilhões e a Indireta R\$ 907 milhões, mediante Transferências Intragovernamentais. O dispêndio com Pessoal Ativo somou R\$ 3,3 bilhões, ou 69% do total, enquanto os Inativos e Pensionistas totalizaram R\$ 1,5 bilhão, ou 31% destas despesas.

2b) Despesas de Capital

Representam os investimentos do Estado, ou seja, as ações voltadas a expandir seu campo de atuação, como: construção de estradas, edificações públicas, infraestrutura urbana e outras, utilizando para isso recursos de empréstimos internos e externos, convênios e próprios.

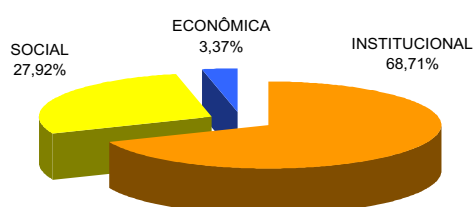
Nesta categoria, em relação à Execução Global, computou-se R\$ 1,3 bilhão, sendo que na Administração Direta foram R\$ 990 milhões ou 75,34%, e na Administração Indireta R\$ 324 milhões ou 24,66%, com destaque para:

- Investimentos - Estas despesas atingiram R\$ 764 milhões, com execução deste total dividida da seguinte forma: 58,17 % na Administração Direta e 41,83% na Indireta.
- Amortização da Dívida - Foram pagos em Amortização da Dívida Pública R\$ 554 milhões, referentes a contratos de responsabilidade da Administração Direta.

2c) Despesas Por Área

As despesas executadas por Área da Administração Direta em relação à Despesa Total foram divididas em social, econômica e institucional sendo que os valores aplicados estão materializados no **gráfico 2**.

Gráfico 2: Despesa Realizada por Área na Administração Direta – 2003

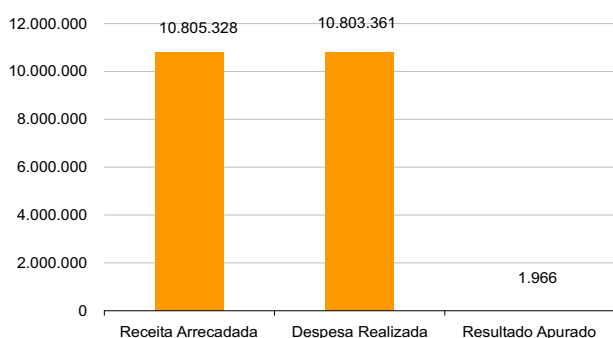


Fonte: Relatório do Balanço Geral Consolidado – Vol. I

3) Resultado Orçamentário

Segue, no **gráfico 3**, a demonstração da execução orçamentária, na qual se constata o equilíbrio entre o planejado e executado, onde melhor expressão é o superávit, de R\$ 1,9 milhões, ou 6,23%. Reporte-se que houve a estreita observação da LRF, no que tange à realização de superávits.

Gráfico 3: Execução do Orçamento - 2003



Fonte: Relatório do Balanço Geral Consolidado – Vol. I

2 ASPECTOS RELEVANTES

2.1 Divulgação e Propaganda

As despesas com propaganda e publicidade têm despertado especial atenção quando da apreciação das contas estaduais.

Sua análise, contudo, deve ater-se a dois aspectos importantes: primeiro, os gastos com a divulgação de atos oficiais, necessários à legitimação das ações empregadas pelos gestores no exercício de suas funções, que, em 2003, foi de R\$ 5,8 milhões, o que significou 53,97% do total gasto. O segundo, diz respeito à divulgação de campanhas de essencial interesse público, ligados aos serviços que o governo oferece à população, que representou 46,03% do total.

2.1.1 Cancelamento dos Contratos

O Governo Estadual, através do Decreto nº 164, de 20 de janeiro de 2003, anulou todas as prorrogações contratuais alusivas à Concorrência Pública nº 01/2000, da Secretaria de Estado da Comunicação Social. Este ato deu causa a ausência de aditamento aos contratos com agências de publicidade, restando ineficaz a Cláusula 3.3 dos acordos originais, na qual se determinava que os valores consignados nas dotações orçamentárias de cada um dos órgãos e/ou entidades naquele exercício, teriam a seu favor a soma equivalente nos exercícios seguintes.

2.1.2 Despesas sem Licitação

Cabe esclarecer que a Secretaria de Estado da Comunicação Social, não utilizando agências de publicidade, passou a liberar os Pedidos de Autorização, Divulgação e Veiculação PADV'S (*despesas autorizadas, mas não necessariamente realizadas*) somente a partir de abril/2003, o que se deu sem amparo contratual e licitacional. Esta situação perdurou até a primeira quinzena de dezembro de 2003, quando foram assinados os novos contratos com as 10 Agências vencedoras da Concorrência Pública nº 01/03.

2.1.3 - Execução da Despesa de Divulgação e Propaganda

Os PADV's, emitidos no exercício de 2003, totalizaram o valor de R\$ 9,6 milhões. Desse montante, R\$ 2,8 milhões, ou seja, 28,89% foram autorizados para a SECS, e o restante destinado para outros órgãos e entidades da Administração Pública.

No exercício em análise, os gastos efetivos (despesa empenhada) com Divulgação e Propaganda totalizaram R\$ 5 milhões, representando 0,05% da despesa total do Estado, conforme se demonstra na **tabela 5**.

Destaque-se que não foram considerados os gastos efetuados pelas Empresas de Sociedade de Economia Mista, visto que não constam do Relatório do Balanço Geral Consolidado, Volume I, fls. 279, da Secretaria de Estado da Fazenda. Porém, estas empresas tiveram autorizações de PADV's no valor de R\$ 4,9 milhões, sendo R\$ 4,2 milhões destinados à COPEL.

Além das Estatais, que não apresentaram seus gastos com divulgação e propaganda, mesmo autorizados por PADV's, outras entidades da esfera pública também efetuaram despesas sem a devida autorização (PADV's), as quais estão relacionadas na **tabela 6** (na página seguinte).

Os gastos com Divulgação e Propaganda foram 88,99% menores comparativamente ao exercício anterior, como indicam a **tabela 7** e **gráfico 4** (na página seguinte).

Tabela 5: Despesas com Divulgação e Propaganda – 2003

ÓRGÃO / ENTIDADE	DESPESAS REALIZADAS (1)	DESP. COM DIVULG. E PROPAG. (2)	%	DIVULG. PROPAG. AUTORIZ. P/ PADV'S (3)	%	% 2/1	% 2/3
TOTAL DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA	8.233.372	3.331	67,28	3.086	32,28	0,04	107,91
TOTAL DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	2.387.873	1.584	32,00	1.477	15,45	0,07	107,26
TOTAL EMP.PÚBL. E SOC.ECON.MISTAS	182.117	36	0,72	4.997	52,27	0,02	0,72
TOTAL GERAL GASTOS	10.803.361	4.950	100,00	9.560	100,00	0,05	51,78

Obs.: Valor das Emp. Púb. E Soc. EM (col. 2) retirado do Relatório do 3º Quadrimestre da 4ª ICE

Fonte: Anexo 2 da Lei nº 4.320/64 Volume VII do Balanço Geral do Estado de 2003 e Relatório 3º Quadrim. de 2003 da SECS, elaborado pela 4ª ICE/TC

Tabela 6: Despesas com Divulgação e Propaganda/Autorização PADV's 2003

ÓRGÃO/ENTIDADES	AUTORIZAÇÕES POR PADV'S (1)	DESPESAS COM DIVULG. E PROPAGANDA (2)	DESPESAS COM PUBLICAÇÕES OFICIAIS (3)	DIFERENÇA (1-2-3)
Secretaria de Estado da Educação	122	20	1.185	(1.083)
Assembléia Legislativo do Paraná	0	453	37	(491)
FUNREFISCO	0	0	231	(231)
Tribunal de Justiça	0	0	377	(377)
Secretaria de Estado da Fazenda	0	0	473	(473)
Departamento Estadual de Rodagem - DER	195	11	434	(250)
Universidade Estadual de Londrina	0	38	332	(370)
Universidade Estadual de Ponta Grossa	0	143	126	(269)
Universidade Estadual de Maringa	0	313	329	(641)
Universidade Estadual do Oeste do Parana	0	173	163	(336)
TOTAL GERAL	317	1.151	3.686	(4.520)

Fonte: SIA 815, 816 e 817 Volume VII do Balanço Geral do Estado de 2003 e Relatório 3º Quadrimestre de 2003, da SECS elaborado pela 4ª ICE/TC

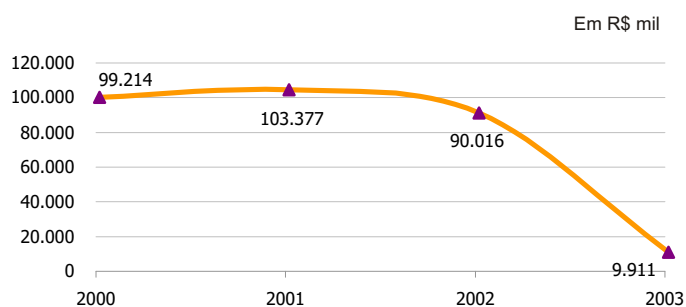
Tabela 7: Despesas com Divulgação e Propaganda Valores Constantes - 2000 a 2003

ÓRGÃO/ENTIDADE	DESPESAS COM DIVULGAÇÃO E PROPAGANDA									
	2000	% s/total	2001	% s/total	2002	% s/total	2003	% s/total	% Var 03/02	
TOTAL DA ADMINISTRAÇÃO DIRETA	63.799	64,30	77.431	74,90	51.529	57,24	3.331	33,60	(93,54)	
TOTAL DA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA	11.671	11,76	13.745	13,30	25.947	28,82	1.584	15,98	(93,90)	
TOTAL ECONOMIA MISTA E EMP. PÚBLICAS*	23.743	23,93	12.201	11,80	12.541	13,93	4.997	50,41	(60,15)	
TOTAL GERAL GASTOS DIVULG.E PROPAG.	99.214	100,00	103.377	100,00	90.016	100,00	9.911	100,00	(88,99)	

Em R\$ mil

Fonte: SIA 815, 816 e 817 Volume VII do Balanço Geral do Estado de 2003 e Relatório 3º Quadrimestre de 2003, da SECS elaborado pela 4ª ICE/TC

Gráfico 4: Despesas com Divulgação e Propaganda Valores Constantes - 2000 a 2003



2.2 - Precatórios

Um dos princípios básicos associados à gestão fiscal responsável é o controle do pagamento de obrigações, com registros completos no passivo patrimonial, identificando-se os credores e acompanhando a quitação em exercício subsequente.

Sabe-se que precatórios devem obedecer à rigorosa ordem cronológica, até por determinação da LRF. Esse aspecto, contudo, não pôde ser verificado, pois não há relatórios indicando a correta movimentação dos precatórios, com detalhamento por credor e pela ordem de inscrição. O controle é de responsabilidade da Secretaria de Estado da Fazenda.

Com base na dívida fundada e fluante, a **tabela 8** demonstra o saldo da dívida com precatórios, no final do exercício.

Foi apontada uma diferença em dados informados, já que a SEFA deixou de computar precatórios, cujos dados não foram relatados pela APPA, no total de R\$ 6,3 milhões, o que mais uma vez atesta a necessidade de revisão de procedimentos de controle.

3 EMPRESAS ESTATAIS E PARAESTATAIS DESENVOLVIMENTO OU PROBLEMAS?

3.1 - Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista

Neste tópico, apresenta-se breve estudo e comentários sobre as Empresas Públicas e as Sociedades de Economia Mista, entidades integrantes da estrutura do Estado, que dão suporte às execuções de políticas governamentais.

As empresas públicas e as sociedades de economia mista são pessoas jurídicas de direito privado e, portanto, sujeitas às normas que regem tal espécie. No **diagrama 2** (veja página seguinte), algumas características dessas entidades.

3.1.1 - Dificuldades de conciliação dos valores repassados pelo tesouro nacional

Muitas dessas empresas recebem valores transferidos pelo tesouro, tanto para pagamento de pessoal, como para outras finalidades. Detectou-se grande dificuldade na conciliação entre as contas do governador e as prestações de contas individuais, como se exemplifica na **diagrama 3** (veja página seguinte).

Tabela 8: Movimentação de Precatórios - 2003

DEMONSTRATIVO DAS ALTERAÇÕES DA DÍVIDA FLUANTE COM PRECATÓRIOS					
ADMINISTRAÇÃO	SALDO EM 31/12/2002	CORREÇÃO MONETÁRIA	INSCRIÇÃO	BAIXA	SALDO EM 31/12/2003
Direta	2.716.238	0,00	0	40.440	2.675.798
Indireta	123.802	0,00	475	14.432	109.845
Global	2.840.040	0,00	475	54.872	2.785.643

DEMONSTRATIVO DAS ALTERAÇÕES DA DÍVIDA FUNDADA INTERNA COM PRECATÓRIOS					
ADMINISTRAÇÃO	SALDO EM 31/12/2002	CORREÇÃO MONETÁRIA	INSCRIÇÃO	BAIXA	SALDO EM 31/12/2003
Global	378.321	65.219	151.427	0	594.966

SALDO DA DÍVIDA COM PRECATÓRIOS EM 31/12/2003 3.380.609

Fonte: Relatório do Balanço Geral Consolidado Volume I Quadro nº 062, Balanço Administração Indireta Volume VI SIA845, e Quadro nº 104, e Execução Orçamentária e Financeira de Restos a Pagar Indiretas SIA106AR

DIAGRAMA 2

Características de Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista

- Criação por lei;
- Pessoa Jurídica do direito privado;
- Regem-se por seus estatutos ou contratos sociais, de acordo com a forma jurídica que adotar;
- Patrimônio próprio, o qual pode ser constituído por recursos oriundos de entidades públicas, de particulares ou ambos;
- Não possuem privilégios tributários ou processuais, a menos que sejam concedidos especialmente em lei;
- Autonomia administrativa e financeira, mas com sujeição ao controle do órgão ao qual estão vinculadas e do Tribunal de Contas;
- Contratações através de concurso público ou teste seletivo, sob o regime da Consolidação das Leis de Trabalho, todavia os seus atos equiparam-se aos de funcionários públicos para efeitos criminais;
- Os atos dos dirigentes estão sujeitos a ação popular e mandado de segurança, visto que equiparam-se a atos de autoridade;
- Estão sujeitas, com pequenas variações, às normas de licitação;
- A contabilidade deve estar de acordo com as normas contábeis estabelecidas para as empresas de direito privado, estabelecidas pela Lei 6.404 de 15/12/1976 (Lei das Sociedades por Ações), e pelas Normas Brasileiras de Contabilidade.

Dificuldades na Conciliação das Contas do Governador e as Prestações de Contas Individuais

DIAGRAMA 3

Centrais de Abastecimento do Paraná S.A. CEASA

R\$ 4.545.631,85 foi o valor informado como transferência à CEASA, embora se tenha apurado o valor do tesouro como R\$ 4.307.157,00. A empresa relatou que recebeu do governo: R\$4.307.157,00, destes, R\$ 2.837.157,00 para pagamento de pessoal e R\$ 1.470.000,00 destinados à aquisição de leite, dentro do Programa “Leite das Crianças”.

O Relatório da Administração, contudo, informa que valor dispendido em leite totalizou R\$ 1.604.440,61.

MINEROPAR, CODAPAR, CENTRO DE CONVENÇÕES DE CURITIBA e EMATER

Diversidade da forma de contabilização dos repasses: As empresas não adotam um padrão de contabilização de valores recebidos, por exemplo: a CEASA demonstra os valores recebidos como Subvenções, junto ao grupo de Despesas Operacionais, reduzindo-as; a MINEROPAR subscreve-as como Receita Bruta e a CODAPAR apresenta as Despesas Operacionais já deduzidas das transferências governamentais. Essa falta de uniformidade dificulta a realização de estudos comparativos e a aferição dos valores repassados.

3.1.2 - Prejuízos Acumulados

Embora tais empresas façam parte da Administração Pública, constituindo-se em instrumento de política governamental, não apresentando o lucro como único fim colimado, deve ser salientado que muitas delas vêm acumulando prejuízo considerável ao longo do tempo, como, por exemplo, se vê na **tabela 9**, abaixo:

Tabela 9: Principais Empresas com Prejuízos Acumulados até 2003

ENTIDADES	Prejuízos - R\$
CENTRO DE CONVENÇÕES DE CURITIBA	3.836.555,00
CLASPAR	10.682.559,26
CODAPAR	72.298.413,00
EMATER	31.216.719,00
FERROESTE	30.972.230,82
MINEROPAR	3.118.790,21
TECPAR	27.414.652,04
PARANÁ INVESTIMENTO	242.023.877,00
TOTAL	421.563.796,33

Fonte: Prestação de Contas das Empresas - Exercício 2003

3.1.3 - Índices de Liquidez e Endividamento

Do mesmo modo, algumas apresentam índices de liquidez e de endividamento, que, no setor privado, seriam altamente preocupantes. Exemplificativamente, tem-se o índice de Liquidez Corrente, que indica a capacidade da empresa em pagar as suas obrigações de curto prazo, que na MINEROPAR é de 0,20, demonstrando que para pagamento de cada Real de dívidas a curto prazo a empresa dispõe de apenas Vinte Centavos disponíveis e para receber no mesmo período. Na CLASPAR, esse índice é de 0,16 e, na CODAPAR, de 0,94.

Saliente-se que este estudo é apenas exemplificativo. Para uma análise completa, seria necessário o cálculo e interpretação de um grande número de indicadores, que permitissem avaliar a empresa em todos os seus aspectos econômicos, financeiros e gerenciais.

3.1.4 - Contingências Trabalhistas

Praticamente todas as empresas em exame demonstram, em seus registros contábeis, valores para fazer frente às contingências trabalhistas, bem como depósitos judiciais para fins trabalhistas, tributários e outros. O Parecer de Auditoria Independente indica o não cumprimento de acordos e convenções coletivas na CODAPAR e CLASPAR.

Pelo Decreto nº 449, de 03/02/2003, o Senhor Governador de Estado determinou às empresas públicas dependentes do Tesouro o pagamento de pessoal e, dentre outras medidas, que a sua representação judicial seja efetuada por seus advogados, sob orientação da Procuradoria Geral do Estado.

Em novembro de 2003, a Procuradoria Geral do Estado, representando a EMATER, TECPAR, CLASPAR, CODAPAR, MINEROPAR e CEASA, buscou, através de dissídio, a fixação de um índice de reajuste de 0% (zero por cento), tendo em vista que as três convenções coletivas envolvendo as empresas citadas estipularam índices de reajuste de 18%, 19,36% e 20,44%, respectivamente, e o Governo alegou que não poderia conceder tais índices, sob pena de ultrapassar os limites estipulados pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

3.1.5 - Aspectos Tributários

Estando as Empresas Públicas e as Sociedades de Economia Mista submetidas às regras tributárias aplicáveis às demais empresas de direito privado, sem nenhum privilégio, a questão merece atenção especial, pois se observa, pelos documentos anexos às prestações de contas apresentadas à ICC, que a maioria fez constar, em suas demonstrações contábeis, o registro de depósitos judiciais para atendimento de questões tributárias.

Releva notar, que no afã de diminuir a carga tributária, algumas empresas vêm adotando medidas como a contratação de consultorias tributárias, sem os cuidados e observância das exigências legais. Exemplo dessa prática, é o caso da impugnação proposta pela 2ª Inspeção de Controle Externo, das despesas realizadas pela Companhia Paranaense de Informática do Paraná-

CELEPAR, com a contratação da Associação dos Diplomados da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo ADIFEA, em trâmite neste Tribunal.

Outro exemplo, é a ressalva constante no Item 3 do Parecer dos Auditores Independentes, referente às demonstrações contábeis da CODAPAR, assim redigido:

Item 3 “Conforme Nota Explicativa nº 5, contribuições sociais (PIS, INSS e COFINS), no montante de R\$ 1.158.965, foram baixadas como pagas, através de compensação com créditos extemporâneos, entretanto, inexistem instrumentos jurídicos concedendo o crédito e, conseqüentemente, a antecipação da tutela.”

A Nota Explicativa nº 5 referida, está assim redigida:

*Ao longo dos anos a empresa recolheu impostos e contribuições, os quais têm sua legitimidade questionada. Por orientação de assessores jurídicos externos, os créditos foram reconhecidos contabilmente e parte deles já foram compensados, conforme demonstrado na **tabela 10**, abaixo:*

Tabela 10: Movimentações Compensadas e a Compensar

Imposto e/ou Contribuição Social	Valor do Crédito (Exigível a Longo Prazo)	Valor Compensado	Saldo Imposto a Recuperar
FINSOCIAL	788.767	788.767	0
PASEP	1.600.386	180.568	1.419.818
INSS	189.630	189.630	0
TOTAIS	2.578.783	1.158.965	1.419.818

Fonte: Prestação de Contas das Empresas - Exercício de 2003

Conforme informações obtidas junto à 2ª Inspeção de Controle Externo, as compensações foram efetuadas por orientação do Instituto de Organização Racional do Trabalho IDORT, contratado através de dispensa de licitação, para prestação de consultoria em economia fiscal. O INSS não aceitou a transação efetuada pela CODAPAR e negou-se a fornecer certidões negativas, o que redundaria em iminente prejuízo à empresa. Diante disso, a CODAPAR após consulta à Procuradoria Geral do Estado, na qual atestou-se a ilegalidade da negociação, realizou o

pagamento das contribuições compensadas, acrescidas dos encargos correspondentes, e enviou a documentação à Procuradoria Geral do Estado para adoção das medidas judiciais cabíveis, contra o referido instituto.

Os auditores independentes emitiram parecer, com ressalva, para as empresas em comento, com ênfase para compensação indevida de créditos tributários, descumprimento de Convenções e Acordos Coletivos e existência de expressivos prejuízos.

3.1.6 - Impugnações e Denúncias

Tramitam junto a este Tribunal de Contas os seguintes Protocolos:

- 495.899/03 referente à denúncia de possíveis irregularidades ocorridas no Centro de Convenções de Curitiba S. A.
- 42.335-9/03 referente à impugnação de despesas em face das irregularidades no Contrato de vendas das Florestas de Pinus na Fazenda Leonópolis, pela Ambiental Paraná Florestas S. A.

Ainda com relação à Ambiental Paraná Florestas S. A. há indicativos de que tenha realizado operações desvantajosas, de vez que o Relatório da Administração, anexo à prestação de contas apresentada à IGC, informa que, no decorrer de 2003, 11 contratos da venda de pinus foram revisados e reavaliados e três deles já foram renegociados, possibilitando a recuperação de valores para a empresa em mais de R\$ 22 milhões.

3.1.7 - Valor Adicionado

Das empresas estatais, apenas a COPEL, SANEPAR e a CEASA elaboraram, adicionalmente às demais demonstrações contábeis, a Demonstração do Valor Adicionado DVA. Essa demonstração é de fundamental importância, pois evidencia quanto de valor a empresa adicionou aos insumos adquiridos de terceiros e como esse valor agregado pela empresa foi distribuído entre Pessoal, Governo, Financiadores e Acionistas. Demonstra, ainda, a criação e distribuição de riqueza pela empresa, conforme a **tabela 11** (veja página seguinte).

Tabela 11: Distribuição dos Valores Adicionados

ITEM - Em milhares de reais	DEMONSTRAÇÃO DO VALOR ADICIONADO					
	COPEL		SANEPAR		CEASA	
Valor Adicionado a Distribuir	2.341.472,00	A . V . %	715.240.562,73	A . V . %	6.769.150,70	A . V . %
Distribuição do Valor Adicionado	(2.341.472,00)	100,00%	(715.240.562,73)	100,00%	(6.769.150,70)	100,00%
Pessoal	433.377,00	18,51	175.302.472,95	24,51	5.230.098,85	77,26
Governo	1.570.759,00	67,08	161.120.361,59	22,53	1.143.641,91	16,89
Financiadores	166.199,00	7,1	118.781.444,91	16,61	109.348,82	1,62
Acionistas	171.137,00	7,31	260.036.283,28	36,36	286.061,12	4,23

Fonte: Prestação de Contas das Empresas - Exercício 2003

Da análise do quadro, pode-se inferir que:

- No caso da COPEL, a maior parte da riqueza por ela criada foi destinada ao Governo e Pessoal: 67,08% foi dirigida ao Governo, a título de pagamento de Impostos, Taxas e Contribuições, enquanto que para remuneração do Pessoal destinou-se 18,51% do valor adicionado.
- Com relação à SANEPAR observa-se que aos Acionistas foi destinado 36,36% do valor adicionado, seguido de Pessoal com 24,51%.
- A CEASA destinou 77,26% do valor adicionado para Pessoal e 16,89% para o Governo.

3.1.8 - Conclusão

Os fatos expostos não pretendem avaliar a importância ou a influência das empresas na implementação das políticas governamentais, nem tampouco dimensionar o retorno social de suas ações - o que, repita-se, demandaria um amplo trabalho de pesquisa, inviável dentro dos limites deste estudo - mas unicamente subsidiar o Poder Executivo para que possa adotar as medidas administrativas cabíveis, visando corrigir os desvios apresentados. Sob essa ótica, algumas **recomendações** devem ser formuladas:

1. O executivo deve determinar o atendimento da recomendação da IGC, quanto à inclusão das despesas com pessoal e receitas próprias das empresas estatais dependentes, nos demonstrativos de gestão do governo.
2. Deve ser promovido o estudo dos passivos contingentes relativos às questões trabalhistas, tributárias e outras, afetas às empresas dependentes e os valores apurados incluídos no anexo de riscos fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias dos próximos exercícios.
3. Devem ser envidados esforços para a apuração de eventuais prejuízos causados ao patrimônio das empresas, em virtude de ato da diretoria executiva, promovendo-se as devidas ações de ressarcimento.
4. Deve ser desenvolvido programa de treinamento, visando uniformizar os procedimentos administrativos e contábeis, bem como as políticas de contratações e negociações trabalhistas entre tais empresas.
5. Deve ser incrementada a próxima prestação de contas do Governador do Estado, com um volume específico, onde constem informações detalhadas sobre os aspectos orçamentários, financeiros e de gestão das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista.

6. Deve ser realizado, pelo Governo Estadual, estudo de viabilidade econômico-social das empresas que apresentam prejuízos sistemáticos, aferindo-se a necessidade da continuação ou, ainda, da participação do governo em seus capitais.

3.2 - Serviços Sociais Autônomos

O desejo de se criar órgãos autônomos, como componentes da Administração Pública, manifesta-se no art. 172, do Decreto-lei 200/67, já com redação dada pelas alterações do Decreto-lei 900/69, como segue:

Art. 172. O Poder Executivo assegurará autonomia administrativa e financeira, no grau conveniente, aos serviços, institutos e estabelecimentos incumbidos da execução de atividades de pesquisa ou ensino ou de caráter industrial, comercial ou agrícola que, por suas peculiaridades de organização e funcionamento, exijam tratamento diverso do aplicável aos demais órgãos da Administração Direta, observada sempre a supervisão ministerial.

Tais órgãos, na dicção do citado decreto, fazem parte da Administração Direta. De outra sorte, a existência de entidades que atuam paralelamente ao Estado, ao lado do Estado, executando atividades de interesse deste, porém sem vinculação com a Administração Direta ou Indireta, são as chamadas entidades paraestatais. Os Serviços Sociais Autônomos caracterizam-se como entidades paraestatais.

Kohama (2003, p. 42)¹ ao tratar dos Serviços Sociais Autônomos assim se manifesta:

Serviços Sociais Autônomos são entes paraestatais, de cooperação com o poder público, e sua forma de instituição particular pode ser Fundação, Sociedade Civil ou Associação. Embora entidades paraestatais, oficializadas pelo Estado, os Serviços Sociais Autônomos não fazem parte integrante da Administração Indireta ou Descentralizada, mas trabalham ao lado do Estado, e em virtude do

interesse coletivo dos serviços que prestam, o poder público as autoriza e as ampara, através de dotações orçamentárias ou contribuições parafiscais, para a sua manutenção. Como entidades paraestatais que recebem dinheiro público, sujeitam-se à prestação de contas ao órgão estatal a que estejam vinculadas e por ele são supervisionados.

Nos serviços sociais autônomos a seguir, não se configuram os elementos de definição exposto. O principal é a clara interferência do poder central em sua administração. São eles:

- PARANACIDADE, responsável pela gestão do Fundo de Desenvolvimento Urbano FDU;
- PARANAEDUCAÇÃO, cujo objetivo é auxiliar na gestão do Sistema Educacional de Educação;
- PARANAPREVIDÊNCIA, que tem a finalidade de gerir o Sistema de Seguridade Funcional do Estado do Paraná;
- ECOPARANÁ, gerenciador de projetos e ações relacionadas ao turismo e meio ambiente; e
- PARANATECNOLOGIA, gestor do FUNDO PARANÁ, voltado ao desenvolvimento científico e tecnológico.

As entidades mencionadas têm suscitado debates e estudos nesta Corte de Contas, cabendo salientar que, quando Relator das Contas Governamentais do exercício de 1999, dediquei um capítulo à análise dos Serviços Sociais Autônomos e ao Contrato de Gestão e, nas considerações finais daquele relatório, assim me manifestei:

Os Serviços Sociais Autônomos constituíram-se em capítulo à parte, objeto de estudo do Tribunal, diante da renitência inicial à prestação de contas. Vencida a etapa, restou patente a necessidade de melhor acompanhamento do contrato de gestão, principalmente em face da ausência de lei genérica reguladora.

¹KOHAMA, Helio. *Contabilidade Pública - Teoria e Prática*, São Paulo. Atlas: 2003

Tais acordos carecem de observação efetiva para que possam, realmente, firmarem-se como instrumento inovador, capitulado na Constituição Federal.

O Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães, por ocasião da elaboração do Parecer Prévio das contas do Governador do ano de 2002, também se debruçou sobre o tema. Recomendava-se, então, ao Poder Executivo rever o perfil institucional dos serviços sociais autônomos, adequando-os aos parâmetros constitucionais e legais, sem prejuízo das obrigações e deveres exigíveis, independentemente de normatização própria, como, por exemplo, a obediência aos princípios constitucionais de Administração Pública e a obrigatoriedade de prestação de contas ao Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

Merece destaque o voto do Conselheiro Artagão de Mattos Leão, materializado na Resolução nº 852 de 11 de março de 2003, cujas conclusões, em síntese, foram as seguintes:

- *pela inconstitucionalidade das leis que criaram os Serviços Sociais Autônomos tendo em vista a não observância aos Princípios da Administração Pública;*
- *pela impossibilidade que, sob o manto do direito privado, sejam criados organismos que manipulam recursos públicos, sem a rigidez condizente com as normas que regem a despesa pública;*
- *pela possibilidade do Tribunal de Contas de apreciar a constitucionalidade das leis e demais atos do Poder Público, tendo em vista a Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal.*

Nos termos da Resolução nº 852/03, foi comunicado o Chefe do Poder Executivo Estadual para adoção de medidas necessárias à constitucionalização das leis ou extinção dos Serviços Sociais Autônomos, bem como o Presidente da Assembleia Legislativa para conhecimento e adoção de providências necessárias.

Em 24 de outubro de 2003, foi editado o Decreto nº 1952 firmando a nulidade do Contrato de Gestão, estabelecido em 14 de abril, entre o Estado do Paraná e o Serviço Social Autônomo PARANÁ TECNOLOGIA, baseado na Resolução nº 852/03, deste Tribunal de Contas, e no Parecer nº 396/2003, da Procuradoria Geral do Estado, que entenderam haver indevida transferência de atividade pública a entidade privada.

O gerenciamento dos recursos do FUNDO PARANÁ passou a ser executado pela Secretaria de Estado da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior SETI, com as modificações orçamentárias e administrativas promovidas pelo Decreto nº 2261, de 03 de dezembro de 2003, adequando-se desta forma às determinações do Decreto nº 1952/03. Entretanto, o PARANÁ TECNOLOGIA continua existindo legalmente, assim como os outros Serviços Sociais Autônomos.

As prestações de contas dos Serviços Sociais Autônomos são analisadas individualmente por este Tribunal de Contas e a obrigatoriedade do encaminhamento das mesmas foi assentada na Resolução nº 7.150, de 01/07/99.

Essas não conformidades dos Serviços Sociais Autônomos, criados no Paraná, relativas a sua natureza jurídica e o descumprimento das normas e princípios da Administração Pública, têm levado setores desta Corte de Contas a se posicionar, até mesmo, contra a própria existência dessas entidades. Exemplificativamente, cita-se o Relatório de Inspeção realizado pela então 4ª Inspeção de Controle Externo, superintendida pelo Conselheiro Nestor Baptista, relativo ao período de janeiro a dezembro de 1999, do Serviço Social Autônomo ECOPARANÁ, de onde se retira o seguinte excerto:

O retardamento inexplicável na prestação de contas parece, a princípio, tentar impedir a verificação do cumprimento dos ditames legais na execução das despesas, bem como, fossem questionados os próprios fins e objetivos do ECOPARANÁ, os quais smj, são idênticos aos da SEET e, portanto, não se fazendo necessária a criação de uma nova entidade para sua consecução.

Tal fato foi abordado com precisão em instrução do processo de impugnação proposto por esta Inspeção cujo excerto assim salientou: “sendo os gastos realizados de modo inconcebível do ponto de vista dos princípios que regem a Administração Pública e o trato com a coisa pública, em especial, no caso, dos recursos utilizados originados dos repasses do Governo, à entidade ECOPARANÁ. A bem da verdade, transparece inequivocamente que a entidade foi criada para burlar os ditames legais concernentes aos procedimentos licitatórios da Administração Pública e às normas referentes ao ingresso de pessoal no serviço público.”

Na mesma linha, o Ministério Público junto a este Tribunal de Contas, ao analisar o Protocolo nº 463140/01, depois de noticiar que as leis de criação do ECOPARANÁ, PARANÁPREVIDÊNCIA e PARANÁEDUCAÇÃO, encontram-se submetidas ao Controle de Constitucionalidade perante ao supremo Tribunal Federal pelas Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs. 2.158-3; 195-2 e, 1864-9, em trâmite, assim se manifestou:

*No entender deste Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, a Lei Estadual nº 12.215/98, equivocadamente instituiu uma Entidade de caráter privado e cunho de mera gestora de recursos públicos (materiais e pecuniários) com liberalidades e poderes excessivamente inusitados, eis que dotou-a sem qualquer previsão legal que a legitimasse, de plena autonomia diretiva e decisiva, sem fins lucrativos com base num cognominado **Contrato de Gestão** (art. 9º da citada lei), cujo dispositivo, em seu parágrafo 5º já **exime** a ECOPARANÁ de adotar a Lei Geral de Licitações (Lei 8.666/93), conferindo-lhe, absurdamente, poderes excepcionais para, através de regulamento próprio aprovado e instituído pelo próprio Conselho de Administração da empresa, viabilizar contratação de obras, serviços, compras, alienações de bens, plano de carreira, cargos, salários e benefícios dos empregados, além de aprovar proposta de orçamento geral da entidade e o seu programa de investimentos de forma autônoma e independente. Somente os Recursos é que são públicos, por conta exclusiva do Estado. (grifos do original)*

Em seguida, após discorrer sobre a previsão de cessão pelo Estado de bens públicos à entidade privada, ressalta:

É assustador o equívoco voluntarioso que resultou na materialização da Lei Estadual nº 12215/95. Suas conseqüências como se vê no presente processado e nesta breve análise preliminar, são desastrosas ..., incorrigíveis ..., e consubstanciam-se em verdadeiro desplante contra a ordem jurídica constitucional. A própria lei 12215/98 é desprovida da indispensável legalidade, tamanhas são as facilidades inventadas que só oferecem a perpetração de abusos, desmandos e liberalidades inconseqüentes cometidas sob o seu agasalho afrontoso. Há de ser esta lei revogada dada sua nulidade flagrante, antes que o prejuízo recrudescça desatinadamente.

Ao fim da análise do referido processo, o Ministério Público Especial sugeriu a pronta interferência desta Corte junto ao Executivo, pedindo providências para a suspensão das atividades da ECOPARANÁ e revogação de seus atos instituidores, e que o executivo solicitasse a instalação de CPI (Comissão Parlamentar de Inquérito), para apurar responsabilidades pelos prejuízos decorrentes da utilização da lei instituidora dessa entidade. O referido processo encontra-se em trâmite neste Tribunal.

Para a abordagem que ora se faz, outros aspectos devem ser considerados:

- A IGC apresenta, em sua instrução 039/04, as circunstâncias dos relatórios quadrimestrais das ICEs, de onde extraem-se, dentre outras, as seguintes informações:
- ◆ Pág. 121, menciona que a 1ª ICE noticia a não observância de normas técnicas e legais para a previsão de receitas pelo PARANACIDADE infringindo a legislação pertinente, conforme estabelece o art. 12, da Lei Complementar nº 101/2000, e os arts. 3º e 6º, da Lei nº 4.320/64;

- ◆ Fls. 140, informa que com relação ao PARANAPREVIDÊNCIA, diversas questões envolvendo o preenchimento de cargos, critérios para admissão/demissão de pessoal, política salarial, entre outras, vêm sendo questionadas por parte da 6ª Inspeção de Controle Externo.
- ◆ Pág. 151, informa que tramita neste Tribunal de Contas, o Protocolo 410.974/03 referente à denúncia apresentada pela Procuradoria Geral do Estado contra o PARANACIDADE em função da contratação de empresas, apresentando afronta à Lei de Licitações com várias ilegalidades e irregularidades; vícios substanciais existentes no próprio Regulamento da licitação, não atendendo aos ditames legais; inobservância do parágrafo 8º do art. 22 da lei Federal nº 8.666/93; ofensa ao princípio da Publicidade.
- ◆ Pág. 162 menciona a tramitação do Protocolo nº 10.377-0/03, de impugnação de despesa relativa ao acúmulo de função de servidora junto ao DETRAN-Pr.
- ◆ Às fls. 164 destaca como pontos relevantes, o estudo realizado pelo Tribunal de Contas acerca da natureza jurídica dos Serviços Sociais Autônomos, que culminou com a Resolução nº 852 de 11/03/03 já mencionada, assim como faz alusão ao Decreto nº 1952, de 24 de outubro de 2003, que considerou nulo o Contrato de Gestão firmado entre o Estado do Paraná e o Serviço Social Autônomo PARANÁ TECNOLOGIA, por entender que havia indevida transferência de atividade pública a entidade privada. Informa, ainda, que o PARANÁ TECNOLOGIA continua existindo legalmente, assim como os outros Serviços Sociais Autônomos.
- ◆ Informa, também, às fls. 164, que foram repassados no exercício de 2003, aos cinco Serviços Sociais Autônomos do Estado, o total de R\$ 1,7 bilhão, o que corresponde a 16% do Orçamento Realizado.
- Consta parágrafo de ênfase no Parecer dos Auditores Independentes, relativo ao PARANACIDADE, nos seguintes termos:

Item 4 O fundo instituído originalmente para promover, incentivar e financiar projetos voltados ao desenvolvimento urbano mediante financiamentos aos municípios paranaenses, com o advento, em 5 de maio de 2000, da lei de responsabilidade fiscal foi impedido de conceder diretamente a esses municípios novos financiamentos no âmbito de programas similares. Desta forma as suas operações foram readequadas para manter a sua continuidade operacional.
- Com relação ao PARANAPREVIDÊNCIA, a IGC instruiu a Prestação de Contas de 2002, concluindo pela irregularidade, em face dos aspectos citados no Parecer do Atuário e de Auditoria. A seguir menciona-se trecho da aludida instrução:

Quanto aos aspectos de gestão, não se pode opinar pela regularidade, tendo em vista os aspectos relevantes pontuados no parecer atuarial às fls. 30 à 43, que comprometem as atividades futuras da entidade e conseqüentemente a garantia dos servidores públicos do Estado do Paraná. Estas situações têm se repetido nas prestações de contas de 1999 a 2001, e não se verificou registro de ações corretivas para reversão desse quadro. Convém destacar ainda as ressalvas do parecer dos auditores independentes, fls. 45 à 48, as quais ratificam os fatos do parecer atuarial, e demonstram falta de provisão das contingências fiscais inerentes ao não recolhimento do imposto de renda na fonte, sobre os rendimentos de aplicações financeiras, que são obrigações que devem figurar de alguma forma nas demonstrações contábeis.

O Processo relativo à prestação de contas do exercício financeiro de 2002 foi enviado, em diligência, à origem, visando dar oportunidade ao PARANAPREVIDÊNCIA a apresentação das justificativas que entendesse pertinentes, após o que retornou, com as informações prestadas, ao curso normal de seu trâmite.

Até o momento da conclusão deste trabalho, o PARANAPREVIDÊNCIA não havia encaminhado a Prestação de Contas relativa ao exercício de 2003, todavia em visita ao endereço eletrônico <http://www.pr.gov.br/paranaprevidencia>, é possível identificar pelo Parecer Atuarial sobre a situação Financeira-Atuarial do Fundo de Previdência PARANAPREVIDÊNCIA, em 31/12/03, emitido pelo atuário José Roberto Montello, que ainda persistem muitos dos problemas apontados em exercícios anteriores.

Cabe destacar que, nas considerações adicionais, constante do sobredito parecer, evidencia-se a falta de repasse das contribuições previdenciárias por parte do Estado, em nota nos seguintes termos:

Necessidade que o Estado repasse as contribuições previdenciárias de acordo com os critérios estabelecidos no Plano de Custeio Atuarial até dezembro de 2003 e, após dezembro de 2003, de acordo com os ajustes realizados nesta reavaliação atuarial, observados os critérios estabelecidos para o enquadramento à EC 41 e ao disposto aos incisos I, II, IV e V do artigo 5º do Decreto 2551, de 11/02/2004.

Destaque-se, também, em face das informações disponíveis no endereço eletrônico citado, que consta ressalva no Parecer dos Auditores, diante das considerações do atuário, e ainda, conforme a Ata da Terceira Reunião Ordinária do Conselho de Administração. O Balanço e as Contas Anuais de 2003 do PARANAPREVIDÊNCIA, foram aprovados por maioria dos membros do Conselho. Os conselheiros que votaram pela desaprovação das contas fundamentaram seus votos na existência de pendência de contribuições por parte do Governo do Estado, no Parecer dos Auditores Independentes e pela não concordância com algumas despesas administrativas.

3.2.1 - Conclusão

Diante do exposto, pode-se vislumbrar a tendência de extinção dos Serviços Sociais Autônomos existentes no Estado do Paraná, tendo como exemplo a anulação do Contrato de Gestão do Estado com o PARANATECNOLOGIA e a impossibilidade jurídica da manutenção do objeto do PARANACIDADE, imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Excetua-se o PARANAPREVIDÊNCIA, por desenvolver atividade específica, que requer conhecimento especializado e por gerenciar recursos não destinados à execução de atividades típicas de programas de governo.

Assim sendo, há que se definir com urgência a situação jurídica dos denominados Serviços Sociais Autônomos, além de promover a adequação de suas atividades às normas e princípios da Administração Pública. **Sugere-se:**

1. O encaminhamento ao Legislativo, pelo Poder Executivo, de projeto de Lei revogando as leis de criação dos atuais Serviços Sociais Autônomos e transferindo suas atividades à Secretaria de Estado a que estiver afeto ou, alternativamente, transformando-os em órgãos componentes da Administração Indireta.
2. Independentemente dessa providência acima, sejam envidados esforços de imediato, para corrigir as falhas administrativas existentes.

4 DECRETOS ANULATÓRIOS

O governo, em início de gestão, provavelmente visando, além da contenção e do controle de seus gastos, tomar conhecimento da real situação financeira do Tesouro do Estado, editou, no dia 02 de janeiro de 2003, o Decreto nº35, suspendendo, pelo período de 90 dias, no âmbito do Poder Executivo, os atos de efetivação de liquidação de despesas à conta de recursos provenientes de qualquer fonte, à exceção das despesas obrigatórias de caráter continuado, inclusive aquelas referentes ao serviço da dívida.

4.1 - Anulações de Licitações e Contratos

Neste prisma, a partir do dia 20 de janeiro foram iniciadas anulações de procedimentos licitatórios, contratos e aditivos, conforme **tabela 12**.

Tabela 12: Decretos Anulatórios - 2003

DECRETO Nº	DATA	CONTRATO	OBJETO	SUGESTÃO DA PGE	SITUAÇÃO NO TC
164	20/1/2003	Secretaria de Estado da Comunicação Social e Master Comunicação e Marketing Ltda; Fischer América/Heads Comunicação Total; Opus Múltipla Comunicações Ltda., Loducca Publicidade Ltda; Get Propaganda Ltda., Propeg Comunicação Social e Mercadológica Ltda.	Contratação Agências de publicidade e propaganda	1. denúncia ao TC; 2. encaminhamento de cópia dos documentos principais ao Ministério Público do Estado	
254	29/1/2003	Estado do Paraná e Instituto Curitiba de Informática - ICI -	2º termo aditivo	-	
611	26/2/2003	Estado do Paraná e Instituto Curitiba de Informática - ICI -	Disponibilização, instalação dos Sistemas Aplicativos de Comunicação Ativa e Receptiva; manutenção de Sistemas; Implantação e instalação das redes elétricas, telefônicas e de pontos de lógica, etc.	1. denúncia ao TC; 2. Encaminhamento de cópia dos documentos principais ao Ministério Público do Estado.	
931	28/3/2003	CELEPAR e SOFHAR Informática Eletrônica Ltda.	Fornecimento de software e prestação de serviços de consultoria, suporte técnico e treinamento para manutenção dos produtos Microsoft Select.	1. denúncia ao TC; 2. Encaminhamento de cópia dos documentos principais ao Ministério Público do Estado.	-15.04.04, em trâmite para a 2ª Inspeção de Controle Externo.
932	28/3/2003	Chefia da Casa Civil e CELEPAR	Prestação de serviços de Informática.	1. denúncia ao TC; 2. Encaminhamento de cópia dos documentos principais ao Ministério Público do Estado.	-15.04.04, em trâmite para a 2ª Inspeção de Controle Externo.
933	28/3/2003	Instituto de Saúde do Paraná e Instituto Curitiba de Informática-ICI-	Sistemas aplicativos de marcação de consultas e leitões	1. Denúncia ao TC; 2. Encaminhamento de cópias dos documentos principais ao Ministério Público do Estado.	22.03.04, em trâmite para DPD
1103	23/4/2003	Secretaria de Estado da Segurança Pública e Micro X Informática Ltda e Distec Eletrônica Ltda.	Manutenção de equipamentos de informática e processamento de dados		
1104	23/4/2003	Secretaria de Estado da Segurança Pública e Micro X Informática e Distec Eletrônica Ltda.	Manutenção de equipamentos de informática e processamento de dados		
1248	12/5/2003	DETRAN/PR e Velomídia Painéis e Cartazes Ltda.	Contratação de empresa para construção, instalação e manutenção de Front Light e criação de campanhas publicitárias educativas.	1. cópia do processo ao Ministério Público para as providências que entender necessárias e ao TC para apurar a responsabilidade dos agentes públicos envolvidos.	
1397	17/6/2003	DETRAN/PR e Consórcio Paraná Mais Seguro	Contratação de empresa para implantação, operação, manutenção e gerenciamento de sistema integrado de captura e reconhecimento eletrônico de placas de veículos.		
1427	17/6/2003	DETRAN/PR e SOFHAR Tecnologia em Telemática Ltda.	Serviços de desenvolvimento, implantação, consultoria, suporte técnico e manutenção do sistema de informações baseados na plataforma Microsoft do Detran/Pr.	1. Denúncia ao TC; 2. Encaminhamento de cópias dos documentos principais ao Ministério Público do Estado	22.03.04, em trâmite para DATJ.
1651	04.08.03	Estado do Paraná e Associação de Usuários das Bacias Hidrográficas do Alto Iguaçu e do Alto Ribeira.	Implementação do Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos.		
1653	5/8/2003	PARANACIDADE e as empresas BASE Aerofotogrametria e Projetos S/A, Consórcio Aerosul, AEROMAPA, Consórcio Esteio, AEROIMAGEM, ENGEFOTO Engenharia e Aerolevanteamento S/A e Consórcio Sul.	Contratação de serviços aerofotogramétricos em municípios do Estado.	Encaminhada denúncia ao TC, através da Procuradoria Geral do Estado.	16.12.03, em trâmite no Gabinete da Corregedoria Geral.
2066	3/11/2003	SERLOPAR e GTECH BRASIL LTDA.	Prestação de serviços de Sistemas lotéricos on line/real time, para o desenvolvimento , operacionalização e implantação de jogos lotéricos.		

Fonte: Informações Oficiais do Governo Estadual

Respaldadas em pareceres da Procuradoria Geral do Estado, as anulações, feitas através de Decretos do Chefe do Poder Executivo, enumeraram vícios decorrentes de violações a disposições da Constituição Federal, das Leis de Licitações e de Responsabilidade Fiscal.

Posteriormente, a Procuradoria Geral do Estado formalizou denúncias a este Tribunal e encaminhou cópias de documentos ao Ministério Público Estadual, para análise, apuração de responsabilidades e eventual propositura de ações civil e/ou criminal contra os ordenadores das despesas.

O único Decreto objeto de discussão judicial foi o de nº 611, em que o Instituto Curitiba de Informática ICI ingressou com mandado de segurança no Tribunal de Justiça do Estado (nº 138435-6), ao qual foi concedida a segurança, através do Acórdão nº 5985, de 04 de novembro de 2003. Dessa decisão, o Estado do Paraná interpôs recurso extraordinário, pendente de apreciação de sua admissibilidade.

Atitudes dessas proporções geram consequências, como a propositura de ações, ou mesmo medidas de cunho administrativo. Outras considerações sobre os procedimentos de anulação, no entanto, só poderão ser formuladas com o decurso de tempo, quando será possível avaliar os reflexos para as gestões atuais e futuras.

4.2 - Extinção de Modalidades Lotéricas

O Instituto de Ação Social do Paraná IASP recebeu, durante o exercício de 2003, conforme determinava a legislação específica de cada modalidade lotérica, o valor de R\$ 8.676.357,09, repassados pelo Serviço de Loteria do Estado do Paraná.

O IASP aplica os recursos em manutenção e investimento de creches, centros comunitários, entre outros, especificamente no atendimento de crianças e adolescentes em conflito com a lei (violência ao menor).

A anulação do contrato entre a Serlopar e a Getech Brasil Ltda, citado em tabela pertinente, e a rescisão do contrato da Larami Diversões e Entretenimentos Ltda, consoante Decreto nº 1.047, de 09 de abril de 2003, que provocou a suspensão dos repasses de algumas modalidades lotéricas, doravante exigirá do Estado a busca de fontes alternativas, aptas a compensar a perda do recurso.

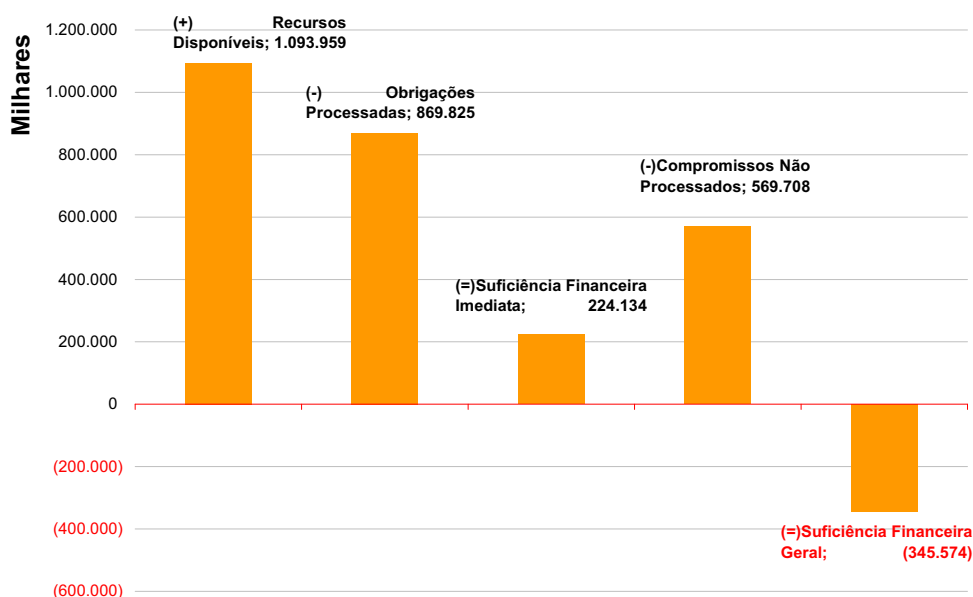
5 ASPECTOS FINANCEIROS

A gestão financeira, que corresponde à administração do fluxo de caixa, não pode ser avaliada apenas pelos saldos bancários, mas também pelos coeficientes de arrecadação comparados com os compromissos assumidos pela administração estadual. Nesse sentido, há que se observar o mandamento do artigo 9º, da LRF, quanto ao acompanhamento bimestral da realização da receita que estabelece limitações de empenhos e movimentação financeira, caso esta não corresponda às expectativas de resultados primários e nominal definidos na LDO.

Os saldos bancários totalizaram, em 31 de dezembro, a importância de R\$ 1.093 milhões, desdobrando-se em vinculados, com destinação específica de R\$ 19,6 milhões e R\$ 1,074 bilhão de recursos do tesouro para obrigações operacionais ordinárias.

O resultado financeiro auferido no exercício apresentou, preliminarmente, suficiência de caixa no valor de R\$ 224 milhões, para saldar os compromissos liquidados. Com a inclusão dos Restos a Pagar, entretanto, pendentes, do implemento de condição (liquidação), tem-se a insuficiência de disponibilidade, na importância de R\$ 345,5 milhões (ver **gráfico 5**, na página seguinte).

Gráfico 5: Síntese da Administração Financeira - 2003



Fonte: Relatório do Balanço Geral Consolidado - Adm. Global - Balanço Patrimonial quadro nº 130 e Demonstrativo da Disponibilidade Financeira e dos Restos a Pagar quadro nº 123.

6 ASPECTOS PATRIMONIAIS

Nos termos dos artigos 104 e 105 da Lei Federal 4.320/64, o Governo Estadual apresentou as demonstrações das variações patrimoniais ocorridas em 2003, bem como o balanço patrimonial, evidenciando a posição do patrimônio do estado em 31 de dezembro, conforme se demonstra na **tabela 13**.

6.1 Variações Patrimoniais

As Variações Patrimoniais registraram as alterações ocorridas. Essas demonstrações revelam, por um lado, os recursos financeiros efetivamente recebidos no exercício e, por outro, as aplicações realizadas nas várias atividades que o Estado desenvolve, assim representadas na **tabela 13** e **gráfico 6** (ver página seguinte).

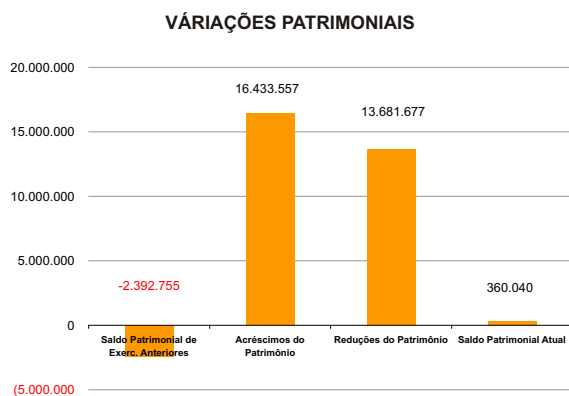
Tabela 13: Síntese da Gestão Patrimonial - 2003

Movimentação do Patrimônio	Gestão Patrimonial			
	Adm. Direta	Adm. Indireta	Ajustes	Adm. Global
Saldo Patrim. do Exercício Anterior	(3.178.697)	1.110.867	(324.925)	(2.392.755)
(+)Variações Resultantes Ativas	10.330.025	1.683.287		12.013.312
(+)Variações Independentes Ativas	3.846.172	3.189.430	(2.615.357)	4.420.245
(-) Variações Resultantes Passivas	8.447.494	2.588.144		11.035.639
(-) Variações Independentes Passivas	3.201.876	2.068.686	(2.624.523)	2.646.039
(=)Resultado Patrim. do Exercício	2.526.827	215.887	9.167	2.751.880
(+)Aporte/Redução Capital Empresas	0	915		915
Saldo Patrim. Acumulado	(651.871)	1.327.670	(315.758)	360.040

As variações patrimoniais ocorridas em 2003, apresentaram acréscimos no Patrimônio do Estado da ordem de R\$ 2.751 milhões. Esta performance teve como destaque: Incorporação de Bens - R\$ 546 milhões, inscrições em Dívida Ativa de R\$ 2 bilhões, Valorização de Bens - R\$ 476 milhões e Amortização de Dívidas R\$ 544 milhões. Assim, o Saldo Acumulado do Patrimônio do Estado reverteu uma sequência de Déficit, passando a ser representado por um Ativo Real Líquido (Superávit) da ordem de R\$ 360 milhões.

Fonte: Relatório do Balanço Geral Consolidado Adm. Global Balanço Patrimonial quadro nº 130. Obs. Nas variações Patrimoniais ativas e passivas foram excluídas as contas de Interferências.

Gráfico 6: Variação do Patrimônio



6.1.1 - Acréscimos de Patrimônio

Variações Resultantes Ativas R\$ 12 bilhões - Acréscimos do patrimônio decorrentes da execução do orçamento, representados pela realização das receitas arrecadadas R\$ 10 bilhões, aquisição de títulos e valores R\$ 510,9 milhões e amortização da Dívida R\$ 544,9 milhões.

Variações Independentes Ativas R\$ 4,4 bilhões. São fatos positivos que modificaram o patrimônio, sem fazer parte do sistema orçamentário. Dentre esses, aparecem entre outras: a incorporação de bens e valores R\$ 546 milhões, Valorização de Bens R\$ 476,7 milhões, e os créditos, como a Dívida Ativa R\$ 2 bilhões.

6.1.2 - Reduções de Patrimônio

Variações Resultantes Passivas R\$ 11,0 bilhões. Representam as reduções registradas no patrimônio, decorrentes da movimentação orçamentária, ou seja: a despesa consignada no orçamento R\$ 10,8 bilhões, bem como os fatos permutativos, como a Cobrança da Dívida Ativa R\$ 25,1 milhões e a contratação de operações de crédito R\$ 161,9 milhões. Apesar de se constituírem em receitas, o primeiro reduz a conta Créditos e a outra aumenta a Dívida Pública.

Variações Independentes Passivas R\$ 2,6 bilhões. Apresentam-se como variações relativas a fatos que independem das operações orçamentárias e que, por sua natureza, reduzem os componentes do patrimônio, tais como: Ajustes de Obrigações da Dívida Fundada Interna e da Dívida Fundada Externa - R\$ 1,4 bilhão, sendo R\$ 1,1 bilhão proveniente de correção monetária e R\$ 246,9 milhões da variação cambial positiva, cancelamento de Dívida Ativa R\$ 208,8 milhões, Desincorporações de Bens R\$ 342 milhões, Cancelamento de Créditos R\$ 308,1, dos quais R\$ 194 milhões relacionam-se a cancelamento de Empréstimos Concedidos.

6.1.3- Resultado Patrimonial do Exercício

O Resultado Patrimonial consiste na diferença entre os aumentos e as reduções do Patrimônio em determinado período, cuja característica marcante é o fato de poder evidenciar situação positiva (Superávit) ou negativa (Déficit). Verificou-se um Superávit de R\$ 2,7 bilhões. Esse resultado reverteu, em 2003, uma série de déficits Patrimoniais acumulados de exercícios anteriores, passando a ser representado por um Ativo Real Líquido, da ordem de R\$ 360,0 milhões.

6.2 Balanço Patrimonial

O Patrimônio Estadual é representado, contabilmente, pelos grupos do Ativo e do Passivo, e pela diferença encontrada entre os dois, denominada Saldo Patrimonial Acumulado, representado por um Ativo Real Líquido, quando positivo, ou um Passivo Real a Descoberto em caso de resultado negativo. Os componentes patrimoniais apurados no final do período são ilustrados na **tabela 14** (ver página seguinte).

6.2.1- Ativo

No Ativo, demonstram-se os bens e direitos, que em dezembro de 2003 importaram em R\$ 17 bilhões. No ativo permanente, que representa 71% do total, estão registrados os principais bens e direitos que o Estado possui, tais como Dívida Ativa R\$ 7,6 bilhões, Participações Societárias nas Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista R\$ 3,2 bilhões, Valores em Almoxarifado - R\$ 1,3 bilhões e Outros Créditos e Valores R\$ 2 bilhões.

Tabela 14: Síntese do Balanço Patrimonial - 2003

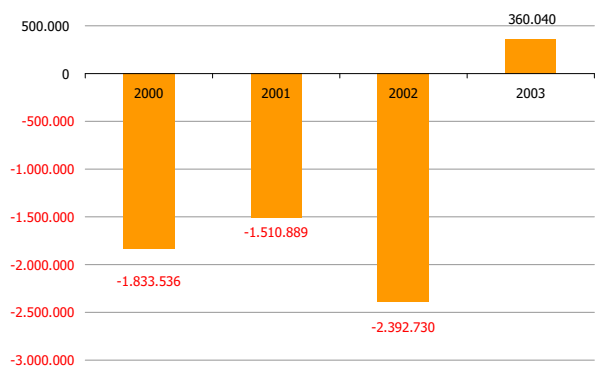
ATIVO			PASSIVO		
TÍTULOS	ADM. GLOBAL	%	TÍTULOS	ADM. GLOBAL	%
FINANCEIRO	1.261.043	5,70%	FINANCEIRO	4.248.363	19,22%
Disponível	1.074.303	4,86%	Restos a Pagar	3.526.088	15,95%
Vinculado	19.656	0,09%	A Processar	3.378.538	15,28%
Realizável	167.083	0,76%	Processados	147.550	0,67%
PERMANENTE	15.831.900	71,61%	Serviços da Dívida a Pagar	0	0,00%
Bens Móveis	617.273	2,79%	Depósitos de Diversas Origens	709.643	3,21%
Bens Imóveis	726.955	3,29%	Outros Créditos em Circulação	12.632	0,06%
Créditos	7.815.452	35,35%	Débitos de Tesouraria	0	0,00%
Valores	6.672.220	30,18%	PERMANENTE	12.484.539	56,47%
Bens em Processo de Aquisição	0	0,00%	Dívida Fundada Interna	10.393.522	47,01%
Diversos	0	0,00%	Dívida Fundada Externa	2.016.098	9,12%
			Outras Dívidas	74.919	0,34%
SOMA ATIVO REAL	17.092.943	77,31%	SOMA PASSIVO REAL	16.732.902	75,68%
SALDO PATRIMONIAL	0	0,00%	SALDO PATRIMONIAL	360.040	1,63%
Passivo Real Descoberto	0	0,00%	Ativo Real Líquido	360.040	1,63%
De Exercício Anteriores	0	0,00%	De Exercício Anteriores	(2.392.755)	-10,82%
Do Exercício	0	0,00%	Do Exercício	2.751.880	12,45%
Aporte/Redução de Capital	0	0,00%	Aporte/Redução de Capital	915	0,00%
COMPENSADO	5.016.673	22,69%	COMPENSADO	5.016.673	22,69%
TOTAL DO ATIVO	22.109.616	100,00%	TOTAL DO PASSIVO	22.109.616	100,00%

6.2.2 - Passivo

O grupo do Passivo, que registra as obrigações do Estado, somou R\$ 16,7 bilhões, composto quase que em sua totalidade pela Dívida Pública, sendo a Dívida Flutuante, ou de curto prazo, no montante de R\$ 4,2 bilhões e Dívida Fundada, compreendendo Interna e Externa, cujo valor importou em R\$ 12,4 bilhões.

Por fim, fechando a equação contábil do Balanço Patrimonial da Administração Estadual, destaca-se o Saldo Patrimonial, representado por um Ativo Real Líquido de R\$ 360,0 milhões, que reverteu em 2003 uma seqüência de déficits acumulados. Os principais fatores deste resultado foram: reflexos decorrentes dos resultados superavitários verificados com o advento da LRF, a correção da Dívida Pública que foi a menor dos últimos anos, e ajustes procedidos no patrimônio do Estado pela atual gestão (ver gráfico 7).

Gráfico 7: Resultado Patrimonial



Fonte: Balanço Geral Consolidado Volume I e Papéis de Trabalho da IGC

6.3 Análise Econômica

A análise econômica pretende atestar a capacidade que o Estado possui para garantir os compromissos assumidos, evidenciando os valores de seus Bens e Direitos (Ativo Real) em relação a sua Dívida Geral (Passivo Real).

O Estado demonstrou, em 31 de dezembro, a sua capacidade de endividamento. Seu Ativo é suficiente para saldar as dívidas assumidas, inclusive, com sobra de R\$ 360 milhões.

O Ativo Real encontra-se registrado com valores históricos e se fosse procedida a reavaliação dos bens móveis e imóveis, nos termos do § 3º, do artigo 108 da Lei nº 4.320/64, ter-se-ia uma situação do Patrimônio Público mais próxima da realidade, pois tanto os bens, quanto as dívidas, estariam atualizados monetariamente, possibilitando uma análise mais adequada.

Em 2000, o comprometimento do passivo em relação ao ativo era de 117,85% e, em 2002, de 117,35%. Em 2003, apresentou sensível melhora, pois o passivo comprometeu 97,89% do seu ativo, demonstrando recuperação patrimonial de 2,11%, os quais estão representados pelos R\$ 360 milhões de Ativo Real Líquido.

O gráfico 8 a seguir ilustra o comprometimento do ativo em relação ao passivo nos últimos quatro anos.

Gráfico 8: Grau de Endividamento do Estado - Administração Consolidada - 2000 a 2003



Fonte: Balanço Geral Consolidado Volume I e Papéis de Trabalho da IGC

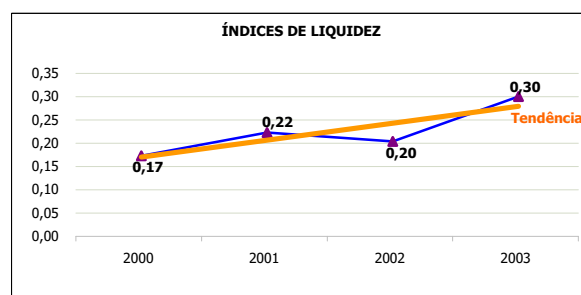
6.4 Análise Financeira

Atesta a liquidez do Estado, apurada mediante a relação do Ativo Financeiro sobre o Passivo Financeiro, cujo índice demonstra a capacidade de pagamento do Estado a curto prazo.

No período de 2000 a 2002, o índice de liquidez médio foi de R\$ 0,19 para cada real de obrigação de curto prazo e, em 2003, passou-se a dispor de R\$ 0,30, o que representou um aumento de liquidez de 52%, em relação à média dos exercícios anteriores.

O índice de liquidez, dentro de um período de quatro anos, foi representado no gráfico 9.

Gráfico 9: Índice de Liquidez do Estado - Administração Consolidada - 2000 a 2003



Fonte: Balanço Geral Consolidado Volume I e Papéis de Trabalho da IGC

IV - Vinculações Constitucionais e Limites Legais

Alguns interesses, qualificados como próprios da comunidade, são absolutamente indisponíveis. Sobre esses, o legislador constitucional ou ordinário entendeu necessário formular regras, objetivando limitar a despesa orçamentária, retirando do administrador público a faculdade de despender a mais ou a menos. Assim é que, as Constituições Federal e Estadual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelecem paradigmas, mínimos ou máximos, tanto na fixação quanto na execução da despesa orçamentária. Esses limites, legalmente impostos, e seus respectivos valores e percentuais orçamentários finais, fixados e efetivamente realizados, para o período, apresentaram a seguinte performance:

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

Trata-se de fórmula adotada pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (nº 13.727/02), que fixou os limites orçamentários para os três Poderes e para o Ministério Público, cuja adequação à norma, verificada a partir da apuração da liberação das cotas repassadas, está sintetizada na **tabela 15**.

Tabela 15: Limites da Lei de Diretrizes Orçamentárias - 2003

LEGISLAÇÃO	LIMITES DA LDO - GASTOS POR PODER				RESULTADO
	LIMITE LEGAL	EXECUTADO Em R\$ mil	% EXECUTADO		
Poder Legislativo	< ou = 5%	270.548	4,89%	Cumprido	
Poder Judiciário	< ou = 8,5%	432.130	7,81%	Cumprido	
Ministério Público	< ou = 3,6%	190.637	3,45%	Cumprido	

Fontes: LDO (Lei nº 13.727/02); Relatórios SIAF - SIA 215, e Balanço Geral do Estado, Volume I

2 LIMITES CONSTITUCIONAIS - GASTOS COM EDUCAÇÃO

2.1 Gastos com Educação

De acordo com o consignado no artigo 212, da Constituição Federal, os Estados deverão aplicar pelo menos 25% das suas receitas resultantes de impostos, somadas as transferências, em manutenção e desenvolvimento do ensino. Esse mínimo deveria garantir o atendimento a

postulados básicos da sociedade, que tem na educação um segmento prioritário.

Os gastos nessa área atingiram tecnicamente o patamar de R\$ 1,7 bilhão, ou 26,19% da base de cálculo. Se subtraído da despesa com Ensino Público, entretanto, o valor aplicado no Ensino Superior (não enquadrado como ensino obrigatório, objeto da disposição constitucional), o percentual seria reduzido para 21,55%, ficando, destarte, abaixo dos 25%. Deve ser observado que esta tem sido uma tendência constante nos quatro últimos exercícios. A **tabela 16** (ver página seguinte) demonstra os gastos efetuados com educação em 2003.

Embora seja um tema polêmico, vale advertir o administrador da necessidade de respeitar o disposto no § 3º, do artigo 212 da Constituição Federal, que prevê que “a distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação”.

Analisando os Gastos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental, verificou-se que o Governo Estadual aplicou 59,92% dos recursos a que se refere o caput do art. 212, da Constituição Federal, índice idêntico ao do exercício financeiro de 2002, ficando abaixo dos 60% estabelecidos no art. 60, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Cabe ressaltar que, no Relatório referente às contas do exercício anterior, determinou-se ao Poder Executivo que, para o exercício em análise, deveria ocorrer a aplicação do equivalente, em termos percentuais ou nominais, da parcela não aplicada no ensino fundamental, ou seja, 0,08%, o que elevaria o mínimo para 60,08%.

Aqui, se tem, novamente, um compromisso da Administração, consignado no ofício nº 131/2004-GAB, de 25 de maio de 2004, exarado pela Secretaria de Estado da Fazenda, no qual a diferença de 0,08%, faltante para o atingimento do mínimo, será aplicada no exercício de 2004. Observa-se que remanesce a irregularidade, que vem a ser atenuada, entretanto, pela boa vontade do administrador em aplicações futuras na área.

Tabela 16: Comportamento de Gastos com Educação - 2003

MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO PÚBLICO			
RECEITA DE IMPOSTOS (-) EXCLUSÕES LEGAIS (Base de Cálculo)	6.690.879	VALOR APLICADO	% Execução
Administração Geral	Limite Legal mínimo de 25%	154.173	2,30%
Ensino Fundamental		49.979	0,75%
Transferências - FUNDEF		916.311	13,69%
Ensino Médio		233.794	3,49%
Ensino Superior		310.739	4,64%
Educação p/Jovens e Adultos		25.821	0,39%
Educação Especial		58.590	0,88%
Obrigações Especiais		652	0,01%
Tecnologia da Informação		2.482	0,04%
Gastos Líquidos com Educação			1.752.551
Gastos c/ Educação (Exceto Ensino Superior)		1.441.812	21,55%
Aplicação no Ensino Fundamental			
Base de Cálculo (25% da Receita de Impostos)	Limite Legal mínimo de 60% + 0,08% (parcela faltante em 2002)	1.672.720	59,92%
Gastos Mínimo Exigido com Ensino Fundamental (60% da Base de Cálculo)		1.004.970	
Aplicação em Ensino Fundamental		1.002.335	

Fonte: Balanço Geral do Estado - 2003 - Volume I

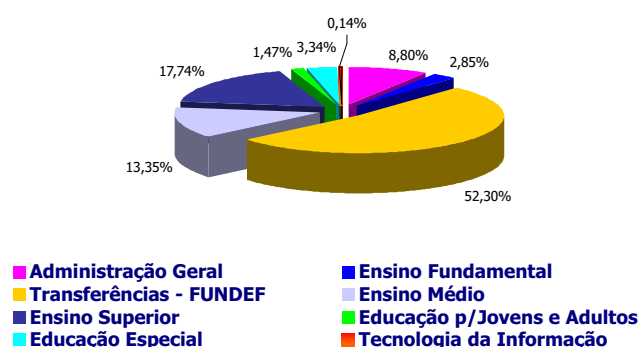
Desta feita, tendo em vista as determinações relativas às Contas de 2002 e as manifestações emanadas pelo Executivo, os percentuais não cumpridos totalizam 0,16%, montante que deve ser implementado no próximo exercício.

O gráfico 10 ilustra o detalhamento dos gastos com educação.

2.2 Aplicação dos Recursos do FUNDEF

Os recursos destinados ao FUNDEF importaram em R\$916,3 milhões, sendo que o retorno efetivo registrado na Receita do Estado foi de R\$ 711,9 milhões, que somados o saldo financeiro do exercício anterior de R\$ 40,6 milhões e receitas de aplicações financeiras no valor de R\$20,4 milhões, totalizaram R\$773 milhões.

Gráfico 10: Aplicação dos Gastos com Educação - 2003



2.2.1 Aplicação dos Recursos

Do total dos recursos recebidos no exercício financeiro de 2003, foram aplicados R\$ 474,5 milhões ou 61,38% na Valorização do Magistério, R\$ 248,9 milhões ou 32,20% na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental, remanescendo um saldo em conta corrente de R\$ 49,6 milhões, sendo que R\$ 4,3 milhões estão comprometidos com restos a pagar do exercício de 2002, R\$ 35,7 milhões com restos a pagar do exercício de 2003, e um saldo disponível de R\$ 9,6 milhões. Esse montante, conforme Art. 45 do Provimento nº 37/99-TC, deverá ser aplicado integralmente na educação fundamental do estado no primeiro trimestre do exercício de 2004, observados os critérios de utilização estabelecidos na Lei nº 9.424/96.

2.2.2 Valor por Aluno/Ano

O Estado do Paraná alcançou o valor de R\$ 850,54 por aluno/ano, ultrapassando os valores mínimos determinados pela legislação, de R\$ 462,00 para alunos de 1ª a 4ª série e de R\$ 485,10 para os alunos de 5ª a 8ª série e Educação Especial, conforme Decreto Federal nº 4.861, de 20 de outubro de 2003.

A **tabela 17** (ver página 31) demonstra a origem e aplicação dos recursos diretamente aplicados pelo Estado.

2.3 Evolução dos Gastos em Ensino

Na **tabela 18** (ver página 32), pode-se constatar os valores aplicados nos últimos 4 (quatro) anos.

Feita uma comparação histórica, observa-se que, muito embora o valor nominal de aplicação no ensino tenha apresentado crescimento, percentualmente houve decréscimo do montante destinado à área. No ensino fundamental, havido como prioridade, pela Lei Maior, a queda em pontos percentuais foi de 15,88%, em 2000 para 14,44% em 2003, apesar do aumento da receita. Logo, há uma evidente tendência à queda no setor, que deve ser objeto de cuidado, por parte do Gestor Público, no sentido de reverter o quadro, buscando-se maior adequação à Constituição Federal.

3 APLICAÇÃO DE RECURSOS EM CIÊNCIA E TECNOLOGIA

O artigo 205, da Constituição Estadual, dispõe que o Estado deverá aplicar, no mínimo, 2% da Receita Tributária na pesquisa científica e tecnológica.

No exercício de 2003, o Governo Estadual descumpriu esse mandamento constitucional, o que já se constitui em tendência nas últimas gestões. O valor final ficou em 1,82% da sua base de cálculo. Em que pese o descumprimento, a Administração garantiu, nos termos consignados no ofício nº 131/2004-GAB, de 25 de maio de 2004, exarado pela Secretaria de Estado da Fazenda, que a diferença de 0,18%, para se atingir o mínimo, será transferida para o mesmo fundo no exercício de 2004. Esta é uma prática usual que, se não elide a irregularidade, aponta a boa vontade do gestor na obediência aos postulados legais e firma um compromisso de investimento futuro.

O Governo do Estado do Paraná, pelo Decreto nº 1952, de 24/10/2003, anulou o contrato de gestão entre o Estado do Paraná e o Serviço Social Autônomo PARANA TECNOLOGIA, consubstanciado no Parecer nº 396/2003 PGE, da Procuradoria Geral do Estado, aprovado em 30 de setembro de 2003.

4 GASTOS COM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE

A Emenda Constitucional nº 29, de 13/09/00, acresceu o artigo 77 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, determinando a aplicação de 12% do produto da arrecadação dos impostos, deduzidas as parcelas transferidas aos Municípios, em ações e serviços públicos de saúde, até 2004.

O § 1º, do mesmo artigo, estabelece que os Estados que aplicarem percentuais inferiores a 12% deverão elevá-lo gradualmente até 2004, reduzida a diferença à razão de, pelo menos, 1/5 (um quinto) por ano, sendo que, a partir do exercício de 2000, a aplicação será de no mínimo 7%. A **tabela 19** (página 32) mostra o comportamento desses gastos, em termos percentuais, nos últimos 04 (quatro) anos, com as diferenças aplicadas e a aplicar em 2004.

Para o exercício de 2003, conforme apresentado na **tabela 20** (página 32), os Gastos com Serviços Públicos de Saúde totalizaram R\$ 594,8 milhões, equivalentes a 10,30% da base de cálculo, ficando, desta feita, abaixo do preceito constitucional, cuja previsão era de, no mínimo, 10,77% para aplicação.

Na apuração desse limite, foram adotados os mesmos critérios dos anos anteriores, bem como os parâmetros do último relatório de contas estaduais. Esta Corte vem expurgando despesas incompatíveis com ações e serviços de saúde, que são apresentadas amiúde como fazendo parte dos gastos legalmente admitidos. Por outro lado, o Governo Estadual, em resposta a este Relator quanto à apropriação das referidas despesas, exarou justificativa pelo Ofício nº 131/2004-GAB, já mencionado anteriormente, com a seguinte abordagem:

“Que o percentual de 9,33% refere-se a previsões entre despesas e receitas e que o percentual de 11,10 é o lado real entre as despesas e receitas.

Segundo o entendimento assumido pelo Poder Executivo do Governo do Estado do Paraná, além das despesas explicitadas orçamentariamente, conforme QDD (Quadro de Detalhamento de Despesas), comprovamos outras despesas, conforme os ofícios, que também anexamos a presente e que fazem vetor de gastos na área de saúde.”

No tocante à manifestação, relativa ao primeiro parágrafo, cabe reafirmar que o percentual de fixação orçamentária serve de parâmetro de estimativas de gastos para um período, pois o que se considera, para fins de cumprimento, são os gastos efetivamente realizados. Para rebater o argumento do segundo, deve-se realçar que, se

aquele é o real entendimento do Governo, há uma longa distância entre o mesmo e os critérios de classificação de gastos. Nesta área, comumente utilizados, nos termos da Portaria 2.047, de 05 de novembro de 2002 e a Resolução nº 322, de 08 maio de 2003, do Conselho Nacional de Saúde, e das decisões exaradas por este Tribunal sobre a matéria.

Portanto, não se vislumbra, no contraditório do Executivo, qualquer coerência com os ditames legais, e tampouco com as determinações desta Corte, quanto aos vetores, limites e diferenças a cumprir, relativamente, às despesas com ações e serviços de saúde.

5 GASTOS COM PESSOAL

Este é sempre um paradigma preocupante pois, tradicionalmente, a Administração Pública apresenta inchaço na área. O limite de gastos com pessoal para os Estados é de 60%, nos termos da Constituição Federal. A **tabela 21** (página 33) demonstra o limite global do Estado, bem como os limites individuais por Poder e Órgão, conforme divisão acolhida pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Um ponto importante merece ressalva: os cálculos dos limites de pessoal, formulados na instrução da IGC, não convergem com os apresentados no Relatório do Balanço Geral Consolidado de 2003 (Volume I, fls. 088 a 090). Observa-se que a unidade instrutora utilizou as despesas com pessoal liquidadas para apuração dos limites de pessoal, e não as empenhadas, da forma como adotado pela SEFA. A metodologia da IGC, contudo, tem fulcro na melhor técnica, derivada das determinações da Secretaria do Tesouro Nacional, nas quais se constata que, para o cômputo dos gastos em apreço, utilizam-se despesas liquidadas.

Outro ponto de conflito diz respeito às parcelas relativas às contribuições ao Fundo Previdenciário - Fundo Financeiro - Pensionistas da Assembléia Legislativa, Tribunal de Contas, Tribunal de Justiça, Tribunal de Alçada e Ministério Público, que, conforme Resolução desta Casa, da qual fui relator, determina a inclusão dos pensionistas e inativos dos demais Poderes e Órgãos no cômputo da despesa com pessoal do Poder Executivo.

Tabela 17: Origem e Aplicações de Recursos do FUNDEF - 2003

ORIGENS E APLICAÇÕES DOS RECURSOS DO FUNDEF		
ORIGEM DOS RECURSOS		
TÍTULOS	VALOR - R\$	%
SALDO FINANCEIRO DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	40.647.351,42	5,26%
RECEITA DO FUNDEF	711.929.078,63	92,10%
RENDIMENTOS APLICAÇÃO FINANC. DO EXERCÍCIO	20.449.184,72	2,65%
TOTAL DAS RECEITAS (1)	773.025.614,77	100,00%
APLICAÇÃO DOS RECURSOS		
DESPESAS PAGAS APLICADAS NA VALORIZAÇÃO DO MAGISTÉRIO NO MÍNIMO - 60% DOS RECURSOS	474.474.027,78	61,38%
Pessoal	431.130.257,15	55,77%
Encargos Sociais	35.122.267,58	4,54%
Restos a Pagar de Encargos Sociais	8.221.503,05	1,06%
DESPESAS PAGAS APLICADAS NA MANUT. E DESENV. DO ENSINO NO MÁXIMO - 40% DOS RECURSOS	248.933.247,40	32,20%
Despesa com Folha	200.088.953,39	25,88%
Despesa com Encargos	9.455.918,63	1,22%
Restos a Pagar de Outros Encargos	1.527.746,85	0,20%
Despesa Transporte Escolar	24.662.654,53	3,19%
Restos a Pagar de Transporte Escolar	250.186,75	0,03%
Municipalização Fundef	896.824,49	0,12%
Restos a Pagar com Municipalização do Fundef	1.831.650,70	0,24%
Telefone	1.940.444,34	0,25%
Restos a Pagar de Telefone	289.086,22	0,04%
Água e Esgoto	3.239.960,26	0,42%
Restos a Pagar com Água e Esgoto	1.092.925,24	0,14%
Energia Elétrica	2.869.099,29	0,37%
Serviços Gráficos, Encadernação e Editais	787.796,71	0,10%
TOTAL DAS DESPESAS (2)	723.407.275,18	93,58%
Despesas de Restos a Pagar do Exercício de 2002	4.329.336,46	0,56%
Despesas de Restos a Pagar do Exercício de 2003	35.672.243,32	4,61%
DISPONIBILIDADES DO FUNDEF P/ EXERC. SEGUINTE	9.616.759,81	1,24%
INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES		
RECURSOS DO FUNDEF AOS MUNICÍPIOS DO ESTADO (3)	631.202.417,73	
TOTAL DO RECURSOS DO FUNDEF PARA O ESTADO DO PARANÁ (1+3)	1.343.131.496,36	
Valor mín. por aluno/ano, conf. Dec. Fed. 4.861 de 20/10/2003 1ª a 4ª série	462,00	
Valor mín. por aluno/ano, conf. Dec. Fed. 4.861 de 20/10/2003 5ª a 8ª série	485,10	
Valor mín. por aluno/ano, conf. Dec. Fed. 4.861 de 20/10/2003 Ed. Especial	485,10	
Nº de alunos matriculados conf. Censo/01	1.578.591	
Valor per capita por aluno/ano do Estado/Municípios	850,84	

Fonte: Balanço Geral do Estado 2003 Volume I, Prestação de Contas do FUNDEF - 2003

Tabela 18: Evolução dos Gastos com Ensino - 2000 a 2003

TÍTULOS	2000	% s/base cálc.	2001	% s/base cálc.	2002	% s/base cálc.	2003	% s/base cálc.
Receita de Impostos (Base de Cálculo)	6.787.331		6.867.636		6.266.299		6.690.879	
Administração Geral	133.067	1,96%	140.283	2,04%	137.789	2,20%	154.173	2,30%
Ensino Fundamental	165.378	2,44%	74.431	1,08%	45.722	0,73%	49.979	0,75%
Transferências - FUNDEF	911.897	13,44%	929.949	13,54%	859.038	13,71%	916.311	13,69%
Ensino Médio	175.938	2,59%	224.290	3,27%	203.812	3,25%	233.794	3,49%
Ensino Superior	426.167	6,28%	403.252	5,87%	321.569	5,13%	310.739	4,64%
Educação p/Jovens e Adultos	37.837	0,56%	30.116	0,44%	24.801	0,40%	25.821	0,39%
Educação Especial	68.852	1,01%	62.104	0,90%	54.237	0,87%	58.590	0,88%
Obrigações Especiais	4.688	0,07%	360	0,01%	144	0,00%	652	0,01%
Tecnologia da Informação	0	0,00%	2.850	0,04%	2.845	0,05%	2.482	0,04%
Comunicação Social	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	10	0,00%
Desp. Líquida c/ Educação	1.923.824	28,34%	1.867.635	27,19%	1.649.958	26,33%	1.752.551	26,19%
(-)Ensino Superior	426.167	6,28%	403.252	5,87%	321.569	5,13%	310.739	4,64%
Gasto c/ Educ. s/ Ens. Sup	1.497.657	22,07%	1.464.383	21,32%	1.328.389	21,20%	1.441.812	21,55%

Fonte: Balanço Geral do Estado 2003 Volume I, Papéis de Trabalho da IGC.

Tabela 19: Comportamento dos Gastos com Saúde - 2000 a 2003

EXERCÍCIOS	2000	2001	2002	2003	2004
% FIXADO NA EC-29/2000	7%	8%	9%	10%	12%
% APLICADO PELO GOVERNO	4,59%	8,56%	9,08%	10,30%	0,00%
% A SER APLICADO	7%	10,41%	10,85%	10,77%	12,47%
DIFERENÇAS	-2,41%	-1,85%	-1,77%	-0,47%	-12,47%

Fonte: Relatório de Parecer Prévio das Contas de 2002 e Papéis de Trabalho da IGC.

Tabela 20: Despesas em Ações e Serviços de Saúde - 2003

AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE			
RECEITA DE IMPOSTOS (-) EXCLUSÕES LEGAIS (Base de Cálculo)	5.774.568		
LIMITES APRESENTADOS PELO GOVERNO ESTADUAL			
	VALOR APLICADO	Limite Legal mínimo de 9,33%	% Execução
DESPESAS COM AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE	641.074		11,10%
LIMITES APURADOS PELA INSPETORIA GERAL - TC			
	VALOR APLICADO	Limite Legal mínimo de 10,77%	% Execução
DESPESAS COM AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE	594.895		10,30%
DIFERENÇAS, EM % (PERCENTUAIS) A SEREM REALIZADAS			-0,47%

Fonte: Balanço Geral do Estado 2003 Volume I.

Tabela 21: Gastos com Pessoal - 2003

LIMITES DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - GASTOS COM PESSOAL		8.367.338	EXECUTADO em R\$	% Executado	ANÁLISE
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - Base de Cálculo - RCL					
Pessoal - Total Estado	CF art. 169 § único Lei Comp. 101/00 art. 19 II	< ou = 60%	4.589.822	54,85%	Cumprido
Pessoal - Poder Executivo	CF art. 169 Lei Compl. 101/00 art. 20, II, c	< ou = 49%	3.947.386	47,18%	Cumprido
Pessoal - Poder Legislativo	CF art. 169 Lei Compl. 101/00 art. 20, II, a	< ou = 3%	200.418	2,40%	Cumprido
Pessoal - Poder Judiciário	CF art. 169 Lei Compl. 101/00 art. 20, II, b	< ou = 6%	327.557	3,91%	Cumprido
Pessoal - Ministério Público	CF art. 169 Lei Compl. 101/00 art. 20, II, 2	< ou = 2%	114.046	1,36%	Cumprido

Fonte: Balanço Geral do Estado 2003 Volume I.

O entendimento do Executivo, entretanto, é de que essa contribuição deve ser apropriada ao Órgão ao qual o pensionista se refere. Em processo de Alerta, relativo ao 3º quadrimestre de 2003, de nº 8.590-3/04-TC (em trâmite neste Tribunal), Parecer nº 394/2003-PGE, chancelado pelo Governador de Estado, entendeu que *“cada Poder e Órgão deverá computar na sua despesa de pessoal os gastos com seus inativos, podendo excluir desse cálculo os inativos aposentados e pensionistas que têm seus benefícios pagos pelo Parana Previdência, porque nesse caso o Fundo se encarrega da despesa, porque tem receita própria para seu custeio”*.

Para efeito deste Relatório, adota-se, na íntegra, a posição desta Corte.

O Quadro Funcional da Administração Pública do Estado, compreendendo os Poderes e Ministério Público conta atualmente com 209.190 servidores, sendo 200.066 do Poder Executivo.

O Estado possui 23.886 pensionistas de todos os Poderes e 64.570 servidores inativos pertencentes ao Executivo - Secretarias de Estado, Autarquias, Polícia Militar e Instituições de Ensino Superior, Ministério Público, conforme levantado pela IGC.

5.1 Destaques da Política de Pessoal

Alguns tópicos mereceram especial atenção na área de pessoal, por se constituírem em pontos controversos, nos quais se caracteriza o excesso, a falta de planejamento e a estrutura deficitária de recursos humanos.

O primeiro deles diz respeito ao estágio, que está previsto na lei federal nº 6494, de 07 de dezembro de 1977, da seguinte forma: *“As pessoas jurídicas de Direito Privado, os órgãos da Administração Pública e as Instituições de Ensino podem aceitar, como estagiários, os alunos regularmente matriculados em cursos vinculados ao ensino público e particular”* (redação dada pela lei nº 8859/94).

Alguns pressupostos fundamentais fazem parte da legislação:

- os alunos devem estar freqüentando cursos de nível superior, profissionalizante de 2º grau ou escolas de educação especial;
- o estágio dar-se-á mediante termo de compromisso celebrado entre o estudante e a parte concedente, com interveniência obrigatória da instituição de ensino;
- a jornada em estágio, a ser cumprida pelo estudante, deverá compatibilizar-se com seu horário escolar;
- os estágios devem propiciar a complementação do ensino e da aprendizagem;
- o estágio não cria vínculo empregatício de qualquer natureza e o estagiário poderá receber bolsa ou outra forma de contraprestação que venha a ser acordada, devendo, ainda, estar seguro contra acidentes pessoais.

Na administração estadual, os estagiários recebem uma bolsa auxílio, cujo valor é fixado por Decreto, além do vale-transporte, concedido a partir de julho de 1999, através de Decreto nº1022. Essas despesas integram o limite de gastos com pessoal, contabilizadas como “outras despesas de pessoal”, na forma do § 1º, do art. 18, da lei complementar federal nº 101, de 04 de maio de 2000.

Conforme levantamento feito pela Inspeção Geral de Controle, (tabela 22, na página seguinte) com base nos Relatórios das Inspeções de Controle Externo do último quadrimestre, o número de estagiários em atividade no Estado, durante o exercício de 2003, somou, na administração direta, compreendendo as Secretarias de Estado, a Casa Civil, a Casa Militar, a Procuradoria Geral do Estado e os órgãos de regime especial - **1.027** e, na administração indireta, compreendendo as Autarquias, Sociedades de Economia Mista e Empresas Públicas - **6.427**, totalizando - **7454** estagiários.

O número indica que os estagiários, em muitos casos, estão substituindo o servidor público e os empregados da administração indireta, desempenhando as funções daqueles. Essa situação pode ser resultado da vacância dos cargos, notadamente, pelo grande número de aposentadorias, não havendo a correspondente renovação dos quadros de pessoal, previsão que deveria ser materializada por meio de concursos públicos, para o provimento dos cargos vagos.

Finalmente, cabe ao Estado, a partir dessas informações, avaliar o número de estagiários do seu quadro funcional. Até mesmo em função da Lei própria que rege o estágio, verificando se estão sendo implementados os requisitos legais ou se o estágio tem sido utilizado como supedâneo do concurso público. Isso tudo, acompanhado de um estudo de impacto financeiro, viabilizando a realização de concursos públicos ou reestruturando as funções governamentais para adequá-las a sua capacidade funcional.

Um segundo ponto diz respeito ao número de cargos em comissão, comparativamente aos de provimento efetivo. Aqui deve ser considerado que cargos em comissão não devem ter funções técnicas, como já assentado em jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Para melhor compreensão da matéria, é possível verificar a **tabela 22**.

Neste tópico, vale observar que o Centro Cultural Teatro Guaíra preencheu cargos em comissão, criados pela Lei 1404/03. Tais cargos não se coadunam com o comissionamento pois, são, ao contrário, funções de natureza artística, como bailarinos e músicos. A 1ª Inspeção de Controle Externo, no âmbito de sua competência, já no exercício passado solicitou esclarecimentos. Deve-se destacar que, por meio da Resolução 10/04 da SEEC, aquele segmento informa que está procurando adotar medidas legais para a regularização.

Assim, recomenda-se ao Executivo que avalie o número de cargos em comissão, dentro dos parâmetros constitucionais.

Um terceiro ponto pôde ser verificado na Rádio e Televisão Educativa do Paraná que, com base em Decreto de 1424/95 autorizou contratações, por meio da figura do “cachê”, o que é manifestamente ilegal. Deve ser observado que tal situação não é nova e persiste há vários anos. A 1ª Inspeção de Controle Externo, através do ofício 37/03, determinou a suspensão dos pagamentos, por se tratar de infringência à Constituição Federal, notadamente ao inciso II, do artigo 37 que prevê a realização de concurso público. A matéria é, atualmente, objeto de impugnação, por parte da 5ª Inspeção de Controle Externo.

6 LIMITES DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A **tabela 23** (ver página seguinte) demonstra, resumidamente, os limites impostos ao Estado pela Lei Complementar nº 101/00, e o seu comportamento ao longo da execução orçamentária do exercício financeiro de 2003.

No 3º Quadrimestre, houve necessidade de expedição de Ato de Alerta, conforme determinação da LRF - inciso II, parágrafo 1 do art. 59, considerando-se que os gastos com pessoal encontravam-se acima do respectivo limite (protocolo nº 8.590-3/04-TC, em trâmite).

A comprovação da realização de Audiências Públicas, previstas no § 4º do art. 9º da LRF, restringiu-se à disponibilização de documentos, na página do Governo na

internet, a exemplo do que sucedeu no exercício anterior. Não há prova documental, apesar desta exigência fazer parte do rol formulado pela Instrução Técnica nº 08/2003-IGC (art. 3º, inciso XIII).

Lamentavelmente, isso denota o pouco caso que o Gestor Público fez do artigo da Lei, cujo mérito é reforçar aspectos importantes do Controle Social.

Tabela 22: Cargos em Comissão e Estagiários por Poder - 2003

PODER / REGIME	2003	%
Nº FUNC. - PODER EXECUTIVO (Exceto Universidades)	200.066	100%
Estatutário e CLT com Cargo em Comissão	2.440	1,22%
Cargos em Comissão	2.024	1,01%
Estagiários, Convênios e Outros	1.861	0,93%
Total de Cargos em Comissão	6.325	3,16%
Nº DE FUNC. DE OUTROS PODERES	9.124	100,00%
Cargos em Comissão	1.844	20,21%
Estagiários/Guarda mirim	803	8,80%
Total de Cargos em Comissão dos Outros Poderes	2.647	29,01%
Nº DE FUNC. DO ESTADO	209.190	100,00%
Nº DE ESTAGIÁRIOS E CARGOS EM COMISSÃO DO ESTADO (Exceto Entidades de Ensino Superiores. Empresas Públicas, Serv. Soc. Autônomos e Sociedades Econ. Mistas)	8.972	4,29%
Total de Cargos em Comissão e Estagiários	8.972	4,29%

Obs: somando-se os estagiários das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista tem-se 7.454 estagiários

Fonte: Relatórios Quadrimestrais das ICE's.

Tabela 23: Limites da Lei Complementar nº 101/00 - 2003

RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL	VALOR	
Receita Corrente Líquida - RCL	8.367.338	
DESPESA COM PESSOAL - PODER EXECUTIVO	VALOR	% S/ RCL
Total de Despesa Líquida com Pessoal nos últimos 12 meses	3.947.386	47,18%
Limite Prudencial de 95% (§ único, art 22 da LRF)	3.894.996	46,55%
Limite Legal (incisos I, II e III, art. 20 da LRF)	4.099.995	49,00%
DÍVIDA	VALOR	% S/ RCL
Dívida Consolidada	12.483.569	149,19%
Dívida Consolidada Líquida	8.698.914	103,96%
Limite Definido pelo art. 3º da Resolução nº 40/01 - Senado Federal	16.734.675	200%
GARANTIA DE VALORES	VALOR	% S/ RCL
Total de Garantias	1.242.789	14,85%
Limite Definido pelo art. 9º da Resolução nº 43/01 - Senado Federal	1.840.814	22,00%
OPERAÇÕES DE CRÉDITO	VALOR	% S/ RCL
Operações de Crédito Internas e Externas	161.925	1,94%
Operações de Crédito por Antecipação de Receita	0	0,00%
Limite Definido p/ Res. Nº43/01 - Senado Federal p/ Op. De Créd. Internas e Externas	1.338.774	16,00%
Limite Definido p/ Res. Nº43/01 - Senado Federal p/ Op. De Créd. por Antec. de Receita	585.714	7,00%
RESTOS A PAGAR	INSCRIÇÃO EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS	SUFICIÊNCIA ANTES DA INSCRIÇÃO EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS
Valor apurado	569.708	224.134

Fonte: Balanço Geral do Estado 2003 - Volume I

V. Dívida Geral do Estado

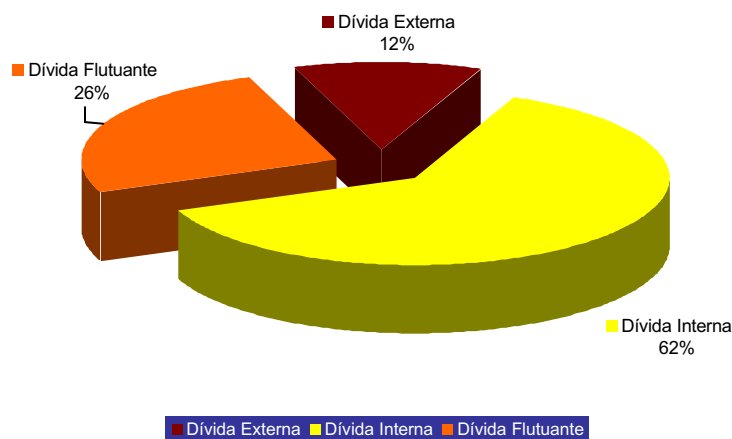
A Dívida Geral do Estado totalizou R\$ 16,7 bilhões, representada pela Dívida a longo prazo Fundada Interna e Externa, e pela Dívida Flutuante, conceitualmente definida como de curto prazo.

Essas Obrigações do Estado, em relação à Dívida Geral, apresentaram as seguintes participações: a Interna, com saldo de R\$ 10,4 bilhões, representa 63,20%; a Externa demonstrou saldo final de R\$ 2,0 bilhões ou 12,06%, e a Flutuante que somou R\$ 4,2 bilhões, equivalente a 37,36%, sendo que integram esta última os precatórios não pagos da ordem de R\$ 2,7 bilhões, ou 64% deste total.

O índice de endividamento do Estado, com base na Receita Corrente Líquida, foi de uma vez e meia, enquanto que o limite definido na LRF está fixado em duas vezes. Apesar do cumprimento deste limite, o Estado não conta com capacidade de pagamento para contratação de novas operações de crédito, (conforme se demonstra no capítulo VII, título - demonstração do déficit público - ver **tabela 42** na página 39).

O **gráfico 11** ilustra a composição da Dívida Geral em 31 de dezembro de 2003.

Gráfico 11: Dívida Geral do Estado



Fonte: Relatórios do Balanço Geral Consolidado Volume I

VI - Dívida Ativa

A Dívida Ativa constitui-se em um dos mais expressivos Ativos do Estado, com valor de 7,6 bilhões. Sua baixa liquidez, entretanto, como pode ser verificado pelo índice de recebimento, e a falta de um eficiente programa de recuperação de créditos têm transformado estes valores

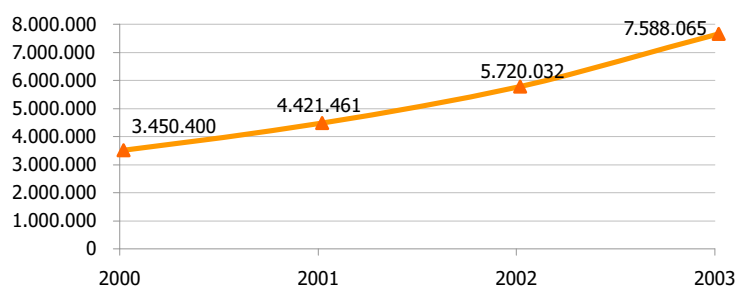
mera conta gráfica, não se traduzindo em benefício ao Estado e à sociedade paranaense. Em 2003, a movimentação e os saldos remanescentes auferidos na última gestão estão demonstrados na **tabela 24** e no **gráfico 12** que seguem:

Tabela 24: Demonstrativo da Dívida Ativa - 2000 a 2003

RECEITA DA DÍVIDA ATIVA				
TÍTULOS	2000	2001	2002	2003
PREVISTA	4.250	11.326	8.536	17.810
ARRECADADA	22.300	17.593	32.813	25.450
DIFERENÇAS	18.050	6.267	24.277	7.639
% DE ARRECAÇÃO	425%	55%	284%	43%
MOVIMENTAÇÃO DO PERÍODO				
(+) SALDO ANTERIOR	2.917.869	3.450.400	4.421.461	5.720.032
(+) INSCRIÇÃO	654.716	1.005.753	1.429.557	2.102.020
Inscrição no Exercício				955.931
Atualização no Exercício				1.146.089
(-) Baixas por Recebimentos	22.300	17.436	32.813	25.152
(-) Baixas por Cancelamentos	99.886	17.255	98.173	208.836
(-) TOTAL DAS BAIXAS	122.185	34.691	130.986	233.988
(=) SALDO EM 31/12	3.450.400	4.421.461	5.720.032	7.588.065
POSIÇÃO EM 31/12 - VALORES NOMINAIS				
SALDOS	3.450.400	4.421.461	5.720.032	7.588.065
Varição Anual	0,00	28,14%	29,37%	32,66%
VARIAÇÃO ACUM. Base 2000	0,00	28,14%	65,78%	119,92%
% REL. EXERC. ANTERIOR	-	28,14%	29,37%	32,66%
Índice de Recebimentos s/ Saldo	0,65%	0,39%	0,57%	0,33%

Fonte: Balanço Geral do Estado 2003 Volumes I e II

Gráfico 12: Demonstrativo da Dívida Ativa 2000 a 2003



Fonte: Balanço Geral do Estado 2003 Volumes I e II

VII - Cenários de Investimentos e Déficit Público

São dois os fatores que medem o desempenho de uma gestão no setor público: déficit x potencial de investimento, ligados diretamente por forças antagônicas, uma vez que um déficit público crescente anula o potencial de investimentos do Estado. Sob tal premissa, realizou-se este estudo para, dentro de alguns critérios, localizar o cenário descrito no contexto da administração estadual.

1 NÍVEIS DE INVESTIMENTOS

Os níveis de investimentos são balizadores da real capacidade de desenvolvimento e de crescimento do Estado. Com o fulcro de avaliar o comportamento desses investimentos, nos últimos quatro anos, elaborou-se a **tabela 25**, aferindo-se o desempenho por meio da reunião de todas as Receitas Próprias, mais as Transferências Constitucionais, deduzidas as Operações de Crédito e os recursos de Convênios.

Demonstrou-se, ao final, que os recursos disponíveis para investimentos têm sido baixos, em relação ao Total das Receitas, conforme atestado na tabela. Com exceção do exercício de 2000, que foi um ano atípico, todos os outros revelaram dependência de outras fontes de recursos para implementar os investimentos previstos no orçamento, conforme se pode aferir no **gráfico 13** (ver página seguinte).

Tabela 25: Níveis de Investimentos 2000 a 2003

CAPACIDADE DE INVESTIMENTOS					
SEQ.	TÍTULOS	2000	2001	2002	2003
1	Receitas Próprias	4.841.931	6.694.503	7.084.326	8.031.091
2	Receita de Transf. Constitucionais (FPE/IPH-LEI CANDIR)	1.535.381	1.616.939	2.062.685	2.129.384
3	Amortização de Empréstimos	87.071	122.342	139.082	146.655
4	Outras Receitas de Capital (-) Convênios	10.164	71.003	19.006	2.263
5	Total das Receitas	6.474.548	8.504.787	9.305.100	10.309.393
	Pessoal e Outras Despesas de Manutenção	4.939.457	7.203.162	7.724.903	8.474.727
6	Juros e Encargos da Dívida	474.441	481.304	538.949	644.408
7	Amortização da Dívida	299.971	346.238	494.534	544.910
8	Despesa de Manutenção (+) Serv. Da Dívida	5.713.869	8.030.704	8.758.386	9.664.044
APURAÇÃO DOS COEFICIENTES					
9	Recursos Disponíveis para Investimentos (5-8)	760.678	474.083	546.713	645.349
10	Índice de Investimentos % em relação ao Total das Receitas: (9/5)	11,75%	5,57%	5,88%	6,26%
11	Investimentos realizados (Investim + Invers. Financ+ Outras Desp. Capital)	628.740	734.447	756.926	759.176
	Necessidade de Recursos de Terceiros: (9-11)	131.938	(260.364)	(210.212)	(113.826)
		20,98%	-35,45%	-27,77%	-14,99%

Fonte: Relatório do Balanço Geral Consolidado Volume Adm. Global.

O objetivo é destacar sob ótica diferente da convencional, que privilegia o exame do cumprimento de preceitos legais, o panorama dos programas gerais de investimentos do Governo Estadual nos últimos anos. Desta forma, pode-se fornecer subsídios de suporte à decisão para os gestores da Administração Pública Estadual. O que se observou foi uma tendência a baixos investimentos, comparativamente à arrecadação da receita. De outra sorte, o potencial baixo de investimentos é fonte de atraso no crescimento.

2 MEDIDA DE DÉFICIT/SUPERÁVIT PÚBLICO

O déficit público pode ser medido pela capacidade que o Estado possui de gerar suas próprias receitas, considerando nestas as transferências constitucionais, que devem ser suficientes para suportar os compromissos operacionais e saldar a Dívida Pública Amortização e Juros. Quando o resultado desta equação é positivo, tem-se o chamado Superávit; sendo negativo, sobrevem o Déficit Público, veja-se **gráfico 14** (página 40).

Os números demonstrados na **tabela 26** (na página seguinte) indicam os resultados da administração estadual, apurados nos últimos quatro anos.

Gráfico 13: Níveis de Investimentos - 2000 a 2003

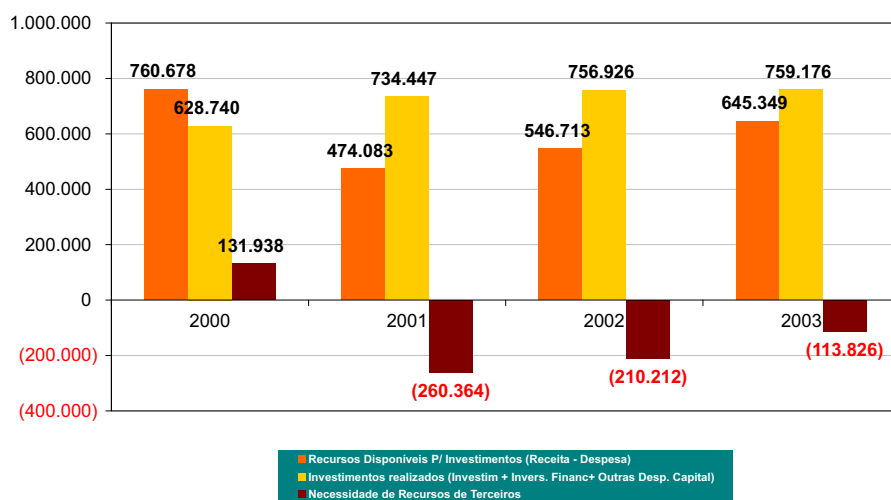


Tabela 26: Medida do Déficit/Superavit Público

MEDIDA DE DÉFICIT/SUPERÁVIT PÚBLICO		2000	2001	2002	2003
SEQ.	TÍTULOS				
1	Receita Tributária	3.342.178	5.228.243	5.668.147	6.763.830
2	Outras Receitas Correntes	1.541.569	1.544.369	1.520.601	1.499.200
3	Receitas de Transferências	1.611.906	1.715.938	2.134.869	2.191.241
4	Outras Receitas Capital	25.771	111.922	51.372	41.685
5	Amortização de Empréstimos	81.071	122.342	139.082	146.655
6	Operações de Crédito	274.818	184.051	240.264	161.925
7	Alienação de Bens (-) Venda Ações Banestado e Royalties Itaipú: em 2000	209	4.181	183.833	791
8	Total das Receitas	6.877.522	8.911.045	9.938.168	10.805.328
9	Pessoal e Encargos Sociais	3.003.482	3.625.635	4.127.552	4.826.673
10	Transf. Const. a Municípios	493	1.456.060	1.694.371	1.973.274
11	Outras Despesas Correntes (-) Capitaliz. Paranaprevidência- 2000	2.093.713	2.335.643	2.113.945	2.045.196
12	Investimentos+ Outras Desp. Capital	637.609	730.244	836.536	763.937
13	Inversões Financeiras	2.438	16.890	23.279	4.964
14	Juros e Encargos da Dívida	474.441	481.304	538.949	644.408
15	Amortização da Dívida (-) Amortiz. Empréstimo Saneam. Banestado- 2000	299.971	346.238	494.534	544.910
16	Total das Despesas	6.512.148	8.992.013	9.829.166	10.803.361
17	CÁLCULO DO DÉFICIT/SUPERÁVIT PÚBLICO				
18	Resultado 1: Conceito Primário Receitas Fiscais (-) Despesas Fiscais: (1+2+3+5) - (9+10+11+12+13)	838.989	446.420	667.017	986.882
19	Resultado 2: Conceito Operacional (-) Resultado 1 (-) Juros e Enc. Dívida: (19+16)	364.548	(34.884)	128.068	342.475
20	Resultado 3: Conceito Nominal (-) Resultado 2 (-) Amortização + Juros e Enc. Dívida: (20+17)	64.576	(381.122)	(366.466)	(202.435)

Fontes:Comparativo da Receita Orçada Final com a Arrecadada. - RBGC - Administração Global.

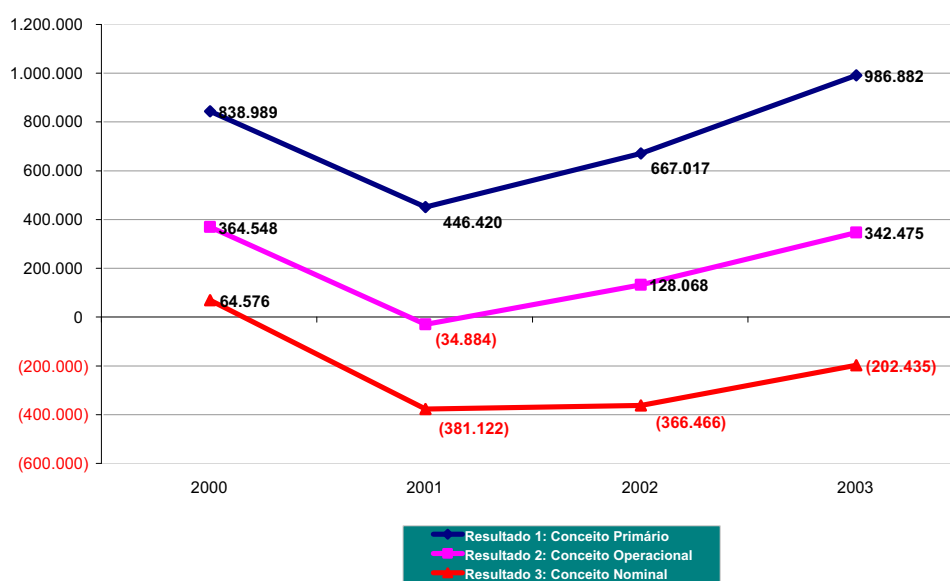
Fonte: Relatório do Balanço Geral do Estado Volume I

Como demonstrou a análise da **tabela 26**, a Dívida Pública vem sendo o principal fator de desequilíbrio operacional da Administração Estadual no período analisado. Essa assertiva pôde ser constatada quando da apuração do Resultado 2 - Conceito Operacional, onde são computados os pagamentos com os Juros e Encargos da Dívida Pública, em que estes reduzem sensivelmente os resultados primários, apesar de ainda serem números positivos.

O aumento dos níveis de arrecadação superior aos de despesas, vem contribuindo para a eliminação do Déficit apontado. Todavia, há que se observar que a correção monetária/variação cambial, atreladas às taxas de juros do mercado e à flutuação do câmbio têm elevado o saldo da Dívida Pública, mesmo sem a contratação de novos empréstimos.

Se considerados os Encargos e Amortização da Dívida Pública, como se verifica no Resultado 3 - Conceito Nominal, a situação se reverte de um Superávit, para um Déficit de R\$ 202,4 milhões no exercício de 2003 (**gráfico 14**).

Gráfico 14: Medidas de Déficit Público



VIII - Gestão por Resultados

1 PROGRAMAS CO-FINANCIADOS POR ORGANISMOS INTERNACIONAIS

Os programas do Governo Estadual, co-financiados junto a Organismos Internacionais, no exercício de 2003, auditados no Tribunal pelo setor responsável - CAOCI - são demonstrados na **tabela 27**.

1.1 Resultado e Impacto dos Programas

Pode-se inferir, com base na auditoria da CAOCI Coordenadoria de Auditoria de Operações de Crédito Internacionais do Tribunal de Contas, que os programas com aporte de recursos internacionais consistem em importante forma de implementar a atuação do Governo do Estado, através de suas políticas públicas. Os recursos

provenientes dos programas apresentam-se como alternativa para atender determinados setores de demanda e desenvolvimento da sociedade em geral.

Destaca-se que os diversos programas requerem observância à temporalidade dos contratos, fato que, em sua maioria, não tem se verificado. Consta-se que os recursos da contrapartida que devem ser aportados pelo Estado, de maneira geral, têm sofrido solução de continuidade, decorrente de carência orçamentária, colocando em risco o recebimento de futuros aportes internacionais e a própria continuidade dos programas, com necessidade reiterada de prorrogação de prazos. Em função disso, observam-se atrasos em seu andamento, o que pode configurar prejuízos.

Tabela 27: Limites da Lei Complementar nº 101/00 - 2003

PROGRAMA	DESCRIÇÃO	CUSTO TOTAL PROGRAMA - US		RESSALVAS
		BID	CONTRAPARTIDA	
1 - PROGRAMA PARANÁ URBANO II Contrato de Empréstimo 1405/OC-BR - BCO: BID	O programa contempla recursos do Governo do Estado do Paraná e do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, nos termos do Contrato de Empréstimo firmado em 03 de julho de 2.002. O encarregado da execução é a Secretaria de Estado do Desenvolvimento Urbano - SEDU, através das ações do PARANACIDADE, mediante gestão dos recursos do Fundo de Desenvolvimento Urbano - FDU.	100,000,000.00	67,000,000.00	Em relação à avaliação do controle interno, aponta a falta de contratação do seguro dos bens adquiridos com recursos do Programa, contrariando cláusula 4.11 do referido contrato.
2 - PROGRAMA PROEM Contrato de Empréstimo 950/OC-BR - BCO: BID	O Programa Expansão, Melhoria e Inovação no Ensino Médio do Paraná aplica recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID e do Governo do Estado do Paraná, nos termos do contrato de empréstimo assinado entre as partes. O encarregado da execução do Programa é a Secretaria de Estado da Educação - SEED.	100,000,000.00	100,000,000.00	ressalvas em relação aos recursos recebidos e desembolsos efetuados, e no demonstrativo de pedidos de desembolso. Quanto às cláusulas contratuais, aponta o descumprimento às leis e disposições oficiais, e falhas de controle interno.
3 - PROGRAMA PARANÁ 12 MESES Termo de acordo 4060-BR - BCO: BIRD	Este programa contempla recursos do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD e o Estado do Paraná, baseados no contrato de empréstimo n.º 4.060/BR, firmado entre as partes. O encarregado da execução é a Secretaria de Estado da Agricultura e Abastecimento - SEAB.	175,000,000.00	111,835,359.00	Sem Ressalvas
4 - PROGRAMA PARANÁ BIODIVERSIDADE Termo de acordo TF 051007 BCO: BIRD	Este programa é fomentado através da aplicação de recursos na contrapartida do Estado do Paraná e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento - BIRD. O encarregado da execução deste programa é a Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral.	8,000,000.00	24,857,000.00	Falhas de Controle Interno aponta: apropriação de despesas não afetas ao projeto, falta de controle sobre as parcelas de impostos pagos nos comprovantes de despesas; dificuldade na emissão de relatórios, requeridos para acompanhamento das ações do projeto, ausência de supervisão na verificação das informações lançadas por estagiários.
5 - PROGRAMA DE PROTEÇÃO DA FLORESTA ATLÂNTICA - PRÓ- ATLÂNTICA Termo de acordo 95 66 357 BCO: KFW	Este programa gere recursos internacionais através do Banco Kreditanstalt für Wiederaufbau - KfWe o Estado do Paraná, com responsabilidade pela execução da Secretaria de Estado do Meio Ambiente - SEMA. Este recurso é em regime de doação na parte internacional de aporte.	9,203,260.00	€ 6,019,690.00	Em relação a este contrato, a CAOCI apresenta seu relatório final sem ressalvas.

Pesa, também, na economia de tais programas, a divergência de interpretação no campo jurídico entre as normas estabelecidas nos Contratos de Empréstimo, com as de natureza interna. Essa divergência de normas sobre o mesmo tema gera dificuldade na aplicação de certos procedimentos, notadamente os que respeitam às contratações. É que algumas normas internacionais acabam por conter determinações não encontradas no sistema pátrio. Cria-se, portanto, uma fonte de dúvidas entre o ordenamento aplicável à espécie. Não cabe, aqui, defender uma ou outra tese, pois privilegiar as regras nacionais em detrimento de regras externas, ou vice-versa, dependerá muito da análise em concreto. A própria Lei de Licitações 8666/93, (parágrafo 5, do artigo 42) possui determinação que permite o acatamento de normas de seleção, desde que não conflitantes com o princípio do julgamento objetivo.

A aplicabilidade das normas de licitação, estabelecidas pelos agentes financeiros internacionais, vem suscitando discussões de interpretação, especialmente no que tange à invocação do art. 42, da Lei de Licitações.

Sem pretender esgotar o tema, pela sua extensão e complexidade, cabe ressaltar que este Tribunal vem, gradativamente, tornando assente que a aplicabilidade referida somente é possível quando efetivamente não prejudique o julgamento objetivo, notadamente quando existe a contrapartida de recursos públicos estaduais.

Nesse contexto, já há precedente relativo à impugnação de despesas proposta pela 2ª Inspeção de Controle Externo Protocolo nº 223208/02, julgado precedente pela Resolução nº 805/2004, em que foi relator o eminente Conselheiro Heinz Georg Herwig, pois efetivada em desacordo com as normas da Lei 8.666/93, cujos recursos são advindos de empréstimos internacionais.

O Ministério Público de Contas ao se pronunciar no referido processo estabeleceu a seguinte ementa:

Ementa: IMPUGNAÇÃO DE ATO. Contratação de serviços de consultoria sem prévia licitação. Adoção de procedimento fixado por órgão internacional que adota critérios de julgamento subjetivos. Impossibilidade. Procedência da Impugnação, Pela determinação de restituição, ao ordenador das

Despesas, dos valores indevidamente despendidos com a contratação irregular, acrescidos de multa de 10%. Pelo envio de cópias ao Ministério Público Estadual.

De maneira geral, afora a questão puramente financeira, observa-se que o resultado dos programas desenvolvidos em parceria com os organismos internacionais, mesmo a título oneroso, representa singular alavanca ao desenvolvimento de ações, notadamente aquelas de longo curso e de infra-estrutura, onde o Estado, por mais obstinado que se apresente, por si só, não consegue os melhores resultados.

Nos diferentes programas, o poder central foi capaz de mobilizar a Sociedade Civil Organizada, envolvendo o cidadão, de forma a torná-lo partícipe na solução dos graves problemas sociais e ambientais, modificando assim, velhas culturas onde o Estado tudo deve, criando novas, onde o cidadão pode e deve, no sentido lato da expressão.

Convém distinguir, neste ponto, a participação dos Municípios que, nos diversos programas, foram chamados a cooperar, ora como parceiros investidores, mediante aporte de recursos locais, ora como facilitadores dando continuidade às ações governamentais, sem o que muitos objetivos não tinham sido alcançados.

Essa ação conjunta entre Estado, Município e Sociedade Civil Organizada materializa significativos resultados alcançados, muito embora trate-se de processo que ainda necessita ser aprimorado, para melhor produzir efeitos junto à sociedade.

2 PROGRAMAS DE GOVERNO

Os Programas Governamentais são estabelecidos no Plano Plurianual, para um período de quatro anos, e realizados anualmente através das Leis Orçamentárias.

2.1 Destaques dos Programas

Destacam-se, neste título, os programas do Governo Estadual, dispostos na Lei nº 12.824/99 - Plano Plurianual, que através da Lei Orçamentária Anual apresentaram, no exercício de 2003, a seguinte performance demonstrada na **tabela 28** (na página seguinte).

A realização orçamentária dos Programas de Governo correspondeu a R\$ 10,8 bilhões, representando 93,96% da previsão.

Merece destaque o fato de que 75,66% dos programas estão concentrados em apenas 05 (cinco) áreas de atuação, em virtude da vinculação de tais áreas a obrigações contratuais, nos casos da Dívida Pública e Precatórios, de limites constitucionais para a Educação e Saúde e, finalmente, por motivos estruturais e de demanda social, no caso da segurança pública.

2.2 Programa Leite das Crianças

Instituído pelo Decreto 1279, de 14.05.2003, propõe-se ao atendimento a 158 mil crianças entre 6 a 36 meses que não freqüentam a pré-escola, pertencentes a famílias de baixa renda (até meio salário mínimo mensal).

O objetivo do programa Leite das Crianças é reduzir as deficiências nutricionais, desencadeando ações para a diminuição dos índices de morbidade, mortalidade e desnutrição infantil, pela distribuição de leite pasteurizado e enriquecido, e pelo estímulo

Tabela 28: Programas de Governo 2003, por Área de Atuação

CÓD	PROGRAMAS	REALIZADO R\$	% s/total Realiz.
	OBRIGAÇÕES ESPECIAIS		
99	Embora seja o Programa de maior representatividade em termos de realização sobre os demais, sua agregação é neutra, pois objetiva atender despesas com inativos, pensionistas, dívidas, precatórios, indenizações e outras afins (despesas não associadas a um bem ou serviço, ou seja, agregação ao processo produtivo). Atingiu o montante de R\$ 4,9 bilhões ou 45,37% do total dos programas realizados.	4.901.452	45,37
	UNIVERSALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO EDUCACIONAL		
19	Foram aplicados no programa de Universalização e Desenvolvimento Educacional R\$ 1,4 bilhão, que representaram 12,87% sobre o total realizado. Este programa tem por finalidade atender às exigências constitucionais, oferecendo condições de conclusão do ensino fundamental, melhoria e expansão do ensino médio, inclusive favorecer aqueles cuja faixa etária sobrepõe a idade própria e também de beneficiar aos portadores de necessidades especiais. Para tanto, tem-se o sub-programa Gestão da Educação, que dentre as principais ações destacaram-se: Capacitação dos Profissionais da Educação; Provisões de Materiais; Equipamentos; Alimentação Escolar e a Administração dos Recursos de Fundo Rotativo às Escolas, sob controle e supervisão da FUNDEPAR.	1.390.431	12,87
	PARANÁ MAIS SAÚDE		
22	Os gastos aplicados neste programa foram de R\$ 814,6 milhões, cuja participação sobre o total foi de 7,54%, apresentando evolução de 29,76% em relação ao exercício de 2002. O programa tem três grandes objetivos: regular por meio de normatização as políticas de ações de saúde do Estado e Municípios; promover recursos humanos em serviços de entidades governamentais e não-governamentais; e provimento do Sistema Único de Saúde – SUS relativos a medicamentos, imunobiológicos, sangue, hemoderivados, diagnósticos em infraestrutura, obras e material permanente. Todas estas ações têm a finalidade do atendimento preventivo e rápido e qualidade de serviço no atendimento de emergência, sendo o foco a família.	814.586	7,54
	COMUNIDADE SEGURA		
18	Foram aplicados neste programa R\$ 671 milhões ou 6,21% em relação à soma de todos os programas. Este programa visa o envolvimento da comunidade nas questões de segurança pública: cidadão, instituições e empresas, e seu objetivo concentra-se nas ações necessárias para manutenção da ordem e da segurança através de policiamentos preventivos, ostensivos e repressivos, das garantias individuais e da propriedade pública e privada.	670.942	6,21
	DESENVOLVIMENTO DO ENSINO SUPERIOR		
25	Foram aplicados neste programa R\$ 396,3 milhões ou 3,67% do total aplicado em Programas de Governo no exercício de 2003, com decréscimo de 18,94% em relação a 2002. Este programa elenca as principais diretrizes a serem desenvolvidas pelas Instituições de Ensino Superior, Universidades e Faculdades do Estado, são elas: integrar as ações universitárias de ensino, pesquisa e extensão às diretrizes de desenvolvimento de cada região e aos programas do Governo do Estado.	396.290	3,67
	SUB-TOTAL	8.173.701	75,66
	DEMAIS PROGRAMAS		
XX	Todos os demais programas contemplados no Plano Plurianual que integraram as ações governamentais nos últimos quatro anos da gestão estadual, porém, não tão expressivos, em termos orçamentário, quanto estes acima demonstrados.	2.629.660	24,34
	TOTAL	10.803.361	100,00

Fonte: Balanço Geral do Estado 2003 Volume VII e Lei Orçamentária nº 13.980/02.

ao aleitamento materno, com o fornecimento de informações e procedimentos relativos à educação sanitária, nutrição e higiene pessoal. Também visa à organização de bacias leiteiras locais.

Através da Resolução Conjunta nº. 01/2003 SEPL/SEAB/SETP/SEED/SESA, foi instituída a UGP/Leite, que estabelece as atribuições de cada setor. Cabe à Secretaria de Estado da Agricultura e do Abastecimento - SEAB, a execução financeira referente à aquisição do leite. No exercício de 2003, foram aplicados recursos no montante de R\$ 1.470.000,00.

2.2.1 Avaliação do Programa

O aspecto sócio-econômico do programa apresenta atendimento ao menor, melhorando as condições infantis de desenvolvimento e estimulando o incremento das bacias leiteiras no Estado, com 13.000 pequenos produtores já cadastrados.

O programa implantado teve 35 municípios atendidos no exercício de 2003 e encontra-se em fase final de implantação, contando com 328 municípios, dentro do cronograma estabelecido.

A Secretaria de Saúde do Estado, responsável pelo monitoramento da população-alvo do programa, efetuará avaliação periódica de indicadores de crescimento e nutrição, usando, como fonte inicial, dados do SUS, já existentes.

2.3 Programa Luz Fraterna

O Programa "Luz Fraterna", instituído pela Lei 14.087 de 11.09.2003, visa beneficiar consumidores inscritos em alguns dos Programas Sociais do Governo Federal ou cadastrados no Programa da COPEL, cujos imóveis sejam utilizados exclusivamente para fins residenciais da área urbana e rural e o consumo de energia no mês não ultrapasse 100(cem) kwh.

As concessionárias, autorizadas e permissionárias de energia elétrica, situadas no Paraná, são ressarcidas pelo Governo Estadual das despesas referentes ao consumo e encargos decorrentes desse serviço.

Nesse programa, além da isenção do ICMS para os consumidores residenciais cadastrados, o Executivo Estadual se compromete com o pagamento da diferença entre o importe total do consumo e a parcela paga pelo Governo Federal através do Programa de Baixa Renda.

Em relação ao impacto financeiro decorrente dessa isenção, a Coordenação da Receita do Estado informa que é de R\$ 530.000,00 /mês e não inclui os consumidores residenciais que integram o Programa Luz Fraterna. O que, de todo modo, estariam isentos pela condição de baixo consumo (até 30 kwh).

Vale observar que Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social SETP, responsável pela execução do programa, vem encontrando dificuldades de implantação, pela necessidade de vinculação do consumidor ao NIS - Número de Inscrição Social, pela restrição orçamentária para atendimento da demanda, e pela falta de esclarecimentos, à população, dos critérios para acesso ao benefício.

O Estado pagou às concessionárias, no ano de 2003, o valor de R\$ 5.834.520,66 referentes a 699.686 beneficiários.

Saliente-se que, não ficaram estabelecidos, no planejamento do programa, critérios para avaliação dos resultados.

2.3.1 Da Publicidade do Programa

A divulgação do Programa Luz Fraterna foi objeto de consulta, junto a este Tribunal, indagando sobre a possibilidade de contratação direta, ou seja, sem licitação. Foi julgada viável através procedimento de dispensa, tanto de veículos de comunicação, como de eventual agência de publicidade para o desenvolvimento da campanha específica, consoante Resolução nº 5.692/03, nos termos do voto escrito do Relator, desde que atendidas às seguintes condições:

- Esteja caracterizada a situação emergencial prevista no art. 24, inc. IV, da Lei 8.666/93.
- Na hipótese de contratação com base no artigo 25 da Lei (inviabilidade de competição), em atenção ao princípio da isonomia, é necessária a veiculação em todos os veículos de divulgação inseridos nos critérios adotados pelo departamento jurídico de marketing, que deve integrar a motivação do ato, por inexigibilidade de licitação.
- Em ambos os casos, há necessidade de apresentar de forma clara e objetiva, os motivos da dispensa e/ou inexigibilidade de licitação, sem prejuízo aos comandos do artigo 26 da Lei 8.666/93.
- Necessidade de serem atendidas às demais vedações previstas no § 1º do Art. 37 da Constituição Federal, ou seja, não introduzir quaisquer medidas tendentes à promoção pessoal de quaisquer agentes públicos.
- Que a contratação pretendida limite-se ao atendimento da situação de urgência apontada, com a observância das demais vedações contidas na legislação.

A seguir, serão abordados aspectos relacionados ao exame da matéria, consubstanciados em informações prestadas pela 6ª Inspeção de Controle Externo, deste Tribunal, destacando-se:

- A execução das despesas relativa à veiculação do programa não se efetivou nos exatos limites estabelecidos por esta Corte na resposta à sobredita consulta, já que houve preferência por determinados veículos de comunicação para a divulgação pretendida, assim como a existência de diferença significativa no valor pago a cada um, como exemplificado na **tabela 29**.
- Questionada, a Diretoria da Copel informou que a campanha, embora com recursos daquela Companhia, foi desenvolvida sob o controle administrativo e financeiro da Secretaria de Estado e da Comunicação Social- SECS.

Tabela 29: Programas de Governo 2003

	VEÍCULO	VALOR - R\$
Rádio	96 FM	196.000,00
	Globo AM	110.000,00
	Capital FM	18.000,00
	Band FM	9.000,00
	Atalaia AM	6.000,00
	Transamérica FM	4.500,00
	Atalaia AM Maringá	3.750,00
	Exclusiva Guairá	2.200,00
	Sub-Total	349.450,00
	Televisão	Globo
SBT		563.000,00
Independência		109.000,00
CNT		3.022,00
Sub-Total	1.330.022,00	
Jornal	Gazeta do Povo	45.942,00
	Estado do Paraná	22.003,80
	Jornal do Estado	8.000,00
	Gazeta do Paraná	7.000,00
	Jornal o Repórter (Guarapuava)	2.500,00
	Diário de Guarapuava	4.822,00
Sub-Total	90.267,80	
TOTAL GERAL		1.769.739,80

Fonte: Ofício 015/04 da 6ª Inspeção de Controle Externo

- A 2ª Inspeção de Controle Externo afirma, ainda, que não constou da resposta da Copel, aos questionamentos efetuados, a anexação de qualquer documento relativo à exigência apontada na consulta, bem como sobre a formalização do processo com as correspondentes justificativas relativas à escolha das empresas, do preço pago, e ainda sobre a caracterização da inexigibilidade e/ou dispensa.
- Questionou-se, também, a inclusão de despesas estranhas à Campanha, referentes ao programa "Palavra do Governador" conforme Nota Fiscal nº. 3000, da FM Studio 96 Ltda., datada de 15.10.03, no valor de R\$ 13.608,00, e da Nota Fiscal nº. 025 do Instituto Brasileiro de Comunicação Social, no valor de R\$ 7.200,00, para publicação no Jornal Hora do Povo, com sede no Estado de São Paulo.
- A Copel justificou tais fatos alegando erro no preenchimento da nota fiscal pelo veículo de comunicação, informando ainda, que o serviço de divulgação "Palavra do Governador" foi efetivamente prestado, porém, sem custo para o Governo do Estado.

- No que concerne à Nota Fiscal emitida pelo Instituto Brasileiro de Comunicação Social, com sede no Estado de São Paulo, a Copel esclareceu que o pagamento foi efetuado pelos serviços prestados ao Jornal Hora do Povo, com circulação em âmbito nacional, possuindo sucursais em inúmeras capitais do estado, facilitando a circulação em Curitiba, preenchendo assim os critérios estabelecidos pela SECS.
- A Copel afirmou, ainda, que a competição estaria inviabilizada se efetuada a contratação de todos os veículos de comunicação que preenchessem os requisitos de penetração, abrangência e público alvo, segundo definição da Secretaria de Comunicação Social.

Com relação às afirmações da Companhia, a 6ª Inspeção de Controle Externo, manifesta-se no seguinte sentido:

- que o jornal “Hora do Povo” não tem sucursal em Curitiba, e tão pouco correspondente;
- que não foi atendido ao solicitado pela Inspeção, porquanto não esclarecida a discrepância de valores pagos para as contratadas e nem informado os critérios adotados para as contratações realizadas e indicadas conforme proposta apresentada pela Secretaria de Comunicação Social, apontada como responsável pela indicação das empresas envolvidas;
- que não foi demonstrado o atendimento ao disposto no artigo 26 da Lei de Licitação, porquanto não comprovada a publicação na imprensa oficial da ratificação do ato, nem as razões da escolha dos fornecedores e muito menos os valores pagos, destacando-se a discrepância entre eles;
- que com relação à Nota Fiscal emitida pela Rádio FM 96 Ltda, em que consta a inserção da expressão “Palavra do Governador”, ainda que a falha tenha sido reconhecida pela empresa através de declaração, o procedimento correto é a elaboração de um auto de correção.

Ao finalizar o expediente remetido a este relator, a 6ª Inspeção de Controle Externo conclui:

“a) não foram cumpridas as formalidades legais de dispensa de licitação;

b) não foram comprovados os critérios utilizados para as contratações;

c) ausência de justificativas para discrepância entre os valores pagos a cada empresa;

d) não observância dos princípios da legalidade, moralidade e impessoalidade;

e) fundamentação legal inadequada.”

Isto posto, resta claro que a Copel não agiu de acordo com as instruções deste Tribunal. Efetuou a consulta, recebeu a resposta e as orientações necessárias à efetivação da contratação direta, porém procedeu de forma diversa, deixando de adotar procedimentos que, a rigor, dispensariam recomendações visto que integrante da legislação pertinente e, portanto, de necessário conhecimento dos administradores públicos.

Saliente-se que, o fato de a campanha ter sido desenvolvida sob orientação da SECS, não elide eventuais falhas na execução das respectivas despesas.

2.4 Segurança Pública - Sistema Penitenciário

No curso do exercício passado, a 7ª Inspeção de Controle Externo, superintendida pelo Conselheiro Fernando Augusto de Mello Guimaraes, desenvolveu trabalho de fôlego sobre o sistema penitenciário no Estado do Paraná. Trata-se de diagnóstico sobre o próprio sistema e demais instituições envolvidas, sob o enfoque das políticas públicas previstas no Plano Plurianual de 2000-2003, bem como avaliação de desempenho, nos exercícios relativos ao Plano, aprovado pela Resolução 1994/2004.

Por se tratar de uma área extremamente frágil da Administração Pública, merecedora de atenção especial, passa-se a formular algumas conclusões, com base no documento citado.

No cenário nacional, o sistema carcerário apresenta-se caótico, com um modelo que privilegia a punição, mediante penas privativas de liberdade, contando com raríssimos projetos eficientes de reintegração do apenado à sociedade.

Infelizmente, o Estado do Paraná não é exceção. Há déficit de vagas para a população carcerária, ausência de políticas públicas eficientes e voltadas à ressocialização, além da crônica escassez de recursos destinados ao setor.

Segundo o Departamento Penitenciário Nacional, o déficit de vagas no Paraná é de 2.811, representando 2,7% do nacional.

2.4.1 Contexto no PPA

Os Programas afetos às linhas de ação da Secretaria de Justiça e Cidadania do Estado do Paraná e do Departamento Penitenciário Estadual são PARANÁ MAIS JUSTIÇA e PARANÁ MAIS SAÚDE.

Com a criação da Secretaria de Estado da Segurança, da Justiça e da Cidadania, em julho de 2002, resultante da fusão das Secretarias da Justiça e da Cidadania e da Secretaria de Segurança Pública, o Programa Paraná Mais Justiça foi incorporado ao Programa Comunidade Segura, deixando de fazer referência ao sistema penitenciário estadual.

Como resultado da fusão, tem-se: ações desarticuladas, tomada de decisões improvisadas que, somados à insuficiência de pessoal, equipamentos e estrutura, enfraqueceram os programas.

Ressalte-se, ainda, que no PPA, do período 2000-2003, os programas de governo confundem-se com as atividades institucionais da Secretaria de Justiça.

2.4.2 Programa Pró-Egresso

A Administração Pública foi morosa na pactuação dos convênios relativos ao Programa Estadual de Assistência ao Apenado Egresso - Pró Egresso, resultando prejuízo, em especial no exercício financeiro de 2003, nos setores assistenciais e de ressocialização, bem como às demais atividades do programa.

2.4.3 Recursos do FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador

Em 2003, através da Resolução 333/03, do CODEFAT, incluiu-se no Plano Nacional de Qualificação, para fins de aplicação dos recursos do FAT, os trabalhadores egressos do sistema penal e jovens submetidos a medidas sócio-educativas (art. 8º, VII).

Os recursos do FAT destinam-se a pagamento de abono salarial e financiamento de programas de desenvolvimento econômico (Lei nº 7.998/90).

Por falta de articulação das Administrações responsáveis, o Paraná figura entre os não contemplados no Programa Federal. Logo, não receberá, em 2004, recursos advindos deste Fundo, o que certamente redundará em diminuição das possibilidades de empregos no setor.

É destacado, também, no Diagnóstico do Sistema Penitenciário Paranaense, a ausência de avaliação e monitoração dos programas referentes ao sistema penitenciário, previstos no PPA 2000-2003.

Em conclusão, verificou-se, no referido diagnóstico uma falta crônica de controle interno, bem como descaso e omissão do Estado na área.

2.5 Considerações Finais sobre os Programas

Apesar da execução orçamentária dos programas de governo ter apresentado performance razoável, há que se destacar que a ausência de metas dos objetivos alcançados e a fixação de indicadores, impossibilitaram uma avaliação mais acurada da gestão, que requer a ótica da eficiência, eficácia e efetividade, tão necessárias à administração pública, quando da aferição dos objetivos alcançados.

IX - Considerações Finais

1 MENSAGEM DO RELATOR

Após exaustiva análise das contas, resta concluir que um dos principais pontos deste trabalho é incitar melhorias nos sistemas de controle e gerenciamento financeiro. Dentro disso, procura-se identificar áreas, nas quais a atividade desta Corte possa realmente se constituir em um diferencial.

A incumbência dos Tribunais de Contas não prescinde do auxílio do controle interno. A falha na tarefa interna acaba por prejudicar exame mais perfunctório. No Estado do Paraná, como na administração pública, de forma geral, o controle interno é ponto delicado.

A fragilidade da área interna deixa de prover, aos gestores, adequado suporte à tomada de decisão. Embora já previsto em Leis, anteriores à própria Lei de Responsabilidade Fiscal, que o privilegiou, a implementação de procedimentos de controle interno tem deixado a desejar. Administrativamente, observa-se que as instituições, amiúde, vêm traçando algumas linhas de ação, mas de forma incipiente muito longe do estágio exigido.

No Estado do Paraná, esse panorama é sentido em dois momentos: Nas Leis de natureza orçamentária, de difícil compatibilidade, traduzindo pouco planejamento, dificuldade de execução, resultando na fraqueza do controle; na falta de mecanismos próprios, capazes de aferir resultados alcançados pela gestão, garantidores de medidas corretivas, tempestivas e efetivas.

Mais do que consagrada, a figura do controle, como corolário da ciência da controladoria, encontra convergência com a teoria da decisão, revestida de caráter antecipado na mensuração e relevo da informação, que se traduz em modelo perfeito da estrutura do controle. Ou seja: linhas de ação do controle interno levam ao controle externo e desembocam no controle social.

Outro ponto que deve ser objeto de reflexão, sempre que se falar em gerenciamento financeiro, é o quanto este Tribunal e o ente auditado se encontram em convergência com a modernização do governo, instaurada pela Reforma Administrativa e complementada pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Esta é uma pergunta ainda sem resposta, mas que não pode deixar de ser enfrentada. A falta de parâmetros instituídos não permite, por ora, realizar esse acompanhamento. Espera-se que, em um futuro próximo, instrumentos de avaliação, como o de desempenho, possam ser aplicados com frequência, fornecendo indicativos seguros das mudanças.

A natureza do trabalho deste Tribunal, pela sua envergadura técnica, é mais um aspecto digno de relevo, pois permite formular juízo de mérito. Trata-se, contudo, de trabalho que transcende o político, focado nos acontecimentos da gestão analisada. Nesta linha, será possível, ao final, definir os achados relevantes da gestão, separados entre ressalvas, nas quais se caracteriza o desvio do padrão legal, qualquer que seja a sua natureza, e determinações e recomendações, conforme se imponha determinada atitude ou se sugira um encaminhamento. Na seqüência, verificam-se os aspectos relevantes da gestão em exame.

2 DESTAQUES

Tabela 30: Destaques da Análise Realizada Gestão Estadual 2003

ITEM	ASSUNTO	DESCRIÇÃO																																																							
1)	DEMONSTRAÇÕES DE VALOR AGREGADO – DESTAQUES DAS COMPANHIAS	Das empresas estatais apenas a COPEL, SANEPAR e a CEASA, elaboraram adicionalmente às demais demonstrações contábeis, a Demonstração do Valor Adicionado – DVA. Esta demonstração é de fundamental importância, pois evidencia quanto de valor a empresa adicionou aos insumos adquiridos de terceiros e como esse valor agregado pela empresa foi distribuído entre Pessoal, Governo, Financiadores e Acionistas. A tabela a seguir demonstra a destinação dos Valores Adicionados pelas empresas citadas:																																																							
Distribuição de Valores Adicionados – 2003																																																									
<table border="1"> <thead> <tr> <th rowspan="2">ITEM - EM MILHARES DE REAIS</th> <th colspan="6">DEMONSTRAÇÃO DO VALOR ADICIONADO</th> </tr> <tr> <th colspan="2">COPEL</th> <th colspan="2">SANEPAR</th> <th colspan="2">CEASA</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>VALOR ADICIONADO A DISTRIBUIR</td> <td>2.341.472,00</td> <td>A.V. %</td> <td>715.240.562,73</td> <td>A.V. %</td> <td>6.769.150,70</td> <td>A.V. %</td> </tr> <tr> <td>DISTRIBUIÇÃO DO VALOR ADICIONADO</td> <td>(2.341.472,00)</td> <td>100,00%</td> <td>(715.240.562,73)</td> <td>100,00%</td> <td>(6.769.150,70)</td> <td>100,00%</td> </tr> <tr> <td>Pessoal</td> <td>433.377,00</td> <td>18,51</td> <td>175.302.473</td> <td>24,51</td> <td>5.230.098,85</td> <td>77,26</td> </tr> <tr> <td>Governo</td> <td>1.570.759,00</td> <td>67,08</td> <td>161.120.361,59</td> <td>22,53</td> <td>1.143.641,91</td> <td>16,89</td> </tr> <tr> <td>Financiadores</td> <td>166.199,00</td> <td>7,1</td> <td>118.781.444,91</td> <td>16,61</td> <td>109.348,82</td> <td>1,62</td> </tr> <tr> <td>Acionistas</td> <td>171.137,00</td> <td>7,31</td> <td>260.036.283,28</td> <td>36,36</td> <td>286.061,12</td> <td>4,23</td> </tr> </tbody> </table>			ITEM - EM MILHARES DE REAIS	DEMONSTRAÇÃO DO VALOR ADICIONADO						COPEL		SANEPAR		CEASA		VALOR ADICIONADO A DISTRIBUIR	2.341.472,00	A.V. %	715.240.562,73	A.V. %	6.769.150,70	A.V. %	DISTRIBUIÇÃO DO VALOR ADICIONADO	(2.341.472,00)	100,00%	(715.240.562,73)	100,00%	(6.769.150,70)	100,00%	Pessoal	433.377,00	18,51	175.302.473	24,51	5.230.098,85	77,26	Governo	1.570.759,00	67,08	161.120.361,59	22,53	1.143.641,91	16,89	Financiadores	166.199,00	7,1	118.781.444,91	16,61	109.348,82	1,62	Acionistas	171.137,00	7,31	260.036.283,28	36,36	286.061,12	4,23
ITEM - EM MILHARES DE REAIS	DEMONSTRAÇÃO DO VALOR ADICIONADO																																																								
	COPEL		SANEPAR		CEASA																																																				
VALOR ADICIONADO A DISTRIBUIR	2.341.472,00	A.V. %	715.240.562,73	A.V. %	6.769.150,70	A.V. %																																																			
DISTRIBUIÇÃO DO VALOR ADICIONADO	(2.341.472,00)	100,00%	(715.240.562,73)	100,00%	(6.769.150,70)	100,00%																																																			
Pessoal	433.377,00	18,51	175.302.473	24,51	5.230.098,85	77,26																																																			
Governo	1.570.759,00	67,08	161.120.361,59	22,53	1.143.641,91	16,89																																																			
Financiadores	166.199,00	7,1	118.781.444,91	16,61	109.348,82	1,62																																																			
Acionistas	171.137,00	7,31	260.036.283,28	36,36	286.061,12	4,23																																																			
Fonte: Prestação de Contas das Empresas – Exercício 2003.																																																									
2)	PLANO PLURIANUAL – DA TEORIA À PRÁTICA	O Plano Plurianual tem sido um instrumento eminentemente teórico de política, pela insuficiência de elementos técnicos pertinentes a sua implementação, controle e avaliação. As principais dificuldades de análise de implementação do PPA estão relacionadas à não uniformidade de linguagem em relação à LDO e LOA, que conspira para restringir a ação fiscalizatória do controle externo. Entretanto, pode-se destacar que o PPA – 2004 a 2007 foi elaborado e aprovado com a previsão de metas e indicadores de resultados.																																																							
3)	DIVERGÊNCIAS NA APROVAÇÃO ENTRE - LDO X LOA	O valor aprovado pela Assembléia Legislativa para os Orçamentos Fiscal e Próprio (R\$ 11,2 bilhões) está em desacordo com o montante definido na LDO (R\$ 9,9 bilhões).																																																							
4)	SUFICIÊNCIA OU INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA	Confrontando as Disponibilidades Financeiras com as inscrições em Restos a Pagar Processados, verifica-se a suficiência de caixa – R\$ 224 milhões. Entretanto, se considerados os Restos a Pagar não Processados, apura-se a inexistência de suficiência na importância de R\$ 345 milhões.																																																							
5)	BAIXO NÍVEL DE INVESTIMENTOS	Evidenciou-se que os recursos disponíveis para investimentos, nos últimos quatro exercícios, têm sido baixos em relação à Receita Arrecadada. À exceção de 2000, onde ocorreu a antecipação dos royalties de Itaipu e a venda do Banestado, todos os outros anos revelaram dependência de outras fontes de recursos para custear os investimentos realizados.																																																							
6)	DÍVIDA PÚBLICA – FATOR DE DESEQUILÍBRIO	A Dívida Pública foi o principal fator de desequilíbrio operacional da Administração Pública.																																																							
7)	REVERSÃO DO DÉFICIT PATRIMONIAL DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	O Resultado Patrimonial consiste na diferença entre os aumentos e as reduções do Patrimônio em determinado período, cuja característica marcante é o fato de poder evidenciar situação positiva (Superávit) ou negativa (Déficit). Verificou-se, neste exercício, um Superávit, de R\$ 2,7 bilhões. Esse resultado reverteu uma série de déficits Patrimoniais acumulados de exercícios anteriores, passando a ser representado por um Ativo Real Líquido, da ordem de R\$ 360,0 milhões.																																																							

ITEM	ASSUNTO	DESCRIÇÃO
8)	LIMITE DE PESSOAL: DIVERGÊNCIA DE ENTENDIMENTO ENTRE O TRIBUNAL E O GOVERNO	<p>O limite global definido na LC 101/00 das Despesas de Pessoal do Estado foi atendido, bem como os limites individuais dos Poderes e Órgãos.</p> <p>Porém, permanece a divergência da forma de apropriação dos gastos com pensionistas dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, uma vez que a SEFA entende que essa despesa deve ser registrada em cada órgão ao qual o pensionista se refere, e este Tribunal considera que deve fazer parte do cômputo da despesa com pessoal do Poder Executivo.</p>
9)	ATO DE ALERTA – LIMITE DE PESSOAL	Relativo ao exercício de 2003, somente no 3º Quadrimestre houve necessidade de expedição de Ato de Alerta determinado pelo art. 59, § 1º, inciso II, pois os Gastos de Pessoal do Poder Executivo se encontram acima de 90% do respectivo limite (protocolo nº 8.590-3/04-TC, em trâmite neste Tribunal).
10)	DENÚNCIAS E IMPUGNAÇÕES	Conforme Instrução nº 039/04-IGC, transitam, nesta Corte, processos de Denúncias e Impugnações de Despesas propostas contra Administradores Estaduais.
11)	IMPACTOS DOS DECRETOS ANULATÓRIOS	<p>Respalçadas em pareceres da Procuradoria Geral do Estado, as anulações, feitas através de Decretos do Chefe do Poder Executivo, enumeraram vícios decorrentes de violações a disposições da Constituição Federal, das Leis de Licitações e de Responsabilidade Fiscal.</p> <p>Posteriormente, a Procuradoria Geral do Estado formalizou denúncias a este Tribunal e o encaminhou cópias de documentos ao Ministério Público Estadual, para análise, apuração de responsabilidades e eventual propositura de ações civil e/ou criminal contra os ordenadores das despesas.</p> <p>O único Decreto objeto de discussão judicial foi o de nº 611, em que o Instituto Curitiba de Informática –ICI- ingressou com mandado de segurança no Tribunal de Justiça do Estado (nº 138435-6), ao qual foi concedida a segurança, através do Acórdão nº 5985, de 04 de novembro de 2003. Dessa decisão, o Estado do Paraná interpôs recurso extraordinário, pendente de apreciação de sua admissibilidade.</p> <p>Atitudes dessas proporções geram conseqüências, como a propositura de ações, ou mesmo medidas de cunho administrativo, mas maiores considerações sobre os procedimentos de anulação só poderão ser formuladas com o decurso de tempo, quando se poderão avaliar os reflexos para as gestões atuais e futuras.</p>
12)	CANCELAMENTO DE MODALIDADES LOTÉRICAS – IMPACTO NA RECEITA DO IASP	<p>O IASP aplica os recursos recebidos da SERLOPAR, oriundos de modalidades lotéricas, em manutenção e investimento de creches, centros comunitários entre outros, especificamente no atendimento de crianças e adolescentes em conflito com a lei (violência ao menor).</p> <p>A anulação do contrato entre a Serlopar e a Getech Brasil Ltda, e a rescisão do contrato da Larami Diversões e Entretenimentos Ltda, consoante Decreto nº 1.047, de 09 de abril de 2003, que provocou a suspensão dos repasses de algumas modalidades lotéricas, Doravante exigirá do Estado a busca de fontes alternativas, aptas a compensar a perda do recurso.</p>
13)	DIAGNÓSTICO DO SISTEMA PENITENCIÁRIO TRABALHO DA 7ª ICE	<p>Em estudo realizado pela 7ª ICE, constatou-se a falta de articulação das Administrações responsáveis pelo Sistema Penitenciário, e que o Paraná figura entre os Estados não contemplados no Programa Federal, logo, não receberá, em 2004, recursos advindos do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT, destinados ao pagamento de abono salarial dos trabalhadores egressos do sistema penal e jovens submetidos a medidas sócio-educativas, o que certamente redundará em diminuição das possibilidades de empregos no setor.</p> <p>Consta, ainda, das informações do Diagnóstico do Sistema Penitenciário Paranaense, a ausência de avaliação e monitoração dos programas referentes ao sistema penitenciário, previstos no PPA 2000-2003.</p> <p>Em conclusão, o que pôde ser verificado, no referido diagnóstico, foi uma falta crônica de controle interno setorial, bem como descaso e omissão do Estado na área.</p>

3 RECOMENDAÇÕES

Tabela 31: Recomendações da Análise Realizada Gestão Estadual 2003

ITEM	ASSUNTO	DESCRIÇÃO
14)	ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DESCARACTERIZAÇÃO DOS ORÇAMENTO EM RELAÇÃO AO INICIAL	O levantamento efetuado permitiu concluir que a Administração Estadual procedeu às alterações orçamentárias em conformidade com as autorizações contidas na LOA. Porém, as principais modificações havidas acabaram por descaracterizar o orçamento inicialmente aprovado de alguns órgãos da administração, e, em alguns casos, quase a totalidade destes, se comparado com os recursos inicialmente a eles destinados. O impacto dessas alterações decorreu da flexibilidade dos limites autorizados pela Assembléia, na LOA, e que permitiram as referidas alterações orçamentária por ato próprio do Executivo.
15)	RECEITA PREVISTA MENOR QUE A REALIZADA NA ADMINISTRAÇÃO INDIRETA FALHAS NO PLANEJAMENTO	Comparando o desempenho entre a Receita Estimada e a Realizada das unidades administrativas da Administração Indireta, dezesseis delas tiveram arrecadação inferior a 50% do previsto, sendo que onze são Fundos Especiais. O Coeficiente Financeiro de Execução Orçamentária médio na Administração Indireta, que espelha a capacidade de realização do orçamento, foi de 85,61%; porém 12 entidades apresentaram coeficientes abaixo de 50%, indicando fraco desempenho na execução orçamentária.
16)	BAIXA ARRECADAÇÃO DOS FUNDOS ESPECIAIS	Observou-se que dos dezesseis Fundos Especiais que apresentaram previsão de receita nos seus orçamentos, apenas cinco arrecadaram acima de 50% do previsto. Esta situação prejudica as atividades dos fundos, impedindo a realização plena de suas metas previstas.
17)	FUNDOS ESPECIAIS INATIVOS	Detectou-se inatividade e ineficiência na operacionalização verificada em alguns fundos especiais nos últimos exercícios, razão pela qual sugere-se a sua extinção. A administração de projetos e/ou atividades por Fundos Especiais não tem sido muito eficientes na Administração Estadual conforme apontamentos nas últimas prestações de contas analisadas por este Tribunal, e que já recomendou ao Poder Executivo providências.
18)	RESULTADOS DAS EMPRESAS PÚBLICAS E SOC. ECONOMIA MISTA	O estudo que envolveu as Empresas Públicas e Sociedade de Economia Mista, revelou a necessidade de: 1) O Executivo Estadual adotar as medidas administrativas cabíveis, visando corrigir os desvios apresentados; 2) Inclusão das despesas com pessoal e receitas próprias das empresas estatais dependentes, nos demonstrativos de gestão do governo; 3) Promoção de estudo dos passivos contingentes relativos às questões trabalhistas, tributárias e outras, afetas às empresas dependentes e os valores apurados incluídos no anexo de riscos fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias dos próximos exercícios; 4) Apuração de eventuais prejuízos causados ao patrimônio das empresas, em virtude de ato da diretoria executiva, e promovendo-se as devidas ações de ressarcimento; 5) Desenvolvimento de programa de treinamento, visando uniformizar os procedimentos administrativos e contábeis, bem como as políticas de contratações e negociações trabalhistas entre tais empresas; 6) Implementação, na próxima prestação de contas do Governador do Estado, com um volume específico, onde constem informações detalhadas sobre os aspectos orçamentários, financeiros e de gestão das Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista; 7) Realização, pelo Governo Estadual, de estudo de viabilidade econômico-social das empresas que apresentam prejuízos sistemáticos, aferindo-se a necessidade da continuação, ou, ainda da participação do governo no capital das mesmas.
19)	CONTAS TRANSITÓRIAS NO BALANÇO FINANCEIRO	A Instrução 039/04-IGC, relata que consta no Balanço Financeiro contas transitórias e de compensação, que não envolvem numerários, próprias de variações patrimoniais, dificultando uma análise transparente.
20)	PROGRAMA LUZ FRATERNA EXTENSÃO A TODOS OS QUE TEM DIREITO	O programa vem encontrando dificuldades na implantação motivado pela necessidade de vinculação do consumidor ao NIS – Número de Inscrição Social, pela restrição orçamentária para atendimento da demanda, e pela falta de esclarecimentos à população dos critérios para acesso ao benefício.

4 DETERMINAÇÕES

Tabela 32: Determinações da Análise Realizada Gestão Estadual 2003

ITEM	ASSUNTO	DESCRIÇÃO
21)	COMPOSIÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS - FALTA DE DOCUMENTOS	No confronto da documentação enviada com a exigida no art. 3º da Instrução Técnica nº 08/2003-IGC, identificaram-se alguns itens que não foram atendidos, integral ou parcialmente.
22)	FALTA DE RELAÇÃO DE PAGAMENTO DE PRECATÓRIOS	Ressalte-se que apesar da legislação determinar um controle melhor da movimentação dos precatórios (Lei complementar nº101/00 e Instrução Técnica nº 08/03-IGC), a SEFA encaminhou demonstrativos detalhando apenas os inscritos no exercício, deixando de remeter a relação dos pagamentos, o que possibilitaria a aferição das quitações na ordem cronológica.
23)	SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS	O estudo realizado revelou a necessidade de: 1) O encaminhamento ao Legislativo, pelo Poder Executivo, de projeto de Lei revogando as leis de criação dos atuais Serviços Sociais Autônomos e transferindo suas atividades à Secretaria de Estado a que estiver afeto, ou alternativamente, transformando-os em órgãos componentes da Administração Indireta. 2) Independentemente dessa providência, sejam enviados esforços de imediato, para corrigir as falhas administrativas existentes, conforme demonstrado.
24)	PROGRAMA LUZ FRATERNA – DIVULGAÇÃO DO PROGRAMA	O estudo do programa evidencia que a dispensa de licitação para contratação de serviços de divulgação efetivou-se de forma diversa das orientações deste Tribunal, e que: a) não foram cumpridas as formalidades legais de dispensa de licitação; b) não foram comprovados os critérios utilizados para as contratações; c) não foram justificadas as discrepâncias entre os valores pagos a cada empresa; d) não houve fundamentação legal adequada.
25)	PROGRAMAS CO-FINANCIADOS – CUMPRIMENTO DA LEI Nº 8.666/93	Com relação à aplicabilidade das normas de licitação, estabelecidas pelos agentes financeiros internacionais, muitas discussões têm ocorrido, especialmente no que tange à invocação de forma imprópria do art. 42 da Lei de Licitações. Cabe ressaltar que este Tribunal vem, gradativamente, tornando assente que a aplicabilidade referida somente é possível quando efetivamente não prejudique o julgamento objetivo, notadamente quando existe a contrapartida de recursos públicos estaduais. Nessa linha, já há precedente relativo à impugnação de despesas proposta pela 2ª ICE, Protocolo 223208/02, que culminou com a Resolução nº 805/2004, julgando procedente a impugnação de despesa efetivada em desacordo com as normas da Lei 8.666/93, cujos recursos são advindos de empréstimos internacionais.
26)	POLÍTICA DE PESSOAL	Conforme levantamento feito pela Inspeção Geral de Controle, com base nos Relatórios do último quadrimestre, das Inspeções de Controle Externo, o número de estagiários em atividade no Estado, durante o exercício de 2003, somou, na administração direta, compreendendo as Secretarias de Estado, a Casa Civil, a Casa Militar, a Procuradoria Geral do Estado e os órgãos de regime especial – 1.027 e, na administração indireta, compreendendo as Autarquias, Sociedades de Economia Mista e Empresas Públicas – 6.427 , totalizando – 7454 estagiários. Um segundo ponto diz respeito ao número de cargos em comissão, comparativamente aos de provimento efetivo. Aqui deve ser considerado que cargos em comissão, não devem ter funções técnicas, como já assentado em jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Os números apresentados denotam excesso do número de estagiários, cargos em comissão para o exercício das funções técnicas.

5 RESSALVAS

Tabela 33: Ressalvas da Análise Realizada Gestão Estadual 2003

ITEM	ASSUNTO	DESCRIÇÃO
27)	DIVULGAÇÃO E PROGANDA SEM AUTORIZAÇÃO – PADV'S E SEM LICITAÇÃO	Observou-se que houve despesas com Divulgação e Propaganda sem a devida autorização pela SECS, bem como sem procedimento licitatório. A SECS, não utilizando agências de publicidade, passou a liberar os PADV'S somente a partir de abril/2003, sem amparo contratual e licitacional, circunstância que perdurou até a primeira quinzena de dezembro de 2003, quando foram assinados os novos contratos com as 10 (dez) Agências vencedoras da Concorrência Pública nº 01/03.
28)	DISPONIBILIDADES FINANCEIRAS POR FONTES DE RECURSOS DETERMINAÇÃO NÃO CUMPRIDA	Conforme Instrução 039/04-IGC, o relatório das Contas do Governo, de 2002, determinou que as disponibilidades financeiras apuradas ao término do exercício financeiro estivessem devidamente identificadas por fontes de recursos, a fim de permitir o confronto com os restos a pagar, nos termos da LC 101/00. Tal demonstrativo não integra a presente Prestação de Contas.
29)	BAIXO PERCENTUAL DE RECEBIMENTO DA DÍVIDA ATIVA	A Dívida Ativa evoluiu, em relação ao exercício anterior, 32,66%, com inscrições no exercício de R\$ 2,1 bilhões, e baixas por recebimento e cancelamento de R\$ 234 milhões, culminando em um Saldo de R\$ 7,6 bilhões. Os recebimentos foram inexpressivos, representando 0,33% do Saldo da Dívida Ativa em 2003, e revelam a necessidade de revisão do fluxo do processo para recuperação destes créditos, conforme já recomendado por este Tribunal em exercícios anteriores.
30)	FALTA DE REPASSE DE RECURSOS VINCULADOS A FUNDOS.	Constatou-se que os recursos pertinentes às fontes vinculadas aos fundos especiais ingressam no caixa do Tesouro Estadual, porém não são totalmente repassados a eles, conforme disposto nas leis que os instituíram.
31)	GASTOS COM EDUCAÇÃO COM IMPACTO DO ENSINO SUPERIOR ENSINO FUNDAMENTAL – LIMITE NÃO CUMPRIDO TOTALMENTE.	Os gastos com Educação atenderiam ao limite constitucional, se incluídos os relativos ao Ensino Superior. Se excluído este item (não enquadrado como ensino obrigatório), o percentual reduziria para 21,55%, abaixo do preceito constitucional. O Estado não cumpriu o disposto no art. 60 do ADCT, que determina a aplicação de, no mínimo, 60% dos gastos de educação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental, ou de 60,08% conforme determinação do Relatório do Conselheiro Relator das Contas do Governo Estadual do exercício de 2002.
32)	CIÊNCIA E TECNOLOGIA NÃO CUMPRIMENTO DO LIMITE	O Governo novamente descumpriu o mandamento constitucional relativo à aplicação de recursos em Ciência e Tecnologia, ficando aquém do mínimo estabelecido (2%), atingindo 1,82% da sua base de cálculo.
33)	GASTOS EM AÇÕES E SERVIÇOS DE SAÚDE – NÃO CUMPRIMENTO DE LIMITE	O Estado descumpriu o disposto na Emenda Constitucional n.º 29, no tocante a gastos com serviços de saúde, aplicando 10,30% dos recursos, quando deveria aplicar no mínimo 10,77%.
34)	RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES NÃO CUMPRIDAS	Do rol de recomendações, constantes do relatório das Contas do Governo do Estado do exercício financeiro de 2002, não é possível visualizar, nesta prestação de contas, se alguma medida recomendada foi implementada. Quanto às determinações, observa-se que somente os ajustes do Balanço Orçamentário das Entidades da Administração Indireta foram promovidos.
35)	E INCONSTITUCIONALIDADE DO FUNDO PARANÁ	Nesta análise, verificou-se que um Parecer da Procuradoria Geral do Estado aborda com propriedade a inconstitucionalidade do FUNDO PARANÁ por ofensa ao disposto no art. 167, inciso IV da Constituição Federal, em virtude da vinculação de receita tributária, e atesta que este já é o entendimento reiterado daquela Procuradoria, manifestado em diversos pareceres anteriores.

6 CONCLUSÃO E VOTO

Diante do quadro de gestão aqui formulado, cabe

Recomendar, ao Executivo, que:

- evite proceder alterações que descaracterizem a programação aprovada na Lei Orçamentária;
- reveja seus instrumentos de planejamentos e controle, mantendo a fixação orçamentária dentro de parâmetros realísticos;
- reavalie sua administração de fundos especiais, a fim de afastar as falhas entre arrecadação prevista e realizada e corrija a ineficiência de gestão nos fundos apontados ao longo do trabalho;
- proceda a um estudo de viabilidade de sua participação em Empresas Públicas e sociedades de economia em face da performance apurada nessas entidades;
- incremente a transparência, afastando a inclusão de contas transitórias no balanço financeiro;
- esclareça a população, de forma ampla e eficaz, quanto aos critérios de adesão ao programa “Luz Fraterna”;

determinar, ao Executivo, que:

- seja observado o tempo hábil de envio de documentos a serem incluídos na prestação de contas, de sorte a formalizar corretamente o processo, nos termos da Instrução Técnica nº. 8/2003-IGC;
- incremente o controle sobre precatórios, em especial quanto à quitação, evitando problemas na obediência à ordem cronológica do pagamento;
- transforme a natureza dos serviços sociais autônomos e seus modelos administrativos de gestão;

- siga as orientações exaradas por esta Corte, em procedimento de consulta, e valide seus critérios de contratação, justificando o pagamento de valores diferenciados, em relação à divulgação do programa “Luz Fraterna”;
- aplique, no que couber, nos termos já definidos por este Tribunal, os dispositivos da Lei 8666/93, quanto aos contratos co-financiados por instituições financeiras internacionais, havendo contrapartida local;
- reveja sua política de pessoal, quanto ao excesso de estagiários e cargos comissionados, como sucedâneo para falta de servidores efetivos, bem como quanto à distorção na natureza de cargos comissionados, destinados a funções não técnicas;

ressalvar

- A divulgação e propaganda sem autorização dos PADV (Pedido de Autorização e Divulgação e Veiculação) e sem procedimento licitatório, no exercício .
- A determinação não cumprida, das contas de 2002, atinente à demonstração da disponibilidade financeira, por fonte de recurso.
- O inexpressivo recebimento de recuperação de créditos inscritos em dívida ativa que representam 7,6 bilhões, 80% do orçamento anual, portanto. O que indica a necessidade de revisão de procedimentos de controle.
- O não cumprimento do mínimo constitucional que deveria ser dirigido ao ensino fundamental, restando 3.45 pontos percentuais a serem firmados para o paradigma constitucional.
- O descumprimento do limite da Constituição Estadual (art. 205), relativo à Ciência e Tecnologia, fixado em 2%, tendo atingido, tão-somente 1,82%.
- O não atingimento do paradigma para gastos com saúde, constante da Emenda Constitucional 29, com aplicação em 10,30%, aquém do mínimo de 10,77%.



- A ausência de repasse de receitas vinculadas aos seus respectivos fundos.
- A falha total na implementação de quaisquer das medidas recomendadas no relatório de 2002.
- Conclusivamente, em face da supremacia e amplitude deste relatório, as determinações e recomendações consignadas devem, obrigatoriamente, ser levadas a efeito pelos órgãos e entidades da Administração Pública do Estado do Paraná, traduzindo em resultados efetivos as ações propostas.

Nestes termos, considerando que as ressalvas apostas não se constituem em razões determinantes de desaprovação, embora ensejem medidas pertinentes corretivas, proponho, a este egrégio plenário, a emissão de Parecer Prévio recomendando a **aprovação** das Contas do Governador, Roberto Requião de Mello e Silva, exercício financeiro de 2003. Este parecer, todavia, não interfere, nem condiciona o posterior julgamento, pelo Tribunal de Contas, dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração pública direta, indireta ou fundacional, bem como das que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário.