



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 221428/20  
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO GOVERNADOR DO ESTADO  
ENTIDADE: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ  
INTERESSADO: ADEMAR LUIZ TRAIANO, ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ, CARLOS ROBERTO MASSA JUNIOR, ESTADO DO PARANÁ  
ADVOGADO / ALESSANDRA MUGGIATI MANFREDINI SILVA, FERNANDO  
PROCURADOR: BUENO DE CASTRO, LUIZ FABRICIO BETIN CARNEIRO  
RELATOR: CONSELHEIRO IVAN LELIS BONILHA

## ACÓRDÃO DE PARECER PRÉVIO Nº 689/20 - Tribunal Pleno

Prestação de contas do Chefe do Poder Executivo Estadual. Exercício financeiro de 2019. Parecer prévio pela regularidade das contas, com oposição de ressalvas, determinações e recomendações.

### 1. DO RELATÓRIO

Trata-se da prestação de contas do Poder Executivo do Estado do Paraná, referente ao exercício financeiro de 2019, de responsabilidade do Excelentíssimo Governador Carlos Roberto Massa Junior, encaminhada pela Assembleia Legislativa do Estado em cumprimento ao artigo 75, inciso I<sup>1</sup>, da Constituição Estadual.

O orçamento para o exercício foi inicialmente fixado em R\$ 57.366.977.596,00 (cinquenta e sete bilhões, trezentos e sessenta e seis milhões, novecentos e setenta e sete mil, quinhentos e noventa e seis reais), nos termos da Lei Estadual nº 19.766/2018.

---

<sup>1</sup> Art. 75. O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:  
I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento; (...)



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Foram encaminhados<sup>2</sup> todos os arquivos previstos pelo artigo 3º da Instrução Normativa nº 152/20 desta Corte, a qual dispôs sobre a formalização e o escopo de análise desta prestação de contas.

A Coordenadoria de Gestão Estadual, mediante a Instrução nº 590/20-CGE (peça 75), apontou preliminarmente indícios de possível ausência de atendimento a preceitos constitucionais, legais, contábeis ou de Administração Pública, quanto à intempestividade no encaminhamento de dados ao sistema SEI-CED, à gestão orçamentária, financeira, patrimonial, previdenciária e aos limites previstos na Constituição Federal e nas leis de Responsabilidade Fiscal e de Diretrizes Orçamentárias.

A Comissão designada pela Presidência deste Tribunal para elaboração do Relatório Final das Contas de Governo apresentou a Informação nº 29/20 - 4ICE (peças 77/86), contendo análises e quesitos a serem esclarecidos pelo Chefe do Poder Executivo Estadual.

Quanto aos apontamentos da unidade técnica e da Comissão, oportunizou-se o exercício do contraditório.

Houve a devida manifestação por parte da Casa Civil (peças 102/140, 144/151 e 153/163) e da Controladoria-Geral do Estado (peças 167/184 e 186/192); o Excelentíssimo Governador propugnou pela regularidade das contas (peças 141/142).

Após, a Coordenadoria de Gestão Estadual, através da Instrução nº 1122/20-CGE (peça 195), manifestou-se conclusivamente pela regularidade das contas, com ressalvas<sup>3</sup>, determinações<sup>4</sup>, recomendações<sup>5</sup>, bem como pela

---

<sup>2</sup> O encaminhamento da prestação de contas foi tempestivo, em atendimento à Instrução Normativa n.º 153/20.

<sup>3</sup> Ressalvas:

1. Sucessivos e significativos atrasos no envio dos dados referentes aos registros contábeis da execução orçamentária, financeira e patrimonial ao sistema SEI-CED;
2. Divergências relacionadas aos valores apresentados por intermédio do sistema SEI-CED e os constantes no Balanço Orçamentário;
3. Falta de repasse dos recursos com fonte vinculada aos Fundos Especiais, de modo a contrariar o que dispõe a legislação que o instituiu;
4. Existência de saldo negativo de algumas fontes de recursos, fato que evidencia que não há um controle eficiente das disponibilidades e dos restos a pagar por fonte/destinação de recursos, bem ainda ocorrência de inconsistências nos valores das disponibilidades e dos restos a pagar, por fonte de recursos, enviados ao sistema SEI-CED;
5. Divergências relacionadas aos valores apresentados via SEI-CED e os constantes no Balanço Patrimonial Global;
6. Inconsistência de saldo do grupo Imobilizado, já que foi possível confirmar que o Balanço Patrimonial do Poder Executivo, no exercício de 2019, trouxe valores imprecisos no grupo do Ativo Imobilizado;
7. Os documentos apresentados não foram suficientes para justificar o aumento sucessivo, ano após ano, da dívida ativa;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

imposição de multa administrativa em razão dos atrasos no envio de dados ao sistema eletrônico SEI-CED<sup>6</sup>.

Mediante a Informação nº 46/20 - 4ICE (peça 197), a Comissão responsável pela elaboração do Relatório Final das Contas apresentou sua análise acerca dos tópicos por ela elaborados.

O Ministério Público junto a este Tribunal, por seu turno, manifestou-se conclusivamente pela emissão de parecer prévio recomendando a irregularidade das contas, em razão do não atingimento do percentual mínimo de despesas com ações e serviços públicos de saúde de que trata o artigo 6º<sup>7</sup> da Lei Complementar Federal nº 141/2012, sem prejuízo das ressalvas, determinações e recomendações propostas pela unidade técnica, além da aplicação de multa em razão dos atrasos no encaminhamento de dados informatizados a esta Corte. Adicionalmente, opinou pela emissão de outras recomendações<sup>8</sup> e determinações<sup>9</sup> (Parecer nº 240/20, peça 199).

---

8. Divergências entre os valores apresentados via SEI-CED e os constantes nas Demonstrações das Variações Patrimoniais – DVP;

9. Contabilização equivocada realizada pelo Fundo de Previdência, que prejudicou a qualidade dos números consolidados no Balanço Patrimonial do Estado;

10. Gastos decorrentes de contratos de terceirização não contabilizados nas Despesas com Pessoal;

11. Não estabelecimento das contas contábeis suficientes para segregar os registros das Transferências Financeiras ao RPPS, por tipo de transferência (Insuficiência Financeira e Termo de Compromisso) e por destinatário (Fundo Financeiro e Fundo Militar, de modo a possibilitar a identificação das deduções, para fins de apuração das despesas com pessoal, estabelecidas no Acórdão nº 6.424/16 – TP).

<sup>4</sup> Determinações:

1. Determinação para que o Estado do Paraná providencie, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, no exercício de 2021, não havendo mais qualquer entrave relativo aos registros da rubrica de despesas específicas, o registro da contabilização das despesas com remuneração de membros de Conselhos no desdobramento do elemento de despesas 11 – Vencimentos e Vantagens Fixas, de modo que passe a ser computada na despesa com pessoal do Poder Executivo;

2. Determinação para que o Estado do Paraná, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, providencie a resolução do problema da contabilização da segregação dos valores referentes à Insuficiência Financeira e ao Termo de Compromisso que permaneceu no exercício de 2019 e que perdura ao longo do exercício de 2020;

3. Determinação para que o Estado do Paraná, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, informe corretamente no Sistema SEI-CED a identificação das contas contábeis (flagDividaConsolidada), que devem compor o Demonstrativo da Dívida Consolidada, de modo a viabilizar sua geração automatizada.

<sup>5</sup> Recomendações:

Recomendação ao Estado do Paraná de que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, realize esforços no sentido de renegociar seus contratos junto à União e, por consequência, diminuir os valores pagos a títulos de juros contratuais.

<sup>6</sup> Multa: Diante dos sucessivos atrasos (superiores a 30 dias) no envio dos dados orçamentários, financeiros e patrimoniais ao sistema SEI-CED, sugere-se a imposição de multa administrativa ao gestor, em relação aos 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2019, conforme previsto no artigo 87, inciso III, "b", da Lei Complementar Estadual nº 113/2005.

<sup>7</sup> Art. 6º Os Estados e o Distrito Federal aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 12% (doze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o [art. 155](#) e dos recursos de que tratam o [art. 157](#), a [alínea "a" do inciso I](#) e o [inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal](#), deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios.

<sup>8</sup> Para adequação da gestão orçamentária dos Fundos Especiais, de modo a se efetuar o repasse integral dos valores afetados às suas específicas finalidades, e para revisão do plano de custeio do Regime Próprio de Previdência Social, de modo a ajustá-lo às alterações normativas decorrentes da Emenda Constitucional nº 103/2019.

<sup>9</sup> De imediata abstenção de incorporação dos eventuais superávits financeiros das fontes vinculadas aos Fundos Especiais para o Tesouro Geral do Estado, e de promoção da plena operacionalização dos Fundos Especiais para os quais não vêm sendo alocados recursos específicos.



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O Relatório Final elaborado pela Comissão designada para análise das contas, com suas propostas de determinações, ressalvas e recomendações, foi anexado à peça processual 200.

É o sucinto relatório.

## 2. DA FUNDAMENTAÇÃO

De início, relevante mencionar alguns aspectos acerca do cenário econômico vivenciado durante o exercício cujas contas ora se apreciam.

O Brasil atravessa uma crise econômica desde 2014, cujos efeitos são percebidos na deterioração de importantes indicadores sociais relacionados ao emprego e à renda.

O Estado do Paraná não ficou alheio a esse quadro. Apenas em 2019, o PIB estadual diminuiu 0,39%, o segundo ano consecutivo de queda. Para efeito de comparação, o PIB do Paraná de 2019 foi 6,5% menor que o registrado em 2013.

Essa prolongada crise também se fez refletir sobre a capacidade de arrecadação de receita por parte do Estado. Em 2019, o Paraná obteve como receitas tributárias o montante de R\$ 33,87 bilhões – arrecadação quase 10% inferior à verificada no ano anterior<sup>10</sup>.

Esses dados compõem um cenário complexo de forte restrição fiscal e agravamento das contas públicas, o qual, de fato, não pode ser afastado na apreciação da presente prestação de contas. Por outro lado, não pode servir para justificar a omissão do gestor em relação ao seu dever de bem gerir os recursos públicos que lhe são disponíveis, sob o primado dos princípios que norteiam o Direito Público.

Passo ao exame do mérito.

### 1. ENVIO DE INFORMAÇÕES PELO SISTEMA SEI-CED

---

<sup>10</sup> Em 2018 foram arrecadados R\$ 37,32 bilhões em receitas tributárias.



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

## **1.1. Atrasos e inconsistências no envio de dados pelo sistema SEI-CED**

Quanto ao envio de informações pelo sistema SEI-CED, a Coordenadoria de Gestão Estadual apontou os “sucessivos e significativos atrasos no envio dos dados referentes aos registros contábeis da execução orçamentária, financeira e patrimonial”<sup>11</sup>.

Sobre o tema, relevante mencionar que se encontra em tramitação neste Tribunal a Tomada de Contas Extraordinária nº 665195/18<sup>12</sup>, a qual trata da aquisição e implantação de Solução Tecnológica Integrada de Gestão Orçamentária, Financeira e Contábil que atenda às necessidades da Administração Pública do Estado – NOVO SIAF.

Além da extemporaneidade no envio das informações, também foram observadas pela unidade técnica inconsistências na comparação entre os dados encaminhados por meio do sistema E-Contas e os constantes do sistema SEI-CED, notadamente:

- a) divergências relacionadas aos valores apresentados por intermédio do sistema SEI-CED e os constantes do Balanço Orçamentário;
- b) discrepâncias relacionadas aos valores apresentados via SEI-CED e os constantes do Balanço Patrimonial Global;
- c) divergências entre os valores apresentados pelo SEI-CED e os constantes das Demonstrações das Variações Patrimoniais – DVP.

Em defesa, a Diretoria de Contabilidade Geral do Estado apresentou, em síntese, as mesmas argumentações já trazidas por ocasião de sua manifestação nos autos da prestação de contas referente ao exercício de 2018, afirmando que os atrasos “foram decorrentes de problemas na implantação do

---

<sup>11</sup> Item I.2.2 - Instrução nº 1122/20 (peça 195).

<sup>12</sup> Relator: Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

sistema contábil e de administração financeira do Estado, denominado NOVO SIAF<sup>13</sup>”.

Entendo que as justificativas apresentadas são insatisfatórias para sanar a inconformidade; os problemas relacionados à implantação do NOVO SIAF surgiram há vários anos sem o encaminhamento de solução definitiva, em 2019, por parte do Estado.

Demonstrada tal situação fática, acolho a sugestão da unidade técnica pelo registro de **ressalva** às contas, em virtude dos atrasos no envio dos dados contábeis ao sistema SEI-CED.

Corroboro também o opinativo técnico pela aposição de **ressalvas** quanto às inconsistências relacionadas nos itens “a” a “c”, supramencionados<sup>14</sup>.

Por outro vértice, os problemas relacionados à implantação da solução tecnológica surgiram antes do exercício em apreço, e não há comprovação da existência de má-fé, dolo ou intenção de descumprimento de normas vigentes, por parte do responsável pelas contas.

O ano de 2019 foi o primeiro de sua gestão, e é cediço que em início de Governo não raras vezes se encontram muitas e variadas dificuldades, as quais exigem decisões que nem sempre surtem efeitos positivos imediatos.

Segundo informação fornecida pela Diretoria de Contabilidade Geral do Estado à peça processual 188, não ocorreram atrasos quanto às remessas dos dados dos 1º e 2º quadrimestres do exercício de 2020, de modo que essa circunstância, por si só, já demonstra que a Administração envidou esforços concretos para que a situação de inconformidade, detectada em 2019, não mais persistisse.

Ao que tudo indica, a vigilância para cumprimento dos prazos previstos e a alteração de procedimentos adotada pelo novo Governo, conforme exposto em defesa, proporcionou resultados efetivos já a partir de 2020.

<sup>13</sup> Peça 155, fls. 50/56.

<sup>14</sup> a) divergências relacionadas aos valores apresentados por intermédio do sistema SEI-CED e os constantes do Balanço Orçamentário;  
b) discrepâncias relacionadas aos valores apresentados via SEI-CED e os constantes do Balanço Patrimonial Global;  
c) divergências entre os valores apresentados pelo SEI-CED e os constantes das Demonstrações das Variações Patrimoniais – DVP.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O Decreto-Lei nº 4.657/1942, com as alterações promovidas pela Lei nº 13.655/2018, dispõe:

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 1º. Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

§ 2º. Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente. (...)

Os problemas relativos à implantação dos sistemas informatizados foram pormenorizadamente relatados nos autos, em sede de contraditório, pela Diretoria de Contabilidade Geral do Estado; portanto, não se deve simplesmente ignorá-los.

Nessa senda, em observância ao artigo 22 do Decreto-Lei nº 4.657/1942 e ponderando num critério de razoabilidade, deixo de acolher a proposta de imposição de multa administrativa em virtude da extemporaneidade no envio das informações referentes aos 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2019<sup>15</sup>.

## **2. PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA**

---

<sup>15</sup> Remessas:

- 1º Quadrimestre: prazo de entrega: 31/05/2019. Data de Fechamento: 25/01/2020.
- 2º Quadrimestre: prazo de entrega: 30/09/2019. Data de fechamento: 10/02/2020.
- 3º Quadrimestre: prazo de entrega: 31/01/2020. Data de fechamento: 23/04/2020.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Para o exercício de 2019, a Lei Orçamentária Anual (LOA) do Estado do Paraná previu um orçamento total de R\$ 57,36 bilhões, sendo R\$ 48,70 bilhões destinados ao orçamento fiscal.

Em valores atualizados, o orçamento fiscal do Estado para 2019 (R\$ 48,70 bilhões) é o menor desde 2012. O recrudescimento da crise econômica também se materializou na capacidade de investimento do Estado. Trazidos a valores presentes, o orçamento de investimento do Paraná para o ano de 2019 (cerca de R\$ 3,3 bilhões) foi inferior a qualquer outro período desde 2012.

Para o Regime Próprio de Previdência Social (RPPS), foram fixadas despesas de mais de R\$ 9 bilhões, frente à previsão de receitas na base de R\$ 5 bilhões, gerando, no seu orçamento, déficit superior a R\$ 4 bilhões.

Nesse cenário, ao final de 2019 houve a aprovação, pela Assembleia Legislativa, da Emenda Constitucional nº 45/19, relativa à Reforma Previdenciária do Estado do Paraná.

Ainda que os dispositivos da reforma demandem tempo para produzir efeito nas contas públicas, é fundamental que este Tribunal proceda ao permanente acompanhamento da gestão previdenciária do Estado, no sentido de verificar a evolução e sustentabilidade do sistema de seguridade social.

### **2.1. Resultados da execução orçamentária**

#### **2.1.1. Metas da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)**

A Lei de Diretrizes Orçamentárias<sup>16</sup> de 2019 do Estado do Paraná estabeleceu, como metas fiscais, déficits<sup>17</sup> de R\$ 4,3 bilhões para o Resultado Primário e de R\$ 2,6 bilhões para o Resultado Nominal.

##### ***2.1.1.1. Resultado Primário***

---

<sup>16</sup> Lei Estadual nº 19.593/2018.

<sup>17</sup> Valores correntes.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O Resultado Primário é representado pela diferença entre a arrecadação (receita) e as despesas primárias, nestas não incluídas as receitas e despesas financeiras.

Em 2019, o Resultado Primário do Estado foi superavitário em R\$ 1,14 bilhão. Como a meta estabelecida pela LDO de 2019 era de déficit de mais de R\$ 4 bilhões, cumpriu-se tal meta.

Destaco que esse resultado obtido em 2019 foi o melhor desde 2015 (quando se alcançou um superávit de R\$ 1,86 bilhão).

### *2.1.1.2. Resultado Nominal*

O Resultado Nominal compreende a apuração do Resultado Primário com o acréscimo dos juros nominais da dívida (juros ativos e passivos); representa uma importante ferramenta para verificação da necessidade de financiamento do setor público e da evolução da dívida pública.

Apurado no Estado para 2019, o Resultado Nominal apresentou um superávit de R\$ 2 bilhões; dentro, portanto, da meta estabelecida pela LDO de incremento – em até R\$ 2,60 bilhões – para o estoque da dívida líquida consolidada.

Esse resultado foi o melhor obtido pelo Estado desde 2016, quando se verificou um superávit de R\$ 2,92 bilhões.

### *2.1.1.3. Renúncia de Receitas*

A Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>18</sup> dispõe, em seu artigo 14, §1<sup>o</sup><sup>19</sup>, que a renúncia fiscal compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação da base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

---

<sup>18</sup> Lei Complementar Federal nº 101/2000.

<sup>19</sup> Art. 14, § 1º. A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Entretanto, não foram observadas na LDO de 2019 quais seriam as medidas adotadas pelo Estado relacionadas à compensação de recursos das renúncias de receita.

Dessa forma, acolhendo o opinativo da Comissão, entendo pertinente o registro de **ressalva** quanto à ausência, na LDO de 2019, das medidas efetivas adotadas pelo Estado relacionadas à compensação de recursos das renúncias de receita do “Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita”, exigido pela Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu artigo 4º, § 2º, inciso V<sup>20</sup>.

O Excelentíssimo Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares, na fase de discussões do julgamento do presente processo, ponderou que, além dessa ressalva, afigura-se importante uma determinação de que, efetivamente, a Lei de Diretrizes Orçamentárias passe a compreender essas medidas de compensação. Sugeriu, assim, uma determinação para que o Poder Executivo cumpra a disposição do inciso V do § 2º do artigo 4º da LRF, apresentando o “Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita” no projeto de Lei das Diretrizes Orçamentárias.

Ao acolher tal proposta, expeço referida **determinação**.

Observou-se também que os valores efetivamente destinados a renúncias de receitas para 2019 foram bem inferiores (R\$ 1,4 bilhões) aos estabelecidos como renúncias quando da elaboração da LDO (que previa renúncias na ordem de R\$ 10,4 bilhões).

Diante dessa situação fática, acompanho a manifestação da Comissão e expeço **recomendação** ao Estado do Paraná para que, quando da elaboração das propostas da LDO e da LOA, sejam considerados valores mais factíveis quanto ao impacto orçamentário e financeiro das renúncias de receitas, haja vista que tais valores superestimados (como se verificou em 2019) poderiam ser destinados, já de início, a outras ações e programas de governo.

<sup>20</sup> Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no [§ 2º do art. 165 da Constituição](#) e: (...)

§ 2º O Anexo conterá, ainda: (...)

V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

## 2.1.2. Responsabilidade Fiscal

### 2.1.2.1. *Alterações orçamentárias com ênfase quanto à abertura de créditos adicionais suplementares e especiais*

Em atendimento ao disposto nos artigos 40 a 43 da Lei Federal nº 4.320/64<sup>21</sup>, constatou-se a devida regularidade dos atos praticados quanto à abertura de créditos adicionais, suplementares e especiais.

Considerando o orçamento do Poder Executivo, os créditos suplementares alteraram em 13,04% o orçamento inicial, os créditos especiais em 0,45%, os remanejamentos representaram uma alteração de 3,43% e as transposições, 2,28%. Já os cancelamentos de dotações, utilizados como fonte de abertura de créditos adicionais, representaram 10,43% do orçamento inicial.

### 2.1.2.2. *Dívida pública consolidada*

Conforme dispõe o artigo 29, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal, a dívida pública consolidada ou fundada corresponde ao “montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses”.

---

<sup>21</sup> Art. 40. São créditos adicionais, as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento.

Art. 41. Os créditos adicionais classificam-se em:

I - suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;

II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;

III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II - os provenientes de excesso de arrecadação;

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;

IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las.

§ 2º Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas.

§ 3º Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.

§ 4º Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação, deduzir-se-á a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Acrescenta-se que a Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, em seu artigo 7º, inciso III<sup>22</sup>, disciplina que “o montante da dívida consolidada não poderá exceder o teto estabelecido pelo Senado Federal, conforme o disposto pela Resolução que fixa o limite global para o montante da dívida consolidada dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

Ainda, a Resolução nº 40/2001 do Senado Federal estabelece, em seu artigo 3º, inciso I<sup>23</sup>, que a dívida consolidada líquida dos Estados e do Distrito Federal não poderá exceder a duas vezes a respectiva receita corrente líquida.

No ano de 2019, esse percentual apurado da relação dívida consolidada líquida *versus* receita corrente líquida ficou em 44,59%, dentro, portanto, dos limites previstos legalmente.

Apesar da observância ao limite estabelecido, a CGE verificou<sup>24</sup> que “os valores do Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida, elaborado e publicado pelo Estado, são divergentes dos apurados por esta unidade instrutiva”; detectou também que as “informações prestadas no sistema SEI-CED referentes à identificação das contas do passivo, cujos saldos devem compor a dívida consolidada (flagDividaConsolidada), nos termos do estabelecido no mapeamento definido pela STN, estão equivocados, o que impediu a sua utilização na elaboração do demonstrativo, visto que distorceria os saldos”.

Por ocasião do contraditório, a Diretoria de Contabilidade Geral do Estado<sup>25</sup> argumentou que tais divergências ocorreram em razão de que se utilizou somente os registros contábeis nas contas estabelecidas no Mapeamento dos Demonstrativos Fiscais da STN, o qual tem cunho orientativo e, em razão disso, não seria possível aplicá-lo integralmente para o Estado, devido a alguns parâmetros no sistema NOVO SIAF.

---

<sup>22</sup> Art. 7º. As operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios observarão, ainda, os seguintes limites: (...)

III - o montante da dívida consolidada não poderá exceder o teto estabelecido pelo Senado Federal, conforme o disposto pela Resolução que fixa o limite global para o montante da dívida consolidada dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

<sup>23</sup> Art. 3º. A dívida consolidada líquida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano de publicação desta Resolução, não poderá exceder, respectivamente, a: I - no caso dos Estados e do Distrito Federal: 2 (duas) vezes a receita corrente líquida, definida na forma do art. 2;

<sup>24</sup> Instrução nº 1122/20 (peça 195, fls. 331/332).

<sup>25</sup> Peça 155, fls. 116/126.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Asseverou que as divergências em relação ao apurado na análise técnica se referem a situações “pontuais de registros de dívidas como particularidades na escrituração e inversão de saldos”, mencionando situações em que houve necessidade de utilização do princípio contábil da prudência, o qual preconiza a adoção do menor valor para os componentes do ativo e do maior para os do passivo, sempre que se apresentem alternativas igualmente válidas para quantificação das mutações patrimoniais.

Informou ainda que, para o exercício de 2020, fará a revisão da identificação das contas que deverão compor a dívida consolidada (flagDividaConsolidada) no sistema SEI-CED.

Diante de tal cenário, acompanho o opinativo técnico pela expedição de **determinação** ao Estado do Paraná para que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, informe corretamente no sistema SEI-CED a identificação das contas contábeis (flagDividaConsolidada) que devem compor o Demonstrativo da Dívida Consolidada, de modo a viabilizar sua geração automatizada.

### *2.1.2.3. Limites para operações de crédito*

A Resolução nº 43/2001 do Senado Federal estabelece, em seu artigo 7º, inciso I<sup>26</sup>, que as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios devem observar que o montante global das operações realizadas em um exercício financeiro não poderá ser superior a 16% da receita corrente líquida.

Em 2019, as operações de crédito contratadas pelo Estado do Paraná (R\$ 224 milhões) corresponderam a 0,58% da receita corrente líquida, dentro, portanto, do percentual autorizado pela Resolução.

### *2.1.2.4. Limites para garantia de valores*

---

<sup>26</sup> Art. 7º. As operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios observarão, ainda, os seguintes limites:

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



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, em seu artigo 9º<sup>27</sup>, dispõe que o saldo global das garantias concedidas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios não poderá exceder a 22% da receita corrente líquida.

Verificou-se que o montante de garantias concedidas pelo Poder Executivo Estadual, no exercício de 2019, correspondeu a 1,40% da receita corrente líquida, ficando dentro do limite fixado pela Resolução.

### *2.1.2.5. Margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado*

A Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe, em seu artigo 4º, § 2º, inciso V<sup>28</sup>, que o anexo de metas fiscais deverá conter o demonstrativo da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado<sup>29</sup>.

Na LDO de 2019, não houve previsão de aumento da base de cálculo, nem aumento da alíquota ou criação de impostos por parte do Governo do Estado.

Desse modo, o aumento permanente da receita foi suficiente, apenas, para suprir o acréscimo das despesas com pessoal, encargos sociais e demais correntes, restando pouca margem para qualquer expansão das despesas obrigatórias (cerca de R\$ 280 milhões).

### **3. DESPESAS COM PESSOAL**

A Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece, em seu artigo 19<sup>30</sup>, que a despesa total com pessoal de cada Estado (para todos os Poderes) em cada

---

<sup>27</sup> Art. 9º. O saldo global das garantias concedidas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios não poderá exceder a 22% (vinte e dois por cento) da receita corrente líquida, calculada na forma do art. 4º.

<sup>28</sup> Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no [§ 2º do art. 165 da Constituição](#) e: (...)

§ 2º O Anexo conterá, ainda: (...)

V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

<sup>29</sup> Demonstrativo da Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado visa ao atendimento do art. 4º, § 2º, inciso V, da LRF, e será acompanhado de análise técnica demonstrando a forma pela qual os valores apresentados foram obtidos, embasados por dados, tais como indicadores de atividade econômica, atividades desenvolvidas pela Administração Pública, que foram direcionados e geraram os resultados apresentados, e outros que contribuam para dar consistência ao referido demonstrativo.

<sup>30</sup> Art. 19. Para os fins do disposto no [caput do art. 169 da Constituição](#), a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados: (...)

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



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

período anual de apuração, não poderá exceder o percentual de 60% da receita corrente líquida.

Em 2019, o limite geral de gastos com pessoal no Estado foi de 54,04%, ficando dentro do limite de alerta de comprometimento de despesas com pessoal.

Relativamente às despesas com pessoal do Poder Executivo Estadual, em 2019 elas representaram 45,19% da receita corrente líquida, dentro do limite (49%), porém já em percentual de alerta.

Em razão disso, foi emitido alerta a referido Poder, nos termos do artigo 59, § 1º, inciso II<sup>31</sup>, da LRF.

No exercício de 2019, as despesas com pessoal do Poder Legislativo Estadual ficaram em 1,92% da receita corrente líquida, dentro do seu limite de 3,00%, e as despesas com pessoal do Poder Judiciário Estadual ficaram em 5,08% da receita corrente líquida, logo, dentro do seu limite de 6,00%.

Já as despesas com pessoal do Ministério Público Estadual ficaram em 1,84% da receita corrente líquida, acima, portanto, do limite de alerta (1,80%).

### **3.1. Contabilização de gastos com terceirização e jetons nas despesas com pessoal**

A CGE<sup>32</sup> verificou que, em 2019, os gastos do Estado com pessoal, decorrentes de contratos de terceirização (R\$ 71 milhões), foram mais que o dobro dos ocorridos no ano de 2018 (R\$ 31 milhões); ainda assim, considerou que esses valores estão aquém do real, tendo em vista que “há despesas no elemento 39 (Serviços de Terceiros de Pessoa Jurídica), notadamente na área da saúde, na ordem de R\$ 2 bilhões, com fortes indícios da existência de mão de obra contratada, que deveria ter sido classificada no elemento 34 (Outras Despesas de Pessoal), de

<sup>31</sup> Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a: (...)

§ 1º Os Tribunais de Contas alertarão os Poderes ou órgãos referidos no art. 20 quando constatarem: (...)

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

<sup>32</sup> Instrução nº 1122/20 (peça 195, fl. 318).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

modo que estas deveriam ter sido incluídas no cálculo de gastos com pessoal por força do § 1º<sup>33</sup> do art. 18 da LRF”.

Ainda, a unidade técnica<sup>34</sup> identificou que, em 2019, foram empenhados na natureza de despesa 3.3.90.36.45 – Jetons a Conselheiros, quase R\$ 13 milhões que não estariam sendo computados no cálculo dos gastos com pessoal.

Instado a se manifestar, o Estado do Paraná o fez por meio da Coordenação de Contabilidade / FUNSAUDE da Secretaria de Estado da Saúde (FUNSAUDE/SESA)<sup>35</sup> e da DGC/SEFA<sup>36</sup>.

As justificativas do FUNSAUDE partem de um eventual “material humano” como componente do seu escopo e dos seus Planos de Atividades presentes no PPA, que seriam inerentes aos serviços por ela contratados. Esse “material humano” seria essencial para suprir a deficiência do quadro próprio, em razão do constante esvaziamento por aposentadorias e crescente desinteresse dos profissionais em permanecerem nos cargos de médicos e enfermeiros.

A DGC/SEFA se incumbiu de apresentar<sup>37</sup> o plano de ação para a devida contabilização dos contratos de terceirização em atividade-fim, abrangidos pelo respectivo plano de cargos e salários do quadro de pessoal, no elemento de despesa 34 (Outras Despesas de Pessoal), de modo que sejam incluídos no cálculo de gastos, em observância ao § 1º do artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Já em relação aos valores pagos a título de “Jetons a Conselheiros”, em defesa, declarou que eles não têm sido computados para efeito de índice de pessoal porque, em que pese ser questionada a não aplicação do Manual de

---

<sup>33</sup> Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

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

<sup>34</sup> Peça 195, fl. 318.

<sup>35</sup> Peça 162, fl. 100.

<sup>36</sup> Peça 162, fl. 119.

<sup>37</sup> Peça 195, fl. 320.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Demonstrativos Fiscais, as unidades seguem o padrão adotado pelo Plano de Contas da Despesa Orçamentária<sup>38</sup>.

A CGE então avaliou que as justificativas apresentadas não foram suficientes para sanar integralmente os apontamentos, pois:

I. A existência de qualquer “material humano” não é justificativa para que os limites da LRF com os gastos de pessoal sejam desrespeitados. Muito embora haja no serviço contratado o uso de trabalho e por consequência despesas de pessoal, a questão gira em torno da contabilização. Pode-se contratar qualquer serviço que a área da saúde julgue necessário ao cumprimento das suas atividades fins, desde que esses serviços e contratações sejam escriturados da forma correta, ou seja, segregando a parte de despesa de pessoal para o cômputo do limite da LRF;

II. Já a SEFA justificou que a configuração NOVO SIAF ainda não suporta essas novas formas de contabilização.

Nesse contexto, acompanho a manifestação da unidade técnica pela oposição de **ressalva** às contas, em virtude da não contabilização dos gastos decorrentes de contratos de terceirização nas despesas com pessoal.

Ainda, corroboro o opinativo da Comissão e expeço **recomendação** no sentido de que se adotem as medidas previstas pela Portaria STN nº 377/2020<sup>39</sup>, a fim de que se identifiquem os impactos decorrentes dos dispêndios com Organizações Sociais no total da despesa com pessoal.

Quanto aos valores pagos a título de “Jetons a Conselheiros”, muito embora, como pontuou a unidade técnica, seja questão em que há divergências de interpretação, este Tribunal possui entendimento de que referidos valores devem

---

<sup>38</sup> Peça 195, fl. 320.

<sup>39</sup> Estabelece prazos para a definição de rotinas e contas contábeis, bem como classificações orçamentárias para operacionalização do item 04.01.02.01 (3) da 10ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), aprovado pela Portaria STN nº 286, de 7 de maio de 2019, e alterações posteriores.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

compor a despesa bruta com pessoal, conforme dispõe o § 1º do artigo 16<sup>40</sup> da Instrução Normativa nº 56/2011.

Nesse tom, acompanho a unidade técnica pela expedição de **determinação** ao Estado do Paraná para que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, registre a contabilização dos gastos com remuneração de membros de Conselhos no desdobramento do elemento de despesas 11 – Vencimentos e Vantagens Fixas, de modo que passem a ser computados nas despesas com pessoal do Poder Executivo.

Evidente que, em relação às terceirizações dos serviços da saúde, incumbirá, de uma forma muito ativa à Inspeção que fiscaliza a Secretaria da Saúde, ser a principal classificadora desses contratos na área da saúde, como eventual despesa relacionada a gasto de pessoal.

### **4. LIMITES CONSTITUCIONAIS**

#### **4.1. Investimentos em educação**

Em 2019, o Estado alcançou o percentual de 32,32% de aplicação de recursos resultantes de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino; acima, portanto, do limite mínimo de 30% estipulado pelo artigo 185<sup>41</sup> da Constituição Estadual.

---

<sup>40</sup> Art. 16. O gênero despesa com pessoal engloba os custos, gastos e dispêndios incorridos com habitualidade e duração indeterminada, com a remuneração direta e indireta ao trabalhador, as vantagens institucionais e pessoais de qualquer natureza, compulsória ou decorrente de livre pactuação em dissídios, acordos e similares.

§ 1º Para efeito do *caput*, são da espécie remuneratória os valores repassados em contraprestação ou pagamento pelos serviços prestados, à luz os pressupostos básicos da habitualidade, periodicidade, quantificação, essencialidade e reciprocidade, podendo ser citados os tipos:

I – salários, vencimentos e vantagens fixas e variáveis;

II – gratificações;

III – adicionais por temporalidade, expediente noturno, insalubridade, periculosidade e por atividades penosas;

IV – abonos eventuais, provisórios e por participações;

V – abono de férias e terço constitucional;

VI – subsídios e honorários a agentes políticos e membros de conselhos, quando legalmente possível a remuneração;

VII – substituições, plantões, jetons e horas extras;

VIII – proventos a inativos;

IX – pensões civis e militares;

X – 13º salário, gratificação natalina;

XI – encargos sociais e contribuições patronais recolhidos à previdência social.

<sup>41</sup> Art. 185. O Estado aplicará, anualmente, 30% (trinta por cento), no mínimo, e os Municípios aplicarão, anualmente, 25% (vinte e cinco por cento), no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino público.

Parágrafo único. A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União ao Estado e aos Municípios, ou pelo Estado aos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O total dos investimentos foi equivalente a R\$ 10,44 bilhões, sendo quase 70% desse valor investido somente na educação básica.

O Plano Plurianual para o quadriênio 2016-2019 estruturava as ações de educação em três programas finalísticos de políticas públicas: 1) Programa Minha Escola tem Ação, 2) Educação para Todos e 3) Excelência no Ensino Superior.

O Programa “Minha Escola tem Ação” tinha como objetivo aperfeiçoar o processo de ensino e aprendizagem, garantindo a oferta da educação básica de acordo com a demanda escolar, por meio de práticas pedagógicas e de gestão, visando melhoria dos indicadores de rendimento escolar e elevação da proficiência dos estudantes da rede pública.

Os respectivos indicadores sociais eram alicerçados em parâmetros de avaliação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). Apesar da melhoria geral das notas dos estudantes das escolas estaduais, o programa não conseguiu atingir, em 2019, as metas estipuladas de proficiência em Língua Portuguesa (9º ano do Ensino Fundamental e Ensino Médio) e Matemática (3º ano do Ensino Médio).

Já o Programa “Educação para Todos” possuía como objetivo atender às demandas das escolas, assegurando condições de ensino adequadas, com melhoria da infraestrutura física, suprimento de equipamentos, mobiliários, transporte e alimentação escolares.

A taxa média de alunos atendidos com alimentação escolar nos quatro anos do PPA foi de 85,45%, acima da meta de 82,00%. Também foram atingidas as metas de alunos transportados e de escolas atendidas com reparos.

Por último, o Programa “Excelência no Ensino Superior” objetivou melhorar os índices e consolidar a excelência das universidades no ensino de graduação e pós-graduação, pesquisa, extensão e cooperação técnico-científica, ampliando a sinergia com os municípios e promovendo o desenvolvimento regional.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Destaco que no período apurado (2016-2019), as universidades estaduais do Paraná criaram trinta cursos de mestrado e vinte de doutorado (quantidade acima das metas estabelecidas<sup>42</sup>).

No total dos gastos com educação, as despesas com ensino superior foram da ordem de 22,49%, enquanto com a educação básica foram de 69,87%<sup>43</sup>.

É importante notar que o gasto com ensino superior, ainda que seja atribuição, competência que implica responsabilidade da União, o Paraná tem toda uma estrutura já histórica no ensino superior e que consome um terço dos recursos da área da educação.

De 2017 a 2019 os gastos com o ensino superior aumentaram 0,99%. No mesmo período, as despesas com o ensino básico diminuiram 2,55%.

Houve incremento no gasto com ensino superior, ainda que não seja uma responsabilidade expressamente atribuída a Estado Membro da Federação, mas negativamente houve um decréscimo, uma diminuição em 2,55% de investimento no ensino básico.

Diante desse cenário, expeço **recomendação** para que o Estado do Paraná proceda a acompanhamento e controle sobre a proporção dessas despesas, referentes ao ensino superior, em razão das disponibilidades orçamentárias e das políticas públicas, sob a perspectiva da responsabilidade fiscal.

### **4.2. Investimentos em saúde**

De acordo com o artigo 198, parágrafos 2º e 3º<sup>44</sup> da Constituição Federal e artigo 6º<sup>45</sup> da Lei Complementar Federal nº 141/2012, os Estados e o

<sup>42</sup> Como metas para o ano de 2019, o Programa “Excelência no Ensino Superior” previu a criação de vinte cursos de mestrado e quinze de doutorado.

<sup>43</sup> As despesas com educação em 2019 dividiram-se em: Ensino Superior: 22,49%; Ensino Profissional: 0,08%; Tecnologia da Informatização: 0,02%; Ensino Fundamental: 0,16%; Ensino Infantil: 0,03%; Formação Recursos Humanos: 0,10%; Educação para Jovens e Adultos: 0,03%; Educação Especial: 2,885%; Ensino Médio: 0,24%; Administração Geral: 4,10%; Educação Básica: 69,87%.

<sup>44</sup> Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: (...)

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

I - no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15% (quinze por cento);



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Distrito Federal deverão aplicar, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, percentual mínimo de 12% da arrecadação dos impostos a que se refere o artigo 155<sup>46</sup> e dos recursos de que trata o artigo 157<sup>47</sup>, ambos da Carta Magna, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos municípios.

Em 2019, o Estado alcançou o percentual de 12,21% na aplicação desses recursos em serviços públicos de saúde. O valor total dos investimentos foi de R\$ 3,94 bilhões.

Nesse valor, foram computados os gastos com o Sistema de Assistência à Saúde dos Servidores (SAS) e com o Hospital Militar, conforme entendimento firmado por este Plenário quando da apreciação das contas do Governador referentes aos exercícios de 2013<sup>48</sup> e 2014<sup>49</sup>.

Assim, concluo pela regularidade do item.

Inegável, porém, que a inserção desses gastos no câmputo do índice constitucional é controversa<sup>50</sup>, principalmente por conta do critério da universalidade dessas despesas.

---

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

III – no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º.

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

I - os percentuais de que tratam os incisos II e III do § 2º;

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

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

<sup>45</sup> Art. 6º. Os Estados e o Distrito Federal aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 12% (doze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o [art. 155](#) e dos recursos de que tratam o [art. 157](#), a [alínea “a” do inciso I](#) e o [inciso II do caput do art. 159, todos da Constituição Federal](#), deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios.

<sup>46</sup> Art. 155. Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir impostos sobre:

I - transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos;

II - operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior;

III - propriedade de veículos automotores.

<sup>47</sup> Art. 157. Pertencem aos Estados e ao Distrito Federal:

I - o produto da arrecadação do imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza, incidente na fonte, sobre rendimentos pagos, a qualquer título, por eles, suas autarquias e pelas fundações que instituírem e mantiverem;

II - vinte por cento do produto da arrecadação do imposto que a União instituir no exercício da competência que lhe é atribuída pelo art. 154, I.

<sup>48</sup> Os gastos com o SAS foram inseridos no câmputo dos gastos com a saúde pelo Acórdão de Parecer Prévio nº 314/14 (Relator Cons. Ivan Bonilha – Contas do Governador de 2013).

<sup>49</sup> Os gastos com o Hospital Militar foram inseridos no câmputo dos gastos com a saúde pelo Acórdão de Parecer Prévio nº 255/15 (Relator Cons. Durval Amaral – Contas do Governador de 2014).

<sup>50</sup> A universalidade dos gastos com o SAS e o Hospital Militar também gerou debates no Tribunal de Justiça do Paraná.

O MPPR, em Ação Civil Pública (autos nº 0003336-86.2017.8.16.0004), defendeu que as seguintes despesas não poderiam ser consideradas como gastos com saúde: 1. gestão de operações aeromédicas; 2. Leite das Crianças; 3. Gestão de atividades em saúde do TECPAR/FUNSAÚDE; 3. Hospital Militar; 4. SAS.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

É defensável o entendimento de que a universalidade não se limita a um serviço prestado a toda população, mas também àqueles que compõem um determinado grupo social, cuja seleção se pautem em critérios compatíveis com a ordem jurídica vigente, notadamente com preceitos constitucionais<sup>51</sup>.

Por outro viés, a universalidade dos gastos com saúde pode ser interpretada de forma mais restritiva, no sentido de que só serão aceitas as despesas decorrentes de serviços disponibilizados a todos, sem qualquer distinção.

Conforme já me manifestei quando do julgamento das contas dos exercícios de 2017<sup>52</sup> e 2018<sup>53</sup>, tenho para mim que esse tema merece ser revisitado. A necessidade de alteração deste posicionamento, por este Tribunal, a meu ver, ficou ainda mais evidente após todo o Sistema de Saúde estar sendo colocado à prova no enfrentamento do surto do novo Coronavírus (Covid-19).

A adoção de um conceito de universalidade mais restrito irá impor maiores investimentos à prestação dos serviços de saúde para a população que tem no Sistema Único de Saúde sua alternativa mais viável. O aumento das despesas vem acompanhado de maior responsabilidade por parte do gestor, que será cobrado pela qualidade e efetividade dos gastos realizados.

---

O magistrado Roger Vinicius Pires de Camargo Oliveira julgou improcedente a ação civil pública, pois entendeu que “uma vez que todas as ações adotadas pelo Estado do Paraná no ano de 2014, as quais foram impugnadas pelo Parquet nesta demanda, encontraram-se inseridas no contexto de programas destinados à saúde”, não caberia ao Poder Judiciário invadir a competência discricionária do Poder Executivo.

Quando do julgamento da apelação interposta pelo MPPR, “ACORDAM os desembargadores integrantes da Quinta Câmara Cível do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, em DAR PROVIMENTO PARCIAL AO APELO DO MINISTERIO PÚBLICO para reformar a sentença em julgar parcialmente procedente a ação civil pública, ao efeito de condenar o réu ESTADO DO PARANÁ a restituir ao fundo estadual de saúde os valores gastos com o SAS – SISTEMA DE ASSISTENCIA À SAÚDE DOS SERVIDORES PÚBLICOS e com o HPM - HOSPITAL DA POLICIA MILITAR, referentes ao exercício de 2014, mediante apuração em liquidação. O julgamento foi presidido pelo Des. LEONEL CUNHA, sem voto, sendo decidido após ampliação do quórum (art. 942, CPC). O relator original Des. NILSON MIZUTA negou provimento ao apelo. Na sequência o Des. CARLOS MANSUR ARIDA apresentou voto divergente dando provimento total ao apelo para reformar in totum a sentença e julgar procedente a demanda. Em seguida o Juiz de Direito Substituto em 2º Grau ROGÉRIO RIBAS apresentou voto médio, propondo o provimento parcial do apelo para apenas considerar irregulares as despesas com o SAS e HOSPITAL DA PM. Foi acompanhado pelo Des. RENATO BETTEGA. O Des. LUIZ MATEUS DE LIMA acompanhou integralmente o relator original (Des. NILSON MIZUTA). Diante desse quadro, prevaleceu o voto médio do Juiz de Direito Substituto em 2º Grau ROGÉRIO RIBAS, sendo que no tocante aos juros e correção ficou vencido apenas o Des. CARLOS MANSUR ARIDA. Ao final o Juiz de Direito Substituto em 2º Grau ROGÉRIO RIBAS restou designado para redigir o acórdão. Os Des. CARLOS MANSUR ARIDA e NILSON MIZUTA declararam seus votos em separado”.

O Recurso Especial interposto pelo Estado do Paraná foi admitido, porém o Extraordinário não. O Recurso Especial interposto pelo MPPR não foi admitido.

<sup>51</sup> No caso do SAS, destaco que, além de ser prestado a todos os servidores, sem distinção, decorre de uma obrigação constitucional:

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

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

<sup>52</sup> Sessão Extraordinária n.º 01, do Tribunal Pleno, de 26 de setembro de 2018 (Fala do Conselheiro registrada em 03:28:00, disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=ptuqacaOeik&feature=youtu.be>).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Este Tribunal de Contas sempre se manifestou pela necessidade de planejamento dos gastos públicos. Assim, seria contraditório impor de imediato essa mudança de posicionamento sobre um tema com impacto tão relevante nas contas públicas<sup>54</sup>.

Nessa esteira, para permitir o necessário e adequado planejamento do Governo do Estado, inicialmente havia acolhido o sugerido pela Comissão pela expedição de determinação de que a exclusão das despesas do Hospital Militar e do Sistema de Assistência à Saúde dos Servidores (SAS) acontecesse a partir do exercício de 2023, para que o gestor público dispusesse de tempo suficiente para realizar alocações necessárias de recursos.

Porém, durante o julgamento do presente processo, na fase de discussões, o Excelentíssimo Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares sugeriu que, em vez dessa determinação valer a partir de 2023, ela tenha validade já a partir de 2022 (em que não há ainda lei orçamentária aprovada; em que o governo terá amplo tempo para programação), levando em conta o próprio fundamento da premência da necessidade de ações básicas de saúde em virtude até mesmo da pandemia.

Já o Excelentíssimo Conselheiro Fernando Augusto Mello Guimarães ponderou que a proposta é extremamente válida e necessária, e sugeriu que fosse incluída nessa determinação a observação de que os processos legislativos orçamentários e de planejamento devem ter início no ano anterior ao definido nesse julgamento para a exclusão dessas despesas.

Acolhi essas duas sugestões. Portanto, expeço **determinação** no sentido de que a exclusão das despesas do Hospital Militar e do Sistema de Assistência à Saúde dos Servidores (SAS) aconteça a partir do exercício de 2022, sendo que os processos legislativos orçamentários e de planejamento devem ter início já a partir do exercício de 2021.

Quanto aos resultados finalísticos da aplicação de recursos públicos em ações de saúde, no Plano Plurianual para o quadriênio 2016-2019 constava o

<sup>53</sup> Sessão Extraordinária n.º 01, do Tribunal Pleno, de 06 de novembro de 2019 (Fala do Conselheiro registrada em 03:07:00, disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=3mkrV-Y3Ysc&feature=youtu.be>).

<sup>54</sup> Caso não fossem computados os gastos relacionados à gestão da saúde dos servidores públicos estaduais e seus dependentes e os serviços de saúde do Hospital Militar, o percentual de gastos com saúde ficaria em 11,41% em 2019, portanto abaixo do limite mínimo de 12%.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Programa “Saúde para Todo o Paraná”, que tinha como objetivo “manter e consolidar as Redes de Atenção à Saúde e Projetos Estratégicos e implantar novos projetos voltados à qualificação das ações e dos serviços prestados pelo Sistema Único de Saúde (SUS) no Estado, atuar de forma integral na atenção à saúde de grupos de risco e da população em geral”.

Cabe ressaltar que todos os seus indicadores de desempenho foram atingidos, destacando-se:

- Taxa de óbitos maternos: a média de óbitos maternos anuais durante o PPA 2016-2019 foi de 49 (quarenta e nove) óbitos, muito abaixo da meta “tolerável” da Organização Mundial da Saúde (OMS), de 60 (sessenta) por ano. Esse indicador classifica o Estado entre os três melhores do País;
- Taxa de mortalidade infantil por 1.000 (mil) nascidos vivos: em 2019, foi apurada a taxa de 10,58 de mortalidade infantil para um grupo de 1.000 (mil) nascidos, índice menor do que o previsto para o exercício (10,85). Apesar do indicador ter sido atingido, é importante destacar que a taxa alcançada está acima do índice considerado aceitável pela Organização Mundial da Saúde (de 10 mortes para cada 1.000 nascimentos).

### **4.3. Investimentos em Ciência e Tecnologia**

O artigo 205<sup>55</sup> da Constituição Estadual dispõe que o Estado deve destinar, anualmente, uma parcela de sua receita tributária, não inferior a 2%, para o fomento da pesquisa científica e tecnológica.

Em 2019, o Estado atingiu o percentual de 2,22% na aplicação desses recursos em Ciência e Tecnologia. O valor total dos investimentos foi de R\$ 333 milhões.

Esse índice mínimo de 2% não era alcançado desde 2012.

---

<sup>55</sup> Art. 205. O Estado destinará, anualmente, uma parcela de sua receita tributária, não inferior a dois por cento, para o fomento da pesquisa científica e tecnológica, que será destinada em duodécimos, mensalmente, e será gerida por órgão específico, com representação paritária do Poder Executivo e das comunidades científica, tecnológica, empresarial e trabalhadora, a ser definida em lei.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Averiguou-se, também, que alguns gastos com “Ciência e Tecnologia” estavam sendo contabilizados pela Secretaria de Estado da Fazenda na fonte 100 (Ordinário não vinculado) em vez da fonte 132 (Pesquisa Científica e Tecnológica).

Diante dessa situação fática, para melhor identificação e apuração dos gastos com Ciência e Tecnologia, corroboro o opinativo da Comissão e expeço **recomendação** para que sejam contabilizados na fonte 132, de “Pesquisa Científica e Tecnológica”.

### 5. RENEGOCIAÇÃO DE DÍVIDAS

A CGE<sup>56</sup> afirmou que, dos R\$ 17 bilhões que compõem a Dívida Fundada do Estado, cerca de R\$ 10 bilhões se referem a dívidas com a União.

Em observância ao princípio da economicidade<sup>57</sup> e levando em consideração as sistemáticas quedas ocorridas nas taxas de juros básicas da economia, acompanho o opinativo da unidade técnica pela expedição de **recomendação** ao Estado do Paraná, para que renegocie seus contratos junto à União, objetivando diminuir os valores a serem pagos a título de juros contratuais.

### 6. GESTÃO PREVIDENCIÁRIA

O Regime Próprio de Previdência dos Servidores do Estado do Paraná foi instituído em 1998, com a criação da PARANAPREVIDÊNCIA, que resultou da transformação do Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado do Paraná (IPE) em instituição sem fins lucrativos, com personalidade jurídica de direito privado e natureza de serviço social autônomo<sup>58</sup>.

Ao final de 2019, foram promulgadas a Emenda à Constituição Federal nº 103/2019 e a Emenda à Constitucional Estadual nº 45/2019, as quais

<sup>56</sup> Instrução Técnica n.º 1122/20 (peça 195, fl. 217).

<sup>57</sup> Art. 70, CF. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

<sup>58</sup> Consoante previsão do artigo 2º da Lei Estadual nº 12.398/98.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

promoveram alterações nas regras previdenciárias tanto para concessão como para cálculo dos benefícios de aposentados e pensionistas.

Em âmbito estadual, houve a publicação da Lei nº 20.122/2019, que alterou de 11% para 14% a alíquota de contribuição para os Fundos Previdenciário e Financeiro.

Tais reformas objetivaram oferecer maior equilíbrio à gestão da previdência, considerando seu custeio e capacidade de geração de receita, de maneira a torná-la sustentável.

Quanto à sustentabilidade da gestão previdenciária, cabe fazer menção à prestação de contas do Fundo de Previdência do Estado do Paraná, referente ao exercício de 2019<sup>59</sup>, na qual foram identificadas inconsistências contábeis nas provisões matemáticas de longo prazo e utilização indevida da hipótese de gerações futuras na consolidação dos compromissos atuariais que, em tese, estariam em desacordo tanto com o artigo 24, § 3º<sup>60</sup>, da Portaria MF nº 464/2018, quanto com os artigos 85<sup>61</sup> e 89<sup>62</sup> da Lei nº 4.320/1964, e com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público.

O resultado orçamentário de 2019 do Regime Próprio de Previdência dos Servidores do Paraná foi deficitário em mais de R\$ 6 bilhões - sem figurar, entretanto, os valores que foram repassados aos Fundos Financeiro (R\$ 4,2 bilhões) e Militar (R\$ 1,4 bilhões), a título de transferência para cobertura de insuficiência financeira, que não constaram do Balanço Orçamentário.

Relativamente à cobertura das insuficiências financeiras dos Fundos, a CGE já havia se manifestado nos autos da prestação de contas de 2018 pela recomendação para que fossem estabelecidas contas contábeis suficientes para segregar os registros das transferências financeiras ao RPPS, por tipo de

<sup>59</sup> Constante dos autos nº 274289/20-TC, em tramitação nesta Corte, sob a relatoria do Conselheiro Artagão de Mattos Leão.

<sup>60</sup> Art. 24. A alteração do perfil da massa de segurados por reposição de segurados ativos em decorrência de falecimento, rotatividade, invalidez e entrada em aposentadoria deverá observar os seguintes parâmetros: (...)

§ 3º. Além dos parâmetros estabelecidos neste artigo, a utilização da hipótese de reposição de segurados ativos deverá observar aqueles contidos em instrução normativa da Secretaria de Previdência e somente poderá impactar os valores dos compromissos e o resultado atuarial, para fins de definição do plano de custeio de equilíbrio do RPPS, quando atendidos os referidos parâmetros.

<sup>61</sup> Art. 85. Os serviços de contabilidade serão organizados de forma a permitirem o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, a determinação dos custos dos serviços industriais, o levantamento dos balanços gerais, a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros.

<sup>62</sup> Art. 89. A contabilidade evidenciará os fatos ligados à administração orçamentária, financeira patrimonial e industrial.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

transferência (Insuficiência Financeira e Termo de Compromisso), e por destinatário (Fundo Financeiro e Fundo Militar), de modo a possibilitar a identificação das deduções, para fins de apuração das despesas com pessoal.

Em contraditório, a Contabilidade Geral do Estado<sup>63</sup> informou que a segregação dos valores referentes à insuficiência financeira se encontra em fase de análise pela contratada responsável pelo sistema.

Diante desse cenário, corroborando o opinativo técnico, entendo pela pertinência da aposição de **ressalva** ao item, em virtude da ausência de estabelecimento de contas contábeis suficientes para segregar os registros das transferências financeiras ao RPPS, por tipo de transferência (Insuficiência Financeira e Termo de Compromisso) e por destinatário (Fundos Financeiro e Militar), de modo a possibilitar a identificação das deduções, para fins de apuração das despesas com pessoal.

Face à recorrência do apontamento nas contas de 2018 e 2019, acolho o sugerido pela unidade técnica quanto à expedição de **determinação** para que o Estado do Paraná, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, solucione a inconformidade relativa à contabilização da segregação dos valores referentes à Insuficiência Financeira e ao Termo de Compromisso<sup>64</sup>, que permaneceu no exercício de 2019 e perdura ao longo de 2020.

Ainda, considerando os impactos decorrentes das modificações que a recente reforma previdenciária implementou no ordenamento jurídico estadual, numa primeira análise decidi por acatar a proposta do Ministério Público de Contas pela expedição de recomendação para que o Estado do Paraná efetuasse revisão do plano de custeio do Regime Próprio de Previdência Social, de modo a ajustá-lo às alterações decorrentes da Emenda Constitucional nº 103/2019.

Entretanto, na fase de discussões do julgamento do presente processo, o Excelentíssimo Conselheiro José Durval Mattos do Amaral apresentou a proposta que transcrevo a seguir:

---

<sup>63</sup> Peça 155, fls. 115 e 116.

<sup>64</sup> Observo que não se constatou dano ao erário.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*“Considerando as decisões em sede de Prestação de Contas do Governador dos exercícios anteriores (Acórdãos de Parecer Prévio nº 223/16, 548/17 e 287/18), as quais constataram a inclusão indevida de resultado decorrente de Geração Futura e Contribuição Suplementar em prazo superior aos primeiros trinta e cinco anos do plano, em contrariedade ao disposto no § 7º, do artigo 17 e no artigo 18 da Portaria MPS 403/2008, vigente à época, bem como ao contido na Nota Técnica nº 12/2016/CGACI/DRRPS/SPPS/MF e no Parecer Técnico nº 11/2015/MPS/SPPS/DRPSP/CGACI/CCOAT, determinando que se elaborasse novo cálculo atuarial e plano de custeio contemplando os parâmetros referidos;*

*Considerando também as irregularidades apontadas pela 5ª Inspeção de Controle Externo nas Tomadas de Contas Extraordinárias nº 712251/19 e nº 846738/19 e os apontamentos do Processo de Homologação de Recomendações nº 516142/20, em trâmite nesta Corte de Contas, as quais versam, em especial, sobre a utilização indevida da hipótese atuarial de gerações futuras na consolidação do resultado atuarial; a superestimativa da projeção de novos entrantes; a ausência de estudos de aderência que embasem as hipóteses utilizadas nas avaliações atuariais; a extinção indevida da contribuição patronal de inativos e pensionistas; o plano de amortização do déficit atuarial com duração superior ao determinado pela Portaria MPS nº 403/08, vigente à época; a insuficiência das alíquotas suplementares definidas na Lei Estadual nº 19.790/18; a ausência de demonstração de capacidade orçamentária e financeira para pagamento dos aportes suplementares; e a ausência de encaminhamento do Plano de Custeio à Secretaria de Previdência Social.*

*Sugiro que a Recomendação nº 11, referente à elaboração de novo plano de custeio, em decorrência das alterações promovidas pela Reforma da Previdência (EC 103/19 e EC 45/19), seja convertida em Determinação, contendo a seguinte redação:*

*11. DETERMINAR que o Estado do Paraná efetue a revisão do plano de custeio do Regime Próprio de Previdência Social, de modo a ajustá-lo às alterações decorrentes da Emenda Constitucional nº 103/2019 e atender às deliberações, constantes nos Acórdãos de Parecer Prévio desta Corte de Contas nº*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

223/16<sup>65</sup>, 548/17<sup>66</sup> e 287/18<sup>67</sup>, dos exercícios de 2015, 2016 e 2017, respectivamente, e no Acórdão nº 2237/20 – Tribunal Pleno<sup>68</sup>.

Ainda, o Excelentíssimo Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares ponderou que, embora se reconheça a necessidade das reformas promovidas pelas Emendas à Constituição Federal nº 103/19 e à Constitucional Estadual nº 45/19, tais reformas têm tido um óbice em sua aplicabilidade em função do regramento estabelecido pela Lei Estadual nº 20.122/19 que, em seu artigo 5º, inciso I, condiciona a revogação das regras transitórias das EC nº 41 e 47 à edição de uma lei estadual sobre a concessão dos benefícios.

Sugeriu que o Poder Executivo encaminhasse projeto de lei à Assembleia Legislativa, procedendo a essa regulamentação, para que se dê fim à discussão que se estabeleceu quanto à aplicabilidade, validade e entrada em vigor da própria EC nº 45/19.

Propôs então que, agregando-se à recomendação nº 11, que se encaminhe à Assembleia Legislativa projeto de lei para atendimento ao disposto no artigo 5º, inciso I, da Lei Estadual nº 20.122/19.

Acolhi ambas as proposições expostas na sessão de julgamento, de modo que, com a conversão da recomendação nº 11 em **determinação**, conforme sugerido pelo Excelentíssimo Conselheiro José Durval Mattos do Amaral, expeço nova **recomendação**, nos exatos termos propostos pelo Excelentíssimo Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares.

### **6.1. Saldo contábil invertido**

Identificou-se no Balanço Patrimonial consolidado, a conta de Provisões com saldo contábil invertido, no valor total de R\$ (18.138.616.933,86) (dezoito bilhões, cento e trinta e oito milhões, seiscentos e dezesseis mil, novecentos e trinta e três reais e oitenta e seis centavos), para a Parana Previdência.

<sup>65</sup> Processo nº 330587/16.

<sup>66</sup> Processo nº 208386/17.

<sup>67</sup> Processo nº 314619/18.

<sup>68</sup> Trata-se de Relatório de Homologação de Recomendações - Processo nº 516142/20.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Referida conta envolve alto risco, pois ao se classificar indevidamente um Passivo como Provisão, poder-se-á impactar relatórios contábeis e fiscais, em especial o Demonstrativo da Dívida Consolidada, que não contempla os valores registrados em provisões.

Em sede de contraditório, a Diretoria de Finanças e Patrimônio da Parana Previdência afirmou<sup>69</sup> que o saldo invertido da conta de Provisões a Longo Prazo, no montante supramencionado, e a composição das Provisões Matemáticas Previdenciárias, estão em conformidade com a Nota Técnica Atuarial nº 114/2019 de 08/03/2019, emitida pelos seus atuários.

Aduziu que os registros estão em conformidade com o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público Padrão para o Estado do Paraná.

Asseverou que as alterações legislativas ocorridas no final de 2019, de forma agregada, promovem redução dos compromissos previdenciários futuros e aumento das receitas contributivas, ocasionando superávit (total de benefícios aquém do total das receitas) no grupo de contas Plano Previdenciário - Provisões de Benefícios a Conceder, resultando em saldo invertido.

Pois bem. O Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, 8ª edição, no item que dispõe sobre a consistência dos registros e saldos de contas, descreve que, em se tratando de contas que tenham saldo apenas devedor ou credor, de acordo com sua natureza, a apresentação de saldo invertido pode representar execução de operação indevida.

Para a Parana Previdência, por se tratar de Regime Próprio de Previdência Social, o tema é regulado pela Portaria MPS nº 509/2013, a qual, em seu artigo 2º, estabelece que “os RPPS adotarão as contas a estes aplicáveis, especificadas no Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP estendido até o 7º nível de classificação, conforme a versão atualizada do Anexo III da Instrução de Procedimentos Contábeis nº 00 (IPC 00) da Secretaria do Tesouro Nacional”.

Ao se analisar o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público, válido para 2019, constata-se que a conta do subgrupo 2.2.7 – Provisões a Longo Prazo

---

<sup>69</sup> Peça 85.



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

possui natureza credora e, portanto, não pode ter seu saldo invertido (saldo devedor).

O lançamento nessa conta demonstra que o resultado atuarial é positivo, ao mesmo tempo em que não permite a inversão de saldo de conta contábil. A ausência desse registro no Balanço Patrimonial da Parana Previdência ocasionou subavaliação do Passivo Não Circulante – e consequente superavaliação do Patrimônio Líquido – no Balanço Geral do Estado, no valor de R\$ 18.138.616.933,86 (dezoito bilhões, cento e trinta e oito milhões, seiscentos e dezesseis mil, novecentos e trinta e três reais e oitenta e seis centavos).

Diante dessa constatação, acolho o opinativo técnico pelo registro de **ressalva** ao item, em razão da contabilização equivocada realizada pelo Fundo de Previdência, que prejudicou a qualidade dos números consolidados no Balanço Patrimonial do Estado.

Ainda, em atenção às normas contábeis e à Portaria MF nº 464/2018, acompanho a manifestação da Comissão, e expeço **determinação** para que o Estado do Paraná, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, efetue ajustes contábeis a fim de que, suportado pelo cálculo atuarial, não ocorra inversão de saldo das Provisões Matemáticas.

## **7. BALANÇO PATRIMONIAL DO ESTADO**

### **7.1. Dívida ativa**

#### **7.1.1. Classificação, registro e contabilização da dívida ativa**

Identificaram-se os aspectos a seguir, os quais podem comprometer a integridade e qualidade da informação contábil da dívida ativa (aspectos qualitativos e quantitativos) divulgada pelo Estado:

- Ausência de integração entre o sistema de arrecadação e o Sistema Integrado de Finanças Públicas – NOVO SIAF, sistema oficial do Estado;
- Órgãos da Secretaria de Fazenda que contabilizam e gerenciam a dívida ativa não detêm informações da contabilização e gerenciamento dos créditos



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

inscritos em dívida ativa nas demais unidades do Poder Executivo;

- Lançamento contábil da inscrição da dívida ativa é realizado de forma manual (notas de lançamentos contábeis) e, conforme informado, os relatórios elaborados pela Receita Estadual não detalham o nível de informações necessárias em observância ao registro contábil;

- Interação entre Diretoria do Tesouro Estadual (DTE) e Receita Estadual do Paraná (REPR) com informações desconhecidas acerca de suas respectivas competências quanto aos dados que devem ser gerados para o registro e contabilização da dívida ativa;

- Dificuldades de geração e apresentação de documentação suporte que ateste a correta classificação, registro e contabilização da dívida ativa.

Desse modo, há necessidade de que os órgãos envolvidos no processo de classificação, registro e contabilização da dívida ativa continuem envidando esforços a fim de mitigar tais aspectos, o que proporcionará aos usuários da contabilidade informações mais fidedignas.

Diante da ausência de integração entre o sistema de arrecadação e o Sistema Integrado de Finanças Públicas – NOVO SIAF, entendo pela pertinência de acolher o sugerido pela Comissão e expedir **recomendação** para que haja maior interação entre a Receita Estadual e a Diretoria do Tesouro Estadual, visando à elaboração de relatórios que detalhem o nível de informações necessárias ao registro contábil dos créditos de dívida ativa.

Nesse sentido, corroboro o opinativo da Comissão pela expedição de **recomendação** para que a Contabilidade Geral do Estado adote os conceitos da Portaria nº 293/17, do Ministério da Fazenda, na classificação dos créditos inscritos em dívida ativa e na metodologia de cálculo do Ajuste de Perdas de Créditos da Dívida Ativa.

A CGE ainda detectou aumento de 46,65% no estoque da dívida ativa do Estado, no período de 2016 a 2019, o qual foi de R\$ 25 bilhões a R\$ 36,7 bilhões.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Foram solicitados documentos para que se pudesse realizar análise qualitativa e quantitativa desse “estoque”. A unidade técnica então informou, em suma, que as respostas apresentadas pelo Estado apenas confirmam deficiências em relação aos registros contábeis, haja vista que não contêm informações detalhadas e precisas para cada dívida ativa.

Devido à importância da organização e sistematização dessas informações, acolho a sugestão da unidade técnica pela aposição de **ressalva** ao item, em razão de que os documentos apresentados não foram suficientes para justificar o aumento sucessivo, ano após ano, da dívida ativa.

### 7.1.2. Metodologia utilizada para cálculo de ajuste de perdas de créditos da dívida ativa

Além da identificação da necessidade de melhoria nos processos de classificação, registro e contabilização da dívida ativa, também houve a constatação de deficiências na metodologia do cálculo e contabilização do Ajuste de Perdas de Créditos da Dívida Ativa, conforme exposto a seguir:

- Demonstrativo da Provisão para Perdas de Dívida Ativa (peça 22, fl. 80). Consta que a provisão foi estimada fazendo-se uso da Portaria nº 564, de 27/10/2004, não mais utilizada pela Secretaria do Tesouro Nacional e que se baseia apenas em percentual de recebimentos da dívida ativa dos últimos três anos;

- Conforme informado pela Diretoria do Tesouro do Estado, há divergências entre os montantes contidos no Demonstrativo da Provisão para Perdas de Dívida Ativa e os valores contabilizados;

- 74,12% do montante inscrito em dívida ativa se referem a créditos junto a contribuintes inativos, o que indica que boa parte desses valores são irre recuperáveis e, portanto, não atenderiam aos requisitos para serem classificados como ativos ou ajustes de perdas;

- Considerando que o índice de recuperação desses créditos é calculado sobre o montante total registrado da dívida ativa, manter créditos não recuperáveis como ativos, mesmo com ajustes de perdas, deturpa o verdadeiro



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

índice anual de recuperação que vem sendo divulgado pelo Estado.

Sendo assim, constata-se que o Ajuste de Perdas de Créditos da Dívida Ativa não está sendo realizado com alicerce em critérios técnicos e metodologias definidas, resultando em informação contábil contendo montantes que podem divergir da realidade, sendo necessária, conforme informado pela Receita Estadual, a implantação o mais breve possível de metodologia que utilize conceitos de inteligência artificial para cálculo de tais valores (Projeto *Race*), bem como a adoção da Portaria nº 293 de 12/06/2017 do Ministério da Fazenda, como referência para classificação dos créditos inscritos em dívida ativa.

Nessa toada, acompanhando a proposta da Comissão, expeço **recomendação** para que a Contabilidade Geral do Estado adeque as Notas Explicativas nos próximos exercícios, apresentando informações específicas acerca da constituição do montante da dívida ativa, tais como demonstrativos detalhando a composição de valores, identificação do critério adotado para reconhecimento do “Ajuste para Perdas em Créditos de Longo Prazo” e demonstrativo com cálculos realizados para se chegar aos valores contabilizados.

### **8. PARTICIPAÇÕES PERMANENTES**

Foi requerida a apresentação da documentação suporte dos registros contábeis da conta “Participações Permanentes” em cada uma das unidades contábeis que possuem os registros que compunham a consolidação do Balanço Patrimonial, no valor total de R\$ 21.164.765.541,43 (vinte e um bilhões, cento e sessenta e quatro milhões, setecentos e sessenta e cinco mil, quinhentos e quarenta e um reais e quarenta e três centavos).

Em resposta, a Contabilidade Geral do Estado informou que as solicitações foram encaminhadas aos Contadores de cada entidade, pois à Diretoria de Contabilidade Geral compete a consolidação das contas e orientação da política contábil, ficando a execução a cargo de cada unidade contábil.

Tal Diretoria destacou que expediu a Orientação Técnica Contábil nº 04/2019 para subsidiar a efetiva adoção do Método de Equivalência Patrimonial, a



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

qual foi encaminhada aos órgãos responsáveis pelos registros das participações no âmbito do Estado, acompanhada de apuração contendo os percentuais de cálculos para auxiliar as unidades contábeis; com essa orientação, teria havido mudança na política contábil de registro de algumas participações nas quais o Estado detém influência significativa e/ou participação maior que 20% das ações com direito a voto, que antes eram registradas pelo Método do Custo e a partir de 2019 estão sendo registradas pelo Método da Equivalência Patrimonial.

Constataram-se, então, distorções do saldo contábil, que podem ser segregadas de acordo com os fatos que suportaram o apontamento<sup>70</sup>.

Verificou-se que no grupo contábil de Participações Permanentes havia distorções ocasionadas por: (i) ações de telefonia; (ii) ausência de documentação suporte do registro contábil; (iii) aplicação de percentual de participação indevido; e (iv) impactos decorrentes da aplicação do Método de Custo sobre valores registrados no ativo, dos quais não há expectativa de geração de benefícios econômicos futuros.

A ausência de documentação suporte foi a situação de maior materialidade e relevância no contexto das distorções identificadas<sup>71</sup>.

Averiguando-se os fatos cuja documentação suporte não foi encaminhada ou considerada insuficiente, detectou-se a existência de registros contábeis decorrentes da privatização do Banestado, os quais totalizavam R\$

<sup>70</sup>Participações permanentes (com divergências):

Fato	Valor (R\$)	Justificativa	Impacto
Ações de Telefonia	152.077,68	As entidades alegaram que os valores estão registrados há muitos anos e que decorrem da aquisição de linhas telefônicas.	Superavaliação do Ativo
Ausência de documentação suporte do Registro Contábil	9.492.347.080,17	Não foram encaminhadas documentações suportes que garantissem a fidedignidade do valor reconhecido em conta de Participações Permanentes.	Superavaliação do Ativo
Aplicação de Percentual de Participação Indevido	57.172.951,44	Na aplicação do Método da Equivalência Patrimonial no BRDE foi utilizado o percentual de 31,53%, quando na lei diz que o percentual é de 33,33%. Nesse caso, houve subavaliação no reconhecimento do Ativo.	Subavaliação do Ativo
Impactos decorrentes da Aplicação do Método de Custo	105.534.101,39	Ao adotar pela aplicação do Método de Custo, os valores reconhecidos ficaram superavaliados ferindo a representação fidedigna.	Superavaliação do Ativo
<b>TOTAL</b>	<b>9.655.206.210,68</b>		

<sup>71</sup>Essa verificabilidade é uma das características qualitativas da informação contábil, prevista na NBCT SP – Estrutura Conceitual, a qual pressupõe a existência de documentos que suportem o registro contábil.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

6.975.661.515,10<sup>72</sup> (seis bilhões, novecentos e setenta e cinco milhões, seiscentos e sessenta e um mil, quinhentos e quinze reais e dez centavos).

Esses ativos podem ser segregados em bens e valores que se originaram do próprio Banestado e naqueles emitidos pelos Tesouros Estadual e Municipais (emitidos quando a prática ainda era permitida por lei<sup>73</sup>), com vencimentos finais para resgate nos anos de 1998, 1999 e 2000.

Com relação aos valores decorrentes do próprio Banestado, muitos desses ativos possuem pouca ou nenhuma probabilidade de recebimento e, portanto, não poderiam ser classificados como ativos, de acordo com as normas contábeis.

Ainda, há ocorrência de duplicação do ativo, como na Reflorestadora Banestado (R\$ 47.717.000,00 – quarenta e sete milhões, setecentos e dezessete mil reais), cuja empresa criada quando da privatização do Banestado (Ambiental Florestas S.A<sup>74</sup>) foi transformada em autarquia sob a denominação de Instituto de Florestas do Paraná, vinculada à SEAB<sup>75</sup> – com a transferência dos ativos para a autarquia – e que, em 2017, foi extinta com suas atribuições sendo transferidas para o Instituto de Terras, Cartografia e Geologia do Paraná – ITCG (atual IAT<sup>76</sup>), vinculado à SEMA<sup>77</sup>.

<sup>72</sup> Composição da Conta Contábil 9900.12211.010000 (em 31/12/2019):

Subconta	Descrição	Valor
99149299	CDI/BADEP/COCELPA	619.567.623,78
99149310	Reflorestadora Banestado	47.717.000,00
99149337	Bens não de uso	7.891.621,96
99149329	Créditos de Baixa Liquidez	1.541.866.826,41
99149345	Carteira de Desenvolvimento	2.561.656.061,03
99149370	LTE STA CATARINA EA004 VENC 01/05/2001	853.474.878,53
99149426	LTM OSASCO A002 VENC 01/06/1998	271.194.165,24
99149434	LTM OSASCO A003 VENC 01/06/1999	612.120.641,77
99149442	LTM OSASCO A004 VENC 01/06/2000	226.004.030,71
99149450	LTM GUARULHOS B004 VENC 30/06/2000	234.168.665,67
<b>Total</b>		<b>6.975.661.515,10</b>

<sup>73</sup> Este tipo de operação de crédito foi vedado pela Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 35. É vedada a realização de operação de crédito entre um ente da Federação, diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, e outro, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente.

<sup>74</sup> Sociedade de Economia Mista sucedânea da Banestado S.A. – Reflorestadora.

<sup>75</sup> Secretaria da Agricultura e do Abastecimento.

<sup>76</sup> Instituto Água e Terra.

<sup>77</sup> Secretaria do Meio Ambiente e Recursos Hídricos.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Solicitou-se a apresentação da documentação suporte desses ativos, com a indicação de onde se encontrava custodiada e esclarecimentos acerca da existência de ações judiciais e/ou extrajudiciais.

A Diretoria do Tesouro Estadual, por meio da Informação nº 303/2020<sup>78</sup>, afirmou que “os registros contábeis desses lançamentos datam dos exercícios de 1999 e 2002, estando custodiados pelo Banco Itaú S/A, sucessor do Banco Banestado”, não tendo sido apresentado qualquer documento que atestasse o valor desses ativos.

Esclareceu acerca da possibilidade de inadimplemento contratual e de que o Estado do Paraná promoveu ações judiciais para o cancelamento da operação que resultou na incorporação dos ativos decorrentes das Letras do Tesouro; que, dentre as demandas judiciais, algumas foram finalizadas ou estão em fase final, mas todas com resultado desfavorável ao Governo do Estado; que, até o momento, não houve atualização desses ativos, nem mesmo atualização a valor recuperável, e justificou a manutenção do registro dos valores no ativo em virtude da judicialização e que, para realizar qualquer ajuste, faz-se necessária documentação técnica que comprove o valor presente desses ativos, sendo que tal documentação será providenciada pela própria Diretoria.

Sendo assim, reforça-se a necessidade de que seja apresentada documentação suporte para que os valores dos títulos públicos registrados no ativo sejam mensurados a valor justo, com o devido reconhecimento da redução do valor recuperável ou mesmo da baixa para os casos em que não houve expectativa de geração de benefícios econômicos futuros.

Desse modo, corroboro o opinativo técnico pela aposição de **ressalva** quanto à inconsistência de saldo do grupo Imobilizado, haja vista que o Balanço Patrimonial do Poder Executivo, referente ao exercício de 2019, apresentou valores imprecisos no grupo do Ativo Imobilizado.

Ainda, acolhendo a proposta da Comissão, concluo pela expedição de **determinação** à Contabilidade Geral do Estado para que, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, efetue os ajustes necessários na conta de Participações



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Permanentes, a fim de que os ativos registrados atendam ao conceito da NBC TSP – Estrutura Conceitual e às características qualitativas da informação contábil, em especial a verificabilidade e representação fidedigna.

### **9. OBRAS EM ANDAMENTO**

Requeru-se ao Estado do Paraná a apresentação da documentação suporte dos registros contábeis da conta “Bens Imóveis” em cada uma das unidades contábeis que possuem registros na conta e que compunham a consolidação do Balanço Patrimonial.

Em atendimento, a Diretoria de Contabilidade Geral informou que as solicitações foram encaminhadas às unidades responsáveis pelos registros contábeis; que vem orientando as entidades para que os ajustes contábeis necessários sejam reconhecidos à Conta de Ajustes de Exercícios Anteriores, principalmente quando identificada ocorrência de erro ou omissão, buscando preservar a apuração do resultado do exercício em curso, não impactando-o com possíveis baixas ou reconhecimentos indevidos; que orientou os órgãos e entidades estaduais quanto à realização de conciliação das contas, com a justa revisão dos saldos; que mesmo sem integração entre o sistema NOVO SIAF e o Sistema de Gestão Patrimonial, tem buscado conferir integridade e fidedignidade às demonstrações contábeis.

Efetuada a devida análise, constatou-se ausência de documentação que atestasse a existência dos ativos e de rotinas de encaminhamento físico e financeiro de execução das obras à contabilidade, detectando-se também que a contabilidade não possui rotina de verificação dos saldos existentes no balanço patrimonial, com ocorrência de distorções nas demonstrações contábeis.

Quanto aos valores registrados sem que existam obras em andamento ou sem que os órgãos tenham oferecido documentos que atestem a existência dos ativos, foram identificadas distorções na ordem de R\$ 4.698.525.987,85 (quatro bilhões, seiscentos e noventa e oito milhões, quinhentos e vinte e cinco mil, novecentos e oitenta e sete reais e oitenta e cinco centavos).

---

<sup>78</sup> Peça 104.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Visando à aplicação efetiva das normas contábeis e à prevalência da essência sobre a forma, entendo necessário que o Estado corrija as distorções desses valores registrados em Bens Imóveis em Andamento. Objetiva-se que a contabilidade expresse a realidade acerca da existência dos ativos e passe a classificá-los em conta adequada e definitiva como Bens Imóveis, agrupados em suas classes de acordo com suas características, submetendo-os à depreciação segundo as normas vigentes.

Assim, acolhendo a proposta da Comissão, **determino**:

- Que a Contabilidade Geral do Estado, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, concilie e regularize o saldo da conta Bens Imóveis em Andamento, corrigindo as distorções a fim de que a contabilidade passe a expressar a realidade acerca da existência desses ativos;

- Que a Contabilidade Geral do Estado, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, passe a reconhecer, mensurar e evidenciar os Bens Imóveis, agrupados em suas classes de acordo com respectivas características e depreciação, conforme previsto no Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais (Portaria STN nº 548/15).

Ainda, corroborando o opinativo da Comissão, **recomendo** que a Contabilidade Geral do Estado implemente rotinas periódicas e tempestivas de envio do relatório de acompanhamento físico e financeiro de execução de obras à contabilidade, e de conciliação entre os valores registrados nos controles do Setor de Engenharia e nas demonstrações contábeis.

### **10. FUNDOS ESPECIAIS COM FONTE DE ARRECAÇÃO VINCULADA**

Não foram identificados os repasses aos Fundos Penitenciário do Paraná (FUPEN), Estadual do Meio Ambiente (FEMA) e Estadual de Defesa do Consumidor (FECON), cujas fontes de arrecadação vinculada pressupõem destinação específica dos recursos, conforme determinação legal.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em contraditório, a Diretoria de Orçamento Estadual<sup>79</sup> informou que “do ponto de vista da execução orçamentária, FEMA, FUPEN e FECON apresentaram execução abaixo da disponibilidade, evidenciando a existência de recursos disponíveis aos respectivos fundos”.

Nesse contexto, acompanhando a manifestação da unidade técnica, concluiu pelo registro de **ressalva** ao item, pois em que pese a existência de recursos disponíveis nos respectivos Fundos Especiais, constatou-se a falta de repasse dos recursos com fonte vinculada, em inobservância à legislação que os instituiu.

Este Plenário<sup>80</sup> reconheceu, na Sessão Ordinária por Videoconferência de 18/11/2020, a inconstitucionalidade dos §§ 2º e 6º<sup>81</sup>, do artigo 2º, da Lei Estadual nº 17.579/2013 e dos artigos 1º, inciso VII<sup>82</sup> e 2º e seu parágrafo único<sup>83</sup>, da Lei Estadual nº 18.375/2014. Portanto, a partir daquele julgamento<sup>84</sup>, a incorporação dos superávits financeiros das fontes dos Fundos Especiais ao Tesouro Geral, ao fim de cada exercício, se tornou indevida.

Em consonância com o decidido por esta Corte naqueles autos de Incidente de Inconstitucionalidade, acompanho a manifestação do Ministério Público de Contas<sup>85</sup> no sentido de que o Estado deve ajustar seus procedimentos à referida

<sup>79</sup> Peça 106, fls. 7/12; peça 107, fls. 87/94; peça 155, fls. 67/73.

<sup>80</sup> Incidente de Inconstitucionalidade nº 997530/16. Acórdão nº 3363/20-STP. Relator: Conselheiro Ivan Lelis Bonilha. Unânime. Votaram com o Relator os Conselheiros Artagão de Mattos Leão, Fernando Augusto Mello Guimarães, José Durval Mattos do Amaral, Fábio de Souza Camargo e Ivens Zschoerper Linhares e o Auditor Tiago Alvarez Pedroso.

<sup>81</sup> § 2º. A conta centralizadora concentrará os recursos das subcontas próprias de cada órgão, entidade, fundo, contrato e convênio, e evidenciará a movimentação e o saldo de recursos vinculados de seus integrantes, sem prejuízo ao disposto na Lei Orçamentária Anual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias;

§ 6º. Os saldos de recursos referentes às fontes vinculadas de receita e o superávit financeiro dos fundos estaduais, à exceção daqueles regulamentados ou exigidos por lei federal, apurados ao final de cada exercício serão automaticamente incorporados ao Tesouro Geral do Estado.

<sup>82</sup> Art. 1º Os Fundos a seguir especificados deixam de ter natureza especial contábil, permanecendo como fontes vinculadas de receitas: (...)

VII - Fundo Especial de Segurança Pública do Estado do Paraná – FUNESP/PR, instituído pela Lei nº 16.944, de 10 de novembro de 2011;

<sup>83</sup> Art. 2º Os recursos financeiros dos Fundos de que trata o art. 1º desta Lei, bem como de todos os demais Fundos do Poder Executivo consignados no orçamento fiscal, deverão ser programados e aplicados exclusivamente nos órgãos responsáveis por sua gestão e, sem prejuízo das destinações estabelecidas nos respectivos diplomas legais de instituição dos referidos Fundos, poderão ser utilizados para o pagamento de despesas de qualquer natureza, inclusive pessoal e encargos sociais, excetuando-se de tais disposições o Fundo instituído pela Lei nº 8.917, de 15 de dezembro de 1988.

Parágrafo único. Os recursos dos Fundos de que trata o art. 1º desta Lei terão vigência no exercício e eventual superávit financeiro na fonte, verificado ao final de cada exercício, será automaticamente incorporado ao Tesouro Geral disposições o Fundo instituído pela Lei nº 8.917, de 15 de dezembro de 1988.

<sup>84</sup> Art. 78. Se, por ocasião do julgamento de qualquer feito pela Câmara, esta verificar a inconstitucionalidade de alguma lei ou ato normativo do Poder Público, os autos serão remetidos à discussão em sessão do Tribunal Pleno para pronunciamento preliminar sobre a matéria, conforme procedimento a ser estabelecido em Regimento Interno.

§ 4º A decisão contida no Acórdão que deliberar sobre o incidente de reconhecimento de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, solucionará a questão prejudicial, constituindo prejudgado a ser aplicado a todos os casos a serem submetidos ao Tribunal de Contas.

<sup>85</sup> Parecer nº 240/20, peça 199.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

decisão, sob pena de se consignar o juízo de irregularidade para os próximos exercícios, e expeço as seguintes **determinações**:

- Que o Estado do Paraná proceda à imediata abstenção de incorporação dos eventuais superávits financeiros das fontes vinculadas aos Fundos Especiais para o Tesouro Geral do Estado;

- Que o Estado do Paraná promova de forma imediata a plena operacionalização dos Fundos Especiais para os quais não vêm sendo alocados recursos específicos.

Corroborando ainda o opinativo do Órgão Ministerial, expeço **recomendação** para que o Estado do Paraná realize adequações quanto à gestão orçamentária dos Fundos Especiais, de modo a efetuar-se o repasse integral dos valores afetados às suas finalidades específicas.

### **11. DISPONIBILIDADE DE CAIXA E RESTOS A PAGAR**

O Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar visa a dar transparência ao equilíbrio entre a geração de obrigações de despesa e a disponibilidade de caixa, bem como ao equilíbrio entre a inscrição em restos a pagar não processados e referida disponibilidade<sup>86</sup>.

Tal demonstrativo apresenta as disponibilidades de caixa segregando os recursos vinculados (comprometidos com obrigações previamente fixadas), dos não vinculados (que podem ser utilizados livremente para pagamento de qualquer espécie de despesa).

A CGE<sup>87</sup> destacou que esse tópico foi abordado nas prestações de contas anteriores; porém, não se verificou melhora significativa no controle do Estado quanto aos registros contábeis de Ingressos/Destações por Fontes de Recursos, de modo a atender plenamente à necessidade de segregar e controlar os recursos, além de assegurar que aqueles legalmente vinculados à finalidade

<sup>86</sup> Manual de Demonstrações Financeiras – 2019. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-demonstrativos-fiscais-mdf/2020/26-2>.

<sup>87</sup> Instrução nº 1122/20, peça 195.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

específica sejam utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação.

Averiguou-se, além de distorções e inconsistências, fontes com saldos negativos, ou seja, não há recursos suficientes para cobrir as despesas empenhadas, o que evidencia a inexistência de controle eficiente das disponibilidades e dos restos a pagar por fonte/destinação de recursos.

Notaram-se também inconsistências em relatórios que evidenciam as fontes de recursos, que não permitiram concluir sobre a real situação do Estado em relação à disponibilidade de caixa e restos a pagar.

A análise do Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar restou prejudicada, em virtude das inconsistências apresentadas quando comparado com o Balanço Patrimonial.

Diante desse cenário, acompanho o opinativo técnico pelo registro de **ressalva** ao tópico, em razão do saldo negativo de algumas fontes de recursos e inconsistências nos valores das disponibilidades e dos restos a pagar, por fonte de recursos, enviados ao sistema SEI-CED.

Ainda, corroborando a manifestação da Comissão, **determino** à Contabilidade Geral do Estado, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, a criação de rotinas e controles das fontes de recursos, a fim de que as distorções apuradas entre os diversos demonstrativos que evidenciam essa informação sejam corrigidas.

### **12. PRECATÓRIOS**

O Estado do Paraná optou pelo Regime Mensal, realizando depósitos mensais em conta especial de percentual variável sobre a receita corrente líquida (RCL). O Plano de Pagamento de Precatórios para o ano de 2019 estimou um estoque de dívida com precatórios de R\$ 9.312.259.290,56 (nove bilhões, trezentos e doze milhões, duzentos e cinquenta e nove mil, duzentos e noventa reais e cinquenta e seis centavos), a ser amortizado por pagamentos mensais no valor equivalente a 3,73% da RCL, sendo 2% da RCL mediante recursos do Tesouro Estadual e 1,73% mediante recursos oriundos de depósitos judiciais.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A apresentação de plano anual de pagamento de precatórios por entidades devedoras inseridas no regime especial constitui exigência prevista pelo artigo 101<sup>88</sup> do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). O Plano de Pagamento de Precatórios do Estado foi homologado pelo Tribunal de Justiça Estadual<sup>89</sup>, tendo estimado que tais repasses seriam suficientes para quitação da dívida até 2024.

### **12.1. Estoque de precatórios: divergências entre SEI-CED e SIAF**

O valor do estoque de precatórios ao final de 2019 totalizou R\$ 9.522.166.694,41 (nove bilhões, quinhentos e vinte e dois milhões, cento e sessenta e seis mil, seiscentos e noventa e quatro reais e quarenta e um centavos)<sup>90</sup>.

Conforme apurado pela CGE<sup>91</sup> com base em dados do SEI-CED, os registros de precatórios somam R\$ 1,7 bilhão no curto prazo (30,03% do passivo circulante) e R\$ 7,9 bilhões no longo prazo (66,98% do passivo não circulante), totalizando R\$ 9.521.633.733,97 (nove bilhões, quinhentos e vinte e um milhões, seiscentos e trinta e três mil, setecentos e trinta e três reais e noventa e sete centavos) em 31/12/2019.

Portanto, há divergência pouco significativa de R\$ 532.960,44 (quinhentos e trinta e dois mil, novecentos e sessenta reais e quarenta e quatro centavos), na comparação entre o estoque de precatórios informado à peça 26 e os dados do SEI-CED/SIAF.

### **12.2. Estoque de precatórios: divergência com o Mapa Anual de Precatórios**

---

<sup>88</sup> ADCT, artigo 101, *caput*. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, em 25 de março de 2015, se encontravam em mora no pagamento de seus precatórios quitarão, até 31 de dezembro de 2024, seus débitos vencidos e os que vencerão dentro desse período, atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E), ou por outro índice que venha a substituí-lo, depositando mensalmente em conta especial do Tribunal de Justiça local, sob única e exclusiva administração deste, 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre suas receitas correntes líquidas apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, em percentual suficiente para a quitação de seus débitos e, ainda que variável, nunca inferior, em cada exercício, ao percentual praticado na data da entrada em vigor do regime especial a que se refere este artigo, em conformidade com plano de pagamento a ser anualmente apresentado ao Tribunal de Justiça local.

<sup>89</sup> Disponível em:

<https://www.tjpr.jus.br/documents/137030/16299628/ESTADO+DO+PARAN%C3%81+-+2019.pdf/f911047c-19eb-d43a-cccd-d1de033f70dc>. Acesso em 30/06/2020.

<sup>90</sup> Peça 26.

<sup>91</sup> Instrução nº 590/20 (peça 75, fls. 172/173).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Além dos elementos obtidos junto ao Poder Executivo (SEI-CED e SIAF), dados referentes a precatórios também são divulgados pelo Poder Judiciário.

Com a edição da Resolução CNJ nº 303/2019<sup>92</sup>, o Tribunal de Justiça Estadual passou a publicar o Mapa Anual de Precatórios. Tal demonstrativo é elaborado a partir de banco de dados permanente, com informações acerca dos precatórios e deve espelhar a situação da dívida em 31 de dezembro, referente aos precatórios sob sua responsabilidade, por ente devedor.

Segundo o Mapa Anual de Precatórios do TJPR, o valor total dos precatórios expedidos até o ano anterior seria de R\$ 8.481.223.872,69 (oito bilhões, quatrocentos e oitenta e um milhões, duzentos e vinte e três mil, oitocentos e setenta e dois reais e sessenta e nove centavos). O montante pago em 2019 equivaleria a R\$ 823.297.431,54 (oitocentos e vinte e três milhões, duzentos e noventa e sete mil, quatrocentos e trinta e um reais e cinquenta e quatro centavos), restando saldo devedor, após o pagamento, de R\$ 7.617.915.417,56 (sete bilhões, seiscentos e dezessete milhões, novecentos e quinze mil, quatrocentos e dezessete reais e cinquenta e seis centavos). Além disso, em 2019 teriam sido expedidos precatórios no total de R\$ 464.995.938,58 (quatrocentos e sessenta e quatro milhões, novecentos e noventa e cinco mil, novecentos e trinta e oito reais e cinquenta e oito centavos).

Dessa maneira, constata-se que o “saldo devedor após o pagamento” somado ao “montante de precatórios expedidos no ano de referência”, resultando em R\$ 8.082.911.356,14 (oito bilhões, oitenta e dois milhões, novecentos e onze mil, trezentos e cinquenta e seis reais e quatorze centavos<sup>93</sup>) não é compatível com o saldo verificado no SEI-CED/SIAF, de R\$ 9.522.166.694,41 (nove bilhões, quinhentos e vinte e dois milhões, cento e sessenta e seis mil, seiscentos e

<sup>92</sup> Resolução CNJ nº 303, de 18/12/2019:

Art. 85. Os tribunais manterão banco de dados permanente contendo as seguintes informações acerca dos precatórios expedidos: (...)

§ 1º Das informações apontadas nos incisos deste artigo, o tribunal extrairá os dados necessários à composição de mapa anual que espelhe a situação da dívida em 31 de dezembro, a ser publicado até 31 de março do ano seguinte em seu sítio eletrônico, referente à situação dos precatórios sob sua responsabilidade, por ente devedor, constando as seguintes informações compiladas:

I – o regime de pagamento ao qual está submetido o ente federado;

II – a entidade devedora, ou o ente devedor, quando devidos os precatórios pela administração direta;

III – o montante dos precatórios apresentados até 1º de julho do ano imediatamente anterior ao ano findo, atualizado até essa data, bem como, o total dos precatórios pagos no ano findo e o valor do saldo devedor após o pagamento; e

IV – o montante dos precatórios apresentados entre 2 de julho do ano imediatamente anterior ao ano findo e 1º de julho do ano findo, atualizados até 1º de julho do ano findo.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

noventa e quatro reais e quarenta e um centavos). A diferença é de R\$ 1.439.255.338,27 (um bilhão, quatrocentos e trinta e nove milhões, duzentos e cinquenta e cinco mil, trezentos e trinta e oito reais e vinte e sete centavos<sup>94</sup>).

Ao se estabelecer relações entre o saldo do Mapa Anual de Precatórios e o do SEI-CED/SIAF, constata-se divergência, pois aquele indica valores em torno de R\$ 7 e 8 bilhões, enquanto este aponta números acima de R\$ 9,5 bilhões.

Acolho, pois, a proposta da Comissão e expeço **recomendação** ao Estado do Paraná para que aprimore os mecanismos de acompanhamento e gestão dos precatórios, de modo a evitar distorções relevantes na contabilização do seu estoque.

### **13. AVALIAÇÃO DO PLANO PLURIANUAL 2016-2019**

Com o encerramento do ciclo do Plano Plurianual do Estado para o quadriênio 2016-2019, avaliaram-se os esforços despendidos pela Administração Estadual, materializados nos resultados alcançados pelos programas finalísticos de políticas públicas.

Entende-se por programas finalísticos aqueles cujos resultados se refletem diretamente na melhoria e/ou ampliação de bens e serviços públicos postos à disposição da sociedade. Sua avaliação é fundamental para que se possa compreender se os mecanismos de atuação do Estado – por meio das políticas públicas explicitadas no PPA – são, realmente, satisfatórios para o atingimento dos objetivos relacionados à melhoria da condição social da população.

Em que pese sua presença no ordenamento jurídico há mais de trinta anos (por expressa disposição do artigo 165<sup>95</sup> da Constituição Federal), o instrumento do Plano Plurianual apenas mais recentemente passou a ser

<sup>93</sup> R\$ 7.617.915.417,56 + R\$ 464.995.938,58 = R\$ 8.082.911.356,14.

<sup>94</sup> R\$ 9.522.166.694,41 - R\$ 8.082.911.356,14 = R\$ 1.439.255.338,27.

<sup>95</sup> Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

considerado como uma ferramenta técnica de maior efetividade para organização e planejamento público<sup>96</sup>.

Tal processo de amadurecimento da visão dos gestores e da Administração como um todo tornou possível que, através do PPA, fossem estabelecidas agendas de políticas públicas consistentes, oferecendo um sentido de continuidade e melhoria quanto à atuação dos órgãos públicos.

No Estado do Paraná, verificou-se essa evolução, quando comparados os planos meramente orçamentários (até início dos anos 2000), com os planejamentos envolvendo programas, projetos e atividades concatenados a metas e objetivos a serem alcançados pela Administração Pública.

Dos vinte programas analisados, em treze (equivalente a 65%), refletiu-se de maneira mais incisiva o engajamento do Estado visando à melhoria de seus indicadores sociais, com destaque para programas relacionados a saneamento básico, saúde e educação<sup>97</sup>.

### 3. DO VOTO

Ante o exposto, com fundamento no artigo 1º, inciso I<sup>98</sup>, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, **VOTO** pela emissão de parecer prévio recomendando a regularidade das contas do Poder Executivo do Estado do Paraná, referentes ao exercício financeiro de 2019, com ressalvas<sup>99</sup>, determinações<sup>100</sup>, recomendações<sup>101</sup> e encaminhamentos, nos termos adiante expostos:

<sup>96</sup> Em vez de ser tratado somente como mais uma peça de formalidade da burocracia estatal.

<sup>97</sup> O detalhamento da avaliação de cada um desses programas está contido no Anexo I do Relatório Final.

<sup>98</sup> Art. 1º. Ao Tribunal de Contas do Estado, órgão constitucional de controle externo, com sede na Capital do Estado, compete, nos termos da Constituição Estadual e na forma estabelecida nesta lei:

I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado e pelos Prefeitos Municipais, mediante parecer prévio, que deverá ser elaborado nos prazos gerais previstos na Constituição Estadual, na Lei de Responsabilidade Fiscal, e nos prazos específicos previstos nesta lei;

<sup>99</sup> Regimento Interno:

Art. 244. Os pareceres prévios e julgamentos de contas anuais, sem prejuízo de outras disposições, definirão os níveis para as suas conclusões e responsabilidades divididos em: (...)

III - ressalvas. (...)

§ 2º Ressalvas constituem as observações do Relator de natureza restritiva em relação a certos fatos verificados no exame das contas, quer porque discorda do que foi registrado, quer porque tais fatos não estão em conformidade com as normas e leis aplicáveis.

<sup>100</sup> Regimento Interno:

Art. 244. Os pareceres prévios e julgamentos de contas anuais, sem prejuízo de outras disposições, definirão os níveis para as suas conclusões e responsabilidades divididos em: (...)

II - determinação legal; (...)



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

### **RESSALVAS:**

1. Sucessivos e significativos atrasos no envio dos dados referentes aos registros contábeis da execução orçamentária, financeira e patrimonial ao sistema SEI-CED;
2. Divergências relacionadas aos valores apresentados por intermédio do sistema SEI-CED e os constantes do Balanço Orçamentário;
3. Discrepâncias relacionadas aos valores apresentados via SEI-CED e os constantes do Balanço Patrimonial Global;
4. Divergências entre os valores apresentados pelo SEI-CED e os constantes das Demonstrações das Variações Patrimoniais – DVP;
5. Inconsistência de saldo do grupo Imobilizado, haja vista que o Balanço Patrimonial do Poder Executivo, referente ao exercício de 2019, apresentou valores imprecisos no grupo do Ativo Imobilizado;
6. Ausência, na LDO, das medidas efetivas adotadas pelo Estado relacionadas à compensação de recursos das renúncias de receita do “Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita”, exigido pela Lei de Responsabilidade Fiscal;
7. Gastos decorrentes de contratos de terceirização não contabilizados nas Despesas com Pessoal;
8. Contabilização equivocada realizada pelo Fundo de Previdência, que prejudicou a qualidade dos números consolidados no Balanço Patrimonial do Estado;
9. Os documentos apresentados não foram suficientes para justificar o aumento sucessivo, ano após ano, da dívida ativa;

---

§ 3º Determinações legais são medidas indicadas pelo Relator para fins de atendimento de dispositivo constitucional ou legal.

<sup>101</sup> Regimento Interno:

Art. 244. Os pareceres prévios e julgamentos de contas anuais, sem prejuízo de outras disposições, definirão os níveis para as suas conclusões e responsabilidades divididos em:

I - recomendações; (...)

§ 1º Recomendações são medidas sugeridas pelo Relator para a correção das falhas e deficiências verificadas no exame das contas.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

10. Falta de repasse dos recursos com fonte vinculada aos Fundos Especiais;

11. Saldo negativo de algumas fontes de recursos e inconsistências nos valores das disponibilidades e dos restos a pagar, por fonte de recursos, enviados ao sistema SEI-CED;

12. Ausência de estabelecimento de contas contábeis suficientes para segregar os registros das transferências financeiras ao RPPS, por tipo de transferência (Insuficiência Financeira e Termo de Compromisso) e por destinatário (Fundos Financeiro e Militar), de modo a possibilitar a identificação das deduções, para fins de apuração das despesas com pessoal.

### **DETERMINAÇÕES:**

1. Que o Estado do Paraná, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da publicação deste Acórdão de Parecer Prévio, informe corretamente no sistema SEI-CED a identificação das contas contábeis que devem compor o Demonstrativo da Dívida Consolidada;

2. Que o Estado do Paraná, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da publicação deste Acórdão de Parecer Prévio, providencie o registro da contabilização dos gastos com remuneração de membros de Conselhos no desdobramento do elemento de despesas 11 – Vencimentos e Vantagens Fixas, de modo que passem a ser computados nas despesas com pessoal do Poder Executivo;

3. Que, a partir do exercício de 2022, os gastos com o Hospital Militar e o Sistema de Assistência à Saúde dos Servidores (SAS) sejam excluídos do cômputo para verificação do atingimento do índice constitucional mínimo de aplicação de recursos públicos na área da saúde, sendo que os processos legislativos orçamentários e de planejamento devem ter início já a partir de 2021;

4. Que o Estado do Paraná, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da publicação deste Acórdão de Parecer Prévio, solucione a inconformidade relativa à contabilização da segregação dos valores referentes à



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Insuficiência Financeira e ao Termo de Compromisso, que permaneceu no exercício de 2019 e perdura ao longo de 2020;

**5.** Que o Estado do Paraná, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da publicação deste Acórdão de Parecer Prévio, efetue ajustes contábeis a fim de que, suportado pelo cálculo atuarial, não ocorra inversão de saldo das Provisões Matemáticas;

**6.** Que a Contabilidade Geral do Estado, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da publicação deste Acórdão de Parecer Prévio, efetue os ajustes necessários na conta de Participações Permanentes, a fim de que os ativos registrados atendam ao conceito da NBC TSP – Estrutura Conceitual e às características qualitativas da informação contábil;

**7.** Que a Contabilidade Geral do Estado, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da publicação deste Acórdão de Parecer Prévio, concilie e regularize o saldo da conta Bens Imóveis em Andamento, corrigindo as distorções a fim de que a contabilidade passe a expressar a realidade acerca da existência desses ativos;

**8.** Que a Contabilidade Geral do Estado, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da publicação deste Acórdão de Parecer Prévio, passe a reconhecer, mensurar e evidenciar os Bens Imóveis, agrupados em suas classes de acordo com respectivas características e depreciação, conforme previsto no Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais – PIPCP (Portaria STN nº 548/15);

**9.** Que a Contabilidade Geral do Estado, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da publicação deste Acórdão de Parecer Prévio, crie rotinas e controles das fontes de recursos, a fim de que as distorções apuradas entre os diversos demonstrativos que evidenciam essa informação sejam corrigidas;

**10.** Que o Estado do Paraná proceda à imediata abstenção de incorporação dos eventuais superávits financeiros das fontes vinculadas aos Fundos Especiais para o Tesouro Geral do Estado;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

11. Que o Estado do Paraná promova de forma imediata a plena operacionalização dos Fundos Especiais para os quais não vêm sendo alocados recursos específicos;

12. Que o Estado do Paraná efetue a revisão do plano de custeio do Regime Próprio de Previdência Social, de modo a ajustá-lo às alterações decorrentes da Emenda Constitucional nº 103/2019 e atender às deliberações constantes nos Acórdãos de Parecer Prévio desta Corte de Contas nº 223/16, 548/17 e 287/18, dos exercícios de 2015, 2016 e 2017, respectivamente, e no Acórdão nº 2237/20 – Tribunal Pleno;

13. Que o Poder Executivo Estadual cumpra a disposição do inciso V do § 2º do artigo 4º da LRF, apresentando o “Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita” no projeto de Lei das Diretrizes Orçamentárias.

### **RECOMENDAÇÕES:**

1. Para que, quando da elaboração das propostas da LDO e da LOA, sejam considerados valores mais factíveis quanto ao real impacto orçamentário e financeiro das renúncias de receitas;

2. Para que adotem as medidas previstas pela Portaria STN nº 377/2020, a fim de que se identifiquem os impactos decorrentes dos gastos com Organizações Sociais no total da despesa com pessoal;

3. Para que os gastos com Ciência e Tecnologia sejam contabilizados exclusivamente na fonte 132, de “Pesquisa Científica e Tecnológica”;

4. Para que o Estado do Paraná renegocie seus contratos junto à União, objetivando diminuir os valores a serem pagos a título de juros contratuais;

5. Para que haja maior interação entre a Receita Estadual e a Diretoria do Tesouro Estadual, visando à elaboração de relatórios que detalhem o nível de informações necessárias ao registro contábil dos créditos de dívida ativa;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

6. Para que a Contabilidade Geral do Estado adote os conceitos da Portaria nº 293/17 do Ministério da Fazenda, na classificação dos créditos inscritos em dívida ativa e na metodologia de cálculo do Ajuste de Perdas de Créditos da Dívida Ativa;

7. Para que a Contabilidade Geral do Estado adeque as Notas Explicativas nos próximos exercícios, passando a apresentar informações específicas acerca da constituição do montante da dívida ativa, tais como demonstrativos detalhando a composição de valores, identificação do critério adotado para reconhecimento do “Ajuste para Perdas em Créditos de Longo Prazo” e demonstrativo com cálculos realizados para se chegar aos valores contabilizados;

8. Para que a Contabilidade Geral do Estado implemente rotinas periódicas e tempestivas de envio do relatório de acompanhamento físico e financeiro de execução de obras à contabilidade, e de conciliação entre os valores registrados nos controles do Setor de Engenharia e nas demonstrações contábeis;

9. Para que o Estado do Paraná aprimore seus mecanismos de acompanhamento e gestão dos precatórios, de modo a evitar distorções relevantes na contabilização do seu estoque;

10. Para que o Estado do Paraná realize adequações quanto à gestão orçamentária dos Fundos Especiais, de modo a efetuar-se o repasse integral dos valores afetados às suas finalidades específicas;

11. Para que o Estado do Paraná proceda a acompanhamento e controle sobre a proporção das despesas referentes ao ensino superior, em razão das disponibilidades orçamentárias e das políticas públicas, sob a perspectiva da responsabilidade fiscal.

12. Para que o Estado do Paraná encaminhe à Assembleia Legislativa projeto de lei para atendimento ao disposto no artigo 5º, inciso I, da Lei Estadual nº 20.122/19.

### **ENCAMINHAMENTOS:**



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Após o regular trâmite neste Tribunal, encaminhem-se os autos ao Gabinete da Presidência, a fim de que:

a) Em cumprimento ao artigo 212, § 6º<sup>102</sup>, do Regimento Interno, encaminhe-se a prestação de contas à Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, para o competente julgamento;

b) Em observância ao princípio da transparência, sejam disponibilizados no portal eletrônico deste Tribunal, o presente parecer prévio, bem como o relatório final elaborado pela equipe técnica responsável pela análise das Contas do Governador do exercício financeiro de 2019.

**VISTOS, relatados e discutidos,**

### **ACORDAM**

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVAN LELIS BONILHA, por unanimidade, em:

I – Julgar pela emissão de Parecer Prévio recomendando a Regularidade das contas do Poder Executivo do Estado do Paraná, referentes ao exercício financeiro de 2019, com Ressalvas, Determinações, Recomendações e Encaminhamentos, nos termos adiante expostos;

#### **II - RESSALVAR:**

(i) sucessivos e significativos atrasos no envio dos dados referentes aos registros contábeis da execução orçamentária, financeira e patrimonial ao sistema SEI-CED;

---

<sup>102</sup> Art. 212. O recebimento das Contas Anuais do Governo do Estado será imediatamente comunicado ao Relator, e encaminhadas à Coordenadoria de Gestão Estadual, a qual terá o prazo de 30 (trinta) dias para análise e instrução, a partir da data do protocolo. (...)  
§ 6º Aprovado o parecer do Relator, será o processo encaminhado à Assembleia Legislativa para julgamento das contas do Governador.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- (ii) divergências relacionadas aos valores apresentados por intermédio do sistema SEI-CED e os constantes do Balanço Orçamentário;
- (iii) discrepâncias relacionadas aos valores apresentados via SEI-CED e os constantes do Balanço Patrimonial Global;
- (iv) divergências entre os valores apresentados pelo SEI-CED e os constantes das Demonstrações das Variações Patrimoniais – DVP;
- (v) inconsistência de saldo do grupo Imobilizado, haja vista que o Balanço Patrimonial do Poder Executivo, referente ao exercício de 2019, apresentou valores imprecisos no grupo do Ativo Imobilizado;
- (vi) ausência, na LDO, das medidas efetivas adotadas pelo Estado relacionadas à compensação de recursos das renúncias de receita do “Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita”, exigido pela Lei de Responsabilidade Fiscal;
- (vii) gastos decorrentes de contratos de terceirização não contabilizados nas Despesas com Pessoal;
- (viii) contabilização equivocada realizada pelo Fundo de Previdência, que prejudicou a qualidade dos números consolidados no Balanço Patrimonial do Estado;
- (ix) os documentos apresentados não foram suficientes para justificar o aumento sucessivo, ano após ano, da dívida ativa;
- (x) falta de repasse dos recursos com fonte vinculada aos Fundos Especiais;
- (xi) saldo negativo de algumas fontes de recursos e inconsistências nos valores das disponibilidades e dos restos a pagar, por fonte de recursos, enviados ao sistema SEI-CED;
- (xii) ausência de estabelecimento de contas contábeis suficientes para segregar os registros das transferências financeiras ao RPPS, por tipo de transferência (Insuficiência Financeira e Termo de



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Compromisso) e por destinatário (Fundos Financeiro e Militar), de modo a possibilitar a identificação das deduções, para fins de apuração das despesas com pessoal;

### III - **DETERMINAR**:

(i) que o Estado do Paraná, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da publicação deste Acórdão de Parecer Prévio, informe corretamente no sistema SEI-CED a identificação das contas contábeis que devem compor o Demonstrativo da Dívida Consolidada;

(ii) que o Estado do Paraná, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da publicação deste Acórdão de Parecer Prévio, providencie o registro da contabilização dos gastos com remuneração de membros de Conselhos no desdobramento do elemento de despesas 11 – Vencimentos e Vantagens Fixas, de modo que passem a ser computados nas despesas com pessoal do Poder Executivo;

(iii) que, a partir do exercício de 2022, os gastos com o Hospital Militar e o Sistema de Assistência à Saúde dos Servidores (SAS) sejam excluídos do cômputo para verificação do atingimento do índice constitucional mínimo de aplicação de recursos públicos na área da saúde, sendo que os processos legislativos orçamentários e de planejamento devem ter início já a partir de 2021;

(iv) que o Estado do Paraná, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da publicação deste Acórdão de Parecer Prévio, solucione a inconformidade relativa à contabilização da segregação dos valores referentes à Insuficiência Financeira e ao Termo de Compromisso, que permaneceu no exercício de 2019 e perdura ao longo de 2020;

(v) que o Estado do Paraná, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da publicação deste Acórdão de Parecer Prévio, efetue



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ajustes contábeis a fim de que, suportado pelo cálculo atuarial, não ocorra inversão de saldo das Provisões Matemáticas;

(vi) que a Contabilidade Geral do Estado, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da publicação deste Acórdão de Parecer Prévio, efetue os ajustes necessários na conta de Participações Permanentes, a fim de que os ativos registrados atendam ao conceito da NBC TSP – Estrutura Conceitual e às características qualitativas da informação contábil;

(vii) que a Contabilidade Geral do Estado, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da publicação deste Acórdão de Parecer Prévio, concilie e regularize o saldo da conta Bens Imóveis em Andamento, corrigindo as distorções a fim de que a contabilidade passe a expressar a realidade acerca da existência desses ativos;

(viii) que a Contabilidade Geral do Estado, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da publicação deste Acórdão de Parecer Prévio, passe a reconhecer, mensurar e evidenciar os Bens Imóveis, agrupados em suas classes de acordo com respectivas características e depreciação, conforme previsto no Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais – PIPCP (Portaria STN nº 548/15);

(ix) que a Contabilidade Geral do Estado, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados da publicação deste Acórdão de Parecer Prévio, crie rotinas e controles das fontes de recursos, a fim de que as distorções apuradas entre os diversos demonstrativos que evidenciam essa informação sejam corrigidas;

(x) que o Estado do Paraná proceda à imediata abstenção de incorporação dos eventuais superávits financeiros das fontes vinculadas aos Fundos Especiais para o Tesouro Geral do Estado;

(xi) que o Estado do Paraná promova de forma imediata a plena operacionalização dos Fundos Especiais para os quais não vêm sendo alocados recursos específicos;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(xii) que o Estado do Paraná efetue a revisão do plano de custeio do Regime Próprio de Previdência Social, de modo a ajustá-lo às alterações decorrentes da Emenda Constitucional nº 103/2019 e atender às deliberações constantes nos Acórdãos de Parecer Prévio desta Corte de Contas nº 223/16, 548/17 e 287/18, dos exercícios de 2015, 2016 e 2017, respectivamente, e no Acórdão nº 2237/20 – Tribunal Pleno;

(xiii) que o Poder Executivo Estadual cumpra a disposição do inciso V do § 2º do artigo 4º da LRF, apresentando o “Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita” no projeto de Lei das Diretrizes Orçamentárias;

### IV – **RECOMENDAR:**

(i) para que, quando da elaboração das propostas da LDO e da LOA, sejam considerados valores mais factíveis quanto ao real impacto orçamentário e financeiro das renúncias de receitas;

(ii) para que adotem as medidas previstas pela Portaria STN nº 377/2020, a fim de que se identifiquem os impactos decorrentes dos gastos com Organizações Sociais no total da despesa com pessoal;

(iii) para que os gastos com Ciência e Tecnologia sejam contabilizados exclusivamente na fonte 132, de “Pesquisa Científica e Tecnológica”;

(iv) para que o Estado do Paraná renegocie seus contratos junto à União, objetivando diminuir os valores a serem pagos a título de juros contratuais;

(v) para que haja maior interação entre a Receita Estadual e a Diretoria do Tesouro Estadual, visando à elaboração de relatórios que detalhem o nível de informações necessárias ao registro contábil dos créditos de dívida ativa;

(vi) para que a Contabilidade Geral do Estado adote os conceitos da Portaria nº 293/17 do Ministério da Fazenda, na classificação dos



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

créditos inscritos em dívida ativa e na metodologia de cálculo do Ajuste de Perdas de Créditos da Dívida Ativa;

(vii) para que a Contabilidade Geral do Estado adeque as Notas Explicativas nos próximos exercícios, passando a apresentar informações específicas acerca da constituição do montante da dívida ativa, tais como demonstrativos detalhando a composição de valores, identificação do critério adotado para reconhecimento do “Ajuste para Perdas em Créditos de Longo Prazo” e demonstrativo com cálculos realizados para se chegar aos valores contabilizados;

(viii) para que a Contabilidade Geral do Estado implemente rotinas periódicas e tempestivas de envio do relatório de acompanhamento físico e financeiro de execução de obras à contabilidade, e de conciliação entre os valores registrados nos controles do Setor de Engenharia e nas demonstrações contábeis;

(ix) para que o Estado do Paraná aprimore seus mecanismos de acompanhamento e gestão dos precatórios, de modo a evitar distorções relevantes na contabilização do seu estoque;

(x) para que o Estado do Paraná realize adequações quanto à gestão orçamentária dos Fundos Especiais, de modo a efetuar-se o repasse integral dos valores afetados às suas finalidades específicas;

(xi) para que o Estado do Paraná proceda a acompanhamento e controle sobre a proporção das despesas referentes ao ensino superior, em razão das disponibilidades orçamentárias e das políticas públicas, sob a perspectiva da responsabilidade fiscal.

(xii) para que o Estado do Paraná encaminhe à Assembleia Legislativa projeto de lei para atendimento ao disposto no artigo 5º, inciso I, da Lei Estadual nº 20.122/19;

V – **ENCAMINHAR**: após o regular trâmite neste Tribunal, os autos ao Gabinete da Presidência, a fim de que:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- (i) em cumprimento ao artigo 212, § 6º, do Regimento Interno, encaminhe-se a prestação de contas à Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, para o competente julgamento;
- (ii) em observância ao princípio da transparência, sejam disponibilizados no portal eletrônico deste Tribunal, o presente parecer prévio, bem como o relatório final elaborado pela equipe técnica responsável pela análise das Contas do Governador do exercício financeiro de 2019.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL e IVENS ZSCHOERPER LINHARES e o Auditor TIAGO ALVAREZ PEDROSO.

Presente a Procuradora Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, VALERIA BORBA.

Tribunal Pleno, 2 de dezembro de 2020 – Sessão Extraordinária (por Videoconferência) nº 1.

**IVAN LELIS BONILHA**  
Conselheiro Relator

**FABIO DE SOUZA CAMARGO**  
Vice-Presidente no exercício da Presidência