



**TCEPR** | TRIBUNAL DE CONTAS  
DO ESTADO DO PARANÁ

# CONTAS

DO GOVERNADOR

EXERCÍCIO 2022

## RELATÓRIO FINAL



**IVENS ZSCHOERPER LINHARES**

CONSELHEIRO RELATOR

# CONTAS

## DO GOVERNADOR

EXERCÍCIO 2022

**IVENS ZSCHOERPER LINHARES**  
CONSELHEIRO RELATOR

Equipe de trabalho das Contas do Governador do exercício financeiro de 2022, conforme Portaria nº 276/22, disponibilizada no DETC nº 2.750, de 18 de abril de 2022, suas alterações e complementações:

### EQUIPE DE TRABALHO

MARCIO JOSÉ ASSUMPÇÃO  
Coordenador

ALOISIO ANTONIO MAZIA	MARIO ANTONIO CECATO
ANDERSON REGIS SALADINO	MAURITÂNIA BOGUS PEREIRA
ANDRÉ CASTANHEIRA SANTOS	MOACYR ARISTEU MOLINARI NETO
ARIOVALDO JOSÉ AMARANTE JUNIOR	PRISCILA ESCUISSATO
DANIELLE CRISTINA JAQUES URBAN	RAFAEL MORAIS GONÇALVES AYRES
ELIANE RODRIGUES GUIMARÃES	REGIANE DE ANDRADE MAZUR
FABIOLA FERREIRA DELAZARI CECATO	ROBSON FERNANDES SOARES
GEOVANE KARVAT	ROSANGELA DO ROCIO CUNHA ZAMBRUNO
JULIANO WOELLNER KINTZEL	SOLANGE SÁ FORTES FERREIRA ISFER
MARCUS VINICIUS MACHADO	REGINALDO BITELLO

### EQUIPE DE APOIO

ALBERTO SAVOIA ASSEF FILHO	FERNANDA KALEGARI SCHANE
CARLOS ALBERTO ROLA FERNANDES	MAURICIO JOSÉ GANS
ELVISON APARECIDO DOMINGUES	PAULO HENRIQUE FERNANDES

### PROJETO GRÁFICO

NÚCLEO DE IMAGEM - DIRETORIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL

## SUMÁRIO

<b>I. INTRODUÇÃO</b> .....	<b>14</b>
1. VISÃO GERAL .....	14
2. COMPETÊNCIA DO GOVERNADOR .....	16
3. COMPETÊNCIA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO PARANÁ .....	17
4. COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ .....	17
5. TRÂMITE PROCESSUAL DAS CONTAS PRESTADAS PELO GOVERNADOR	18
6. ESCOPO E METODOLOGIA DE ANÁLISE DAS CONTAS PRESTADAS PELO GOVERNADOR.....	20
<b>II. SUMÁRIO EXECUTIVO</b> .....	<b>22</b>
<b>III. CONTEXTO ECONÔMICO 2019-2022</b> .....	<b>28</b>
1. A CONJUNTURA ECONÔMICA NACIONAL.....	28
1.1. O DESEMPENHO DO PIB BRASILEIRO.....	28
1.2. A POLÍTICA ECONÔMICA EM 2022 .....	29
2. O CENÁRIO ECONÔMICO INTERNACIONAL.....	30
2.1 O CRESCIMENTO DO PIB DOS PAÍSES DO G7 E DO BRIC .....	30
2.2 O FENÔMENO DA INFLAÇÃO MUNDIAL .....	34
3. A ECONOMIA PARANAENSE .....	36
3.1. O DESEMPENHO DO PIB .....	37
3.1. A PRODUÇÃO AGRÍCOLA .....	38
3.2. A PRODUÇÃO INDUSTRIAL .....	40
3.3. AS VENDAS NO COMÉRCIO VAREJISTA.....	43
3.4. A GERAÇÃO DE EMPREGOS 2021/2022 .....	44
3.5. A ARRECADAÇÃO DE TRIBUTOS .....	46
4. RANKING DE COMPETITIVIDADE DOS ESTADOS BRASILEIROS .....	50
4.1. CONTEXTUALIZAÇÃO .....	50
4.2. RANKING GERAL .....	51
4.3. PERFIL DO ESTADO DO PARANÁ .....	65
<b>IV. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA, FISCAL E PREVIDENCIÁRIA</b> <b>68</b>	
1. INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO.....	68
1.1. PLANO PLURIANUAL.....	68
1.2. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS.....	72
1.3. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL.....	74
2. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA .....	75
2.1. BALANÇO ORÇAMENTÁRIO .....	75

2.2. FUNDOS ESPECIAIS .....	84
2.3. SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS .....	86
<b>3. GESTÃO FINANCEIRA.....</b>	<b>87</b>
3.1. BALANÇO FINANCEIRO .....	87
<b>4. GESTÃO FISCAL.....</b>	<b>93</b>
4.1. LIMITES CONSTITUCIONAIS, LEGAIS E FISCAIS .....	93
<b>5. GESTÃO PREVIDENCIÁRIA .....</b>	<b>107</b>
5.1. DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS E ASPECTOS ATUARIAIS DOS FUNDOS PREVIDENCIÁRIOS .....	107
<b>V. GESTÃO PATRIMONIAL.....</b>	<b>114</b>
<b>1. BALANÇO PATRIMONIAL.....</b>	<b>114</b>
1.1 COMPOSIÇÃO DO ATIVO .....	114
1.2 COMPOSIÇÃO DO PASSIVO .....	120
<b>2. DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS.....</b>	<b>128</b>
<b>VI. RESULTADO DO DESEMPENHO DO GOVERNO .....</b>	<b>132</b>
<b>1. DIAGNÓSTICO DE POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>	<b>132</b>
1.1. INTRODUÇÃO .....	132
1.2. MOTIVAÇÃO .....	132
1.3. VISÃO GERAL DO TEMA .....	137
1.4. RESULTADOS DO DIAGNÓSTICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	138
1.5. CONCLUSÃO DO DIAGNÓSTICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	179
<b>2. GOVERNANÇA DAS INFORMAÇÕES CONTÁBEIS.....</b>	<b>180</b>
2.1. OBJETIVO E RELEVÂNCIA DO TEMA.....	180
2.2. AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA DAS INFORMAÇÕES CONTÁBEIS .....	185
2.3. CONCLUSÃO.....	202
2.4. QUESTÕES PARA CONTRADITÓRIO .....	203
2.5. ANÁLISE DO CONTRADITÓRIO APRESENTADO .....	206
<b>3. GOVERNANÇA DE PESSOAS, GESTÃO DE PESSOAL E GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA DAS DESPESAS COM PESSOAL .....</b>	<b>214</b>
3.1. CONTEXTUALIZAÇÃO .....	214
3.2. PRÁTICAS DE GOVERNANÇA DE PESSOAL.....	216
3.3. PRÁTICAS DE GESTÃO DE PESSOAS.....	226
3.4. META4 COMO FERRAMENTA DE GOVERNANÇA E DE GESTÃO DE PESSOAL.....	245
3.5. GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA DAS DESPESAS DE PESSOAL .....	248
3.6. QUESTÕES PARA CONTRADITÓRIO .....	266

3.7. ANÁLISE DO CONTRADITÓRIO APRESENTADO .....	268
<b>4. GESTÃO DE OBRAS PARALISADAS .....</b>	<b>281</b>
4.1. CONTEXTUALIZAÇÃO .....	281
4.2. DIAGNÓSTICO DE OBRAS PARALISADAS .....	282
4.3. COMPARAÇÃO COM EXERCÍCIOS ANTERIORES .....	298
4.4. QUESTÕES PARA CONTRADITÓRIO .....	299
4.5. ANÁLISE DO CONTRADITÓRIO APRESENTADO .....	300
<b>5. GESTÃO DA RENÚNCIA DE RECEITAS .....</b>	<b>310</b>
5.1. CONTEXTUALIZAÇÃO .....	310
5.2. BENEFÍCIOS FISCAIS INSTITUÍDOS EM 2022 .....	315
5.3. ATENDIMENTO À CONSTITUIÇÃO E À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL .....	320
5.4. MECANISMOS DE CONTROLE .....	324
5.5. QUESTÕES PARA CONTRADITÓRIO .....	333
5.6. ANÁLISE DO CONTRADITÓRIO APRESENTADO .....	334
<b>6. TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL .....</b>	<b>362</b>
6.1. CONTEXTUALIZAÇÃO .....	362
6.2. CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO - CGE/PR .....	365
6.3. AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE TRANSPARÊNCIA DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL .....	370
6.4. QUESTÕES PARA CONTRADITÓRIO .....	378
6.5. ANÁLISE DO CONTRADITÓRIO APRESENTADO .....	379
<b>7. GESTÃO PREVIDENCIÁRIA .....</b>	<b>385</b>
7.1. OBJETIVO E RELEVÂNCIA DO TEMA .....	385
7.2. CONCEITOS FUNDAMENTAIS – GLOSSÁRIO DE TERMOS TÉCNICOS .....	386
7.3. CONTEXTUALIZAÇÃO .....	390
7.4. INSTITUIÇÃO DO SISTEMA DE PROTEÇÃO DOS MILITARES .....	397
7.5. DOS FUNDOS PREVIDENCIÁRIOS .....	401
7.6. DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS .....	409
7.7. ASPECTOS ATUARIAIS .....	411
7.8. CERTIFICADO DE REGULARIDADE PREVIDENCIÁRIA - CRP .....	421
7.9. INSTITUIÇÃO DO REGIME DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR .....	423
7.10. INDICADOR DE SITUAÇÃO PREVIDENCIÁRIA .....	426
7.11. QUESTÕES PARA CONTRADITÓRIO .....	431
7.12. ANÁLISE DO CONTRADITÓRIO APRESENTADO .....	432

<b>VII. DELIBERAÇÕES CONSTANTES NOS PARECERES PRÉVIOS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES.....</b>	<b>442</b>
1. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2021 .....	442
2. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2020 .....	445
3. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2019 .....	451
<b>VIII. INDICAÇÃO DAS RESSALVAS, RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES DE 2022 .....</b>	<b>457</b>
1. RESSALVAS PROPOSTAS PELA CGE/PR – COORDENADORIA DE GESTÃO ESTADUAL – EM SUA INSTRUÇÃO Nº 718/2023 .....	457
2. DETERMINAÇÕES .....	458
3. RECOMENDAÇÕES .....	458
4. RECOMENDAÇÕES DA COORDENADORIA DE GESTÃO ESTADUAL – CGE – INSTRUÇÃO Nº 718/2023.....	464
<b>IX. CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>465</b>

## ÍNDICE DE TABELAS

TABELA 1 - TAXAS DE CRESCIMENTO DO PIB POR SETOR – 2019 A 2022 .....	28
TABELA 2 - TAXA DE CRESCIMENTO DO PIB DOS PAÍSES INTEGRANTES DO G7 E DO BRIC – 2019 A 2022.....	31
TABELA 3 - TAXAS DE INFLAÇÃO DOS PAÍSES INTEGRANTES DO G7 E DO BRIC – 2018 A 2022 .....	35
TABELA 4 - TAXAS DE CRESCIMENTO DO PIB DO ESTADO DO PARANÁ – GERAL E POR SETOR – 2019 A 2022.....	37
TABELA 5 - PRODUÇÃO AGRÍCOLA POR REGIÃO E UNIDADE DA FEDERAÇÃO DAS ÚLTIMAS 4 SAFRAS – EM MIL TONELADAS .....	40
TABELA 6 - TAXA DE CRESCIMENTO DA PRODUÇÃO FÍSICA – 2019 A 2022 .....	41
TABELA 7 - COMPOSIÇÃO DA TAXA DE CRESCIMENTO DA INDÚSTRIA GERAL – 2019 A 2022 – PARANÁ .....	41
TABELA 8 - VARIAÇÃO NO VOLUME DE VENDAS DO COMÉRCIO VAREJISTA AMPLIADO POR UFS .....	43
TABELA 9 - VARIAÇÃO NO VOLUME DE VENDAS DO COMÉRCIO VAREJISTA AMPLIADO POR SETOR DE ATIVIDADE – PARANÁ – 2019 A 2022 E ACUMULADO .....	44
TABELA 10 - GERAÇÃO DE LÍQUIDA DE POSTOS DE TRABALHO NAS SEIS MAIORES ECONOMIAS ESTADUAIS E NOS DEMAIS ESTADOS – 2020, 2021 E ACUMULADO.....	45
TABELA 11 - ARRECADAÇÃO TOTAL MENSAL DO ESTADO DO PARANÁ – 2019 A 2022 .....	47
TABELA 12 - TAXA NOMINAL DE CRESCIMENTO DA ARRECADAÇÃO EM RELAÇÃO AO ANO ANTERIOR	47
TABELA 13 - ARRECADAÇÃO TOTAL DO ESTADO DO PARANÁ POR TIPO DE TRIBUTO – 2019 A 2022 .	48
TABELA 14 - TAXA NOMINAL DE CRESCIMENTO DA ARRECADAÇÃO POR ENTE DA FEDERAÇÃO – 2019-2020-2021.....	48
TABELA 15 - ARRECADAÇÃO MENSAL DE ICMS – 2021 E 2022 .....	50
TABELA 16 - PROGRAMAS DE GOVERNO – 2020 A 2023 .....	69
TABELA 17 - PROGRAMAS DE GOVERNO – 2022.....	70
TABELA 18 - PROGRAMAS FINALÍSTICOS – 2020 A 2022.....	71
TABELA 19 - METAS FISCAIS – 2022 A 2024 .....	72
TABELA 20 - PASSIVOS CONTINGENTES – 2022.....	73
TABELA 21 - BALANÇO ORÇAMENTÁRIO GLOBAL – 2022 .....	76
TABELA 22 - COMPARATIVO DA RECEITA ARRECADADA - 2019 A 2022 .....	77
TABELA 23 - SÍNTESE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA GLOBAL – 2022.....	83
TABELA 24 - SÍNTESE DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA GLOBAL – 2019 A 2022 .....	83
TABELA 25 - ENTIDADES DEPENDENTES – 2022 .....	86
TABELA 26 - BALANÇO FINANCEIRO – ADMINISTRAÇÃO GLOBAL – 2022.....	87
TABELA 27 - COMPARATIVO DO RESULTADO FINANCEIRO - 2019 A 2022.....	88

TABELA 28 - DEMONSTRAÇÃO DO FLUXO DE CAIXA – PODER EXECUTIVO – 2022 .....	92
TABELA 29 - DEMONSTRAÇÃO DO FLUXO DE CAIXA – PODER EXECUTIVO – 2019 A 2022 .....	93
TABELA 30 - MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO – 2019 A 2022 .....	94
TABELA 31 - DESPESAS COM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE – 2019 A 2022.....	95
TABELA 32 - APURAÇÃO DO LIMITE COM CIÊNCIA E TECNOLOGIA – 2019 A 2022 .....	96
TABELA 33 - LIMITES COM GASTOS DE PESSOAL GLOBAL – 2019 A 2022 .....	98
TABELA 34 - LIMITES COM GASTOS DE PESSOAL – PODER EXECUTIVO – 2019 A 2022 .....	98
TABELA 35 - LIMITES COM GASTOS DE PESSOAL INDIVIDUAIS – 2019 A 2022 .....	99
TABELA 36 - LIMITE DA DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA – 2019 A 2022 .....	99
TABELA 37 - LIMITE DAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO – 2019 A 2022 .....	100
TABELA 38 - GARANTIAS E CONTRAGARANTIAS DE VALORES – 2019 A 2022 .....	101
TABELA 39 - METAS FISCAIS RESULTADOS PRIMÁRIO E NOMINAL – 2022 .....	103
TABELA 40 - RESULTADO PRIMÁRIO - 2019 A 2022.....	104
TABELA 41 - RESULTADO NOMINAL - 2019 A 2022.....	105
TABELA 42 - BALANÇO PATRIMONIAL CONSOLIDADO GLOBAL – ATIVO – 2022.....	114
TABELA 43 - BALANÇO PATRIMONIAL CONSOLIDADO GLOBAL – ATIVO – 2010 A 2022 .....	116
TABELA 44 - ANÁLISE HORIZONTAL – ATIVO – 2019 A 2022 .....	116
TABELA 45 - ANÁLISE VERTICAL – ATIVO – 2019 A 2022 .....	117
TABELA 46 - SITUAÇÃO CADASTRAL DOS DEVEDORES NA DÍVIDA ATIVA – POSIÇÃO EM DEZ/22.....	119
TABELA 47 - BALANÇO PATRIMONIAL CONSOLIDADO GLOBAL – PASSIVO – 2022 .....	120
TABELA 48 - BALANÇO PATRIMONIAL CONSOLIDADO GLOBAL – PASSIVO – 2010 A 2022 .....	121
TABELA 49 - ANÁLISE HORIZONTAL – PASSIVO – 2019 A 2022 .....	121
TABELA 50 - ANÁLISE VERTICAL – PASSIVO – 2019 A 2022 .....	122
TABELA 51 - ANÁLISE FINANCEIRA – ÍNDICE DE LIQUIDEZ – 2019 A 2022 .....	123
TABELA 52 - COMPOSIÇÃO DA DÍVIDA CONTRATUAL – 2022.....	124
TABELA 53 - VARIAÇÕES PATRIMONIAIS AUMENTATIVAS - ADMINISTRAÇÃO GLOBAL – 2022 .....	129
TABELA 54 - VARIAÇÕES PATRIMONIAIS DIMINUTIVAS - ADMINISTRAÇÃO GLOBAL – 2022 .....	129
TABELA 55 - RESULTADO PATRIMONIAL – ADMINISTRAÇÃO GLOBAL - 2019 A 2022 .....	130
TABELA 56 - COMPARATIVO DOS RESULTADOS DO DIAGNÓSTICO DE GOVERNO NA EDUCAÇÃO EM 2020, 2021 E 2022.....	140
TABELA 57 - IDEB - ENSINO FUNDAMENTAL - ANOS FINAIS.....	147
TABELA 58 - IDEB ENSINO MÉDIO - VARIAÇÃO .....	147
TABELA 59 - IDEB ENSINO FUNDAMENTAL – ANOS FINAIS – REDE ESTADUAL X REDE PRIVADA.....	148
TABELA 60 - IDEB ENSINO MÉDIO – REDE ESTADUAL X REDE PRIVADA.....	148
TABELA 61 - COMPARATIVO DOS RESULTADOS DO DIAGNÓSTICO DE GOVERNO NA SAÚDE EM 2020, 2021 E 2022 .....	152
TABELA 62 - EXPECTATIVA DE VIDA AO NASCER NO PARANÁ, 2017-2021 .....	158

TABELA 63 - COMPARATIVO DOS RESULTADOS DO DIAGNÓSTICO DE GOVERNO NA SEGURANÇA PÚBLICA EM 2020, 2021 E 2022 .....	161
TABELA 64 - INDICADORES DE SEGURANÇA PÚBLICA ESTABELECIDOS NO PPA 2020 – 2023 .....	168
TABELA 65 - EVOLUÇÃO DA PONTUAÇÃO OBTIDA POR QUESTÃO DE AVALIAÇÃO .....	171
TABELA 66 - DIAGNÓSTICO DE GOVERNO NA ÁREA ADMINISTRAÇÃO / FINANÇAS .....	174
TABELA 67 - QUESITOS QUE NECESSITAM DE MAIOR ATENÇÃO NA ÁREA DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS.....	175
TABELA 68 - EVOLUÇÃO PONTUAÇÃO OBTIDA – 2020 – 2022.....	179
TABELA 69 - PRAZOS PARA IMPLEMENTAÇÃO.....	183
TABELA 70 - ATIVOS DO BANESTADO.....	186
TABELA 71 - DIVERGÊNCIAS ENCONTRADAS .....	192
TABELA 72 - PROCESSOS JUDICIAIS DAS UNIVERSIDADES .....	196
TABELA 73 - SALDOS DE ESTOQUES – COMPARATIVO BALANCETE E GMS .....	200
TABELA 74 - OUTROS CRÉDITOS DE LONGO PRAZO .....	204
TABELA 75 - DIVERGÊNCIAS ENTRE BALANÇO E SISTEMAS DE CONTROLE .....	204
TABELA 76 - DIVERGÊNCIAS ENTRE BALANÇO E CONTROLES DA SEFA.....	205
TABELA 77 - DIVERGÊNCIAS ENTRE BALANÇO E GMS .....	205
TABELA 78 - DIVERGÊNCIA ENTRE BALANÇO E CONTROLES DA SEFA.....	210
TABELA 79 - DEMONSTRATIVO DOS LANÇAMENTOS DA DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA .....	210
TABELA 80 - GOVERNANÇA DE PESSOAL – RESULTADOS CONSOLIDADOS.....	217
TABELA 81 - INTEGRIDADE E ÉTICA - RESULTADOS CONSOLIDADOS .....	220
TABELA 82 - LIDERANÇA - RESULTADOS CONSOLIDADOS .....	222
TABELA 83 - GESTÃO DE PESSOAS - RESULTADOS CONSOLIDADOS .....	224
TABELA 84 - PLANEJAMENTO DE GESTÃO DE PESSOAS - RESULTADOS CONSOLIDADOS .....	226
TABELA 85 - FORÇA DE TRABALHO - RESULTADOS CONSOLIDADOS.....	228
TABELA 86 - DESENVOLVIMENTO DE COMPETÊNCIAS - RESULTADOS CONSOLIDADOS .....	231
TABELA 87 - AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO - RESULTADOS CONSOLIDADOS .....	233
TABELA 88 - QUALIDADE DE VIDA NO TRABALHO - RESULTADOS CONSOLIDADOS.....	236
TABELA 89 - AMBIENTE E CONDIÇÕES DE TRABALHO - RESULTADOS CONSOLIDADOS .....	238
TABELA 90 - SAÚDE NO TRABALHO - RESULTADOS CONSOLIDADOS .....	240
TABELA 91 - PESQUISA DE OPINIÃO - RESULTADOS CONSOLIDADOS .....	241
TABELA 92 - PLANO DE METAS DA SEAP 2021 .....	246
TABELA 93 - DEZ PRINCÍPIOS DE BOA GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA DA OCDE .....	248
TABELA 94 - EVOLUÇÃO DA ARRECADAÇÃO DAS RECEITAS CORRENTES LÍQUIDAS E DAS DESPESAS LÍQUIDAS COM PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS NO ESTADO DO PARANÁ ENTRE 2019 E 2022 ..	250
TABELA 95 - PROTOCOLADOS DE ALTERAÇÕES NORMATIVAS QUE IMPLICARAM AUMENTOS DE DESPESAS DE PESSOAL EM 2022 .....	255

TABELA 96 - POSSÍVEIS DEFICIÊNCIAS ENCONTRADAS NA INDICAÇÃO DAS MEDIDAS DE COMPENSAÇÃO NOS PROTOCOLOS RELACIONADOS A AUMENTO DE DESPESA DECORRENTE DE MUDANÇAS NA LEGISLAÇÃO .....	258
TABELA 97 - INEXISTÊNCIA DE OBRAS PARALISADAS .....	286
TABELA 98 - APPA, SANEPAR, COMEC, PARANÁ EDIFICAÇÕES E UEM .....	291
TABELA 99 - OBRAS PARALISADAS POR CIDADE .....	291
TABELA 100 - OBRAS PARALISADAS POR TIPO .....	294
TABELA 101 - OBRAS PARALISADAS POR EMPRESA .....	294
TABELA 102 - OBRAS PARALISADAS POR DIAS DE ATRASO.....	295
TABELA 103 - OBRAS PARALISADAS POR MOTIVO DE ATRASO ALEGADOS PELOS CONTRATADOS .....	296
TABELA 104 - OBRAS PARALISADAS POR MOTIVO DE ATRASO ALEGADOS PELA ADMINISTRAÇÃO .....	296
TABELA 105 - OBRAS PARALISADAS SOB PERSPECTIVA DE RETOMADA .....	297
TABELA 106 - OBRAS PARALISADAS POR TIPO DE PARALISAÇÃO .....	298
TABELA 107 - RELAÇÃO ENTRE RENÚNCIA DE RECEITA E ARRECADAÇÃO – 2018 A 2022.....	311
TABELA 108 - BENEFÍCIOS FISCAIS INSTITUÍDOS EM 2022 – ICMS .....	315
TABELA 109 - PROTOCOLOS DE INTENÇÕES ASSINADOS EM 2022 – PARANÁ COMPETITIVO .....	317
TABELA 110 - BENEFÍCIOS CONCEDIDOS EM 2022 .....	335
TABELA 111 - DECRETO Nº 11.571/2022 .....	336
TABELA 112 - ÍNDICE DA TRANSPARÊNCIA DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL .....	372
TABELA 113 - ÍNDICE DA TRANSPARÊNCIA DOS PODERES ESTADUAIS .....	372
TABELA 114 - ÍNDICE DA TRANSPARÊNCIA DAS UNIVERSIDADES ESTADUAIS: .....	374
TABELA 115 - QUANTIDADE DE SEGURADOS DOS FUNDOS PREVIDENCIÁRIOS.....	402
TABELA 116 - ALÍQUOTAS DE CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA – FUNDO DE PREVIDÊNCIA.....	403
TABELA 117 - ANEXO I - § 1.º DO ART. 20 DA LEI ESTADUAL Nº 17.435/2012 .....	403
TABELA 118 - DEMONSTRATIVO DOS REPASSES AO FUNDO DE PREVIDÊNCIA .....	404
TABELA 119 - ALÍQUOTAS DE CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA – FUNDO FINANCEIRO .....	405
TABELA 120 - DEMONSTRATIVO DOS REPASSES AO FUNDO FINANCEIRO .....	406
TABELA 121 - QUANTIDADE DOS BENEFICIÁRIOS DO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL DOS MILITARES – FUNDO MILITAR .....	407
TABELA 122 - ALÍQUOTAS DE CONTRIBUIÇÃO AO SPSM - FUNDO MILITAR .....	408
TABELA 123 - DEMONSTRATIVO DOS REPASSES AO FUNDO MILITAR.....	408
TABELA 124 - RESULTADOS ORÇAMENTÁRIOS – EXERCÍCIO 2022.....	410
TABELA 125 - RESULTADOS ORÇAMENTÁRIOS – CONSOLIDADOS EXERCÍCIO 2022 .....	411
TABELA 126 - RESULTADOS ORÇAMENTÁRIOS DO FUNDO DE PREVIDÊNCIA EXERCÍCIOS 2019 – 2022 .....	411
TABELA 127 - DOS PARÂMETROS ATUARIAIS .....	414
TABELA 128 - PLANO CONTRIBUTIVO .....	415

TABELA 129 - BALANÇO ATUARIAL DO FUNDO DE PREVIDÊNCIA.....	416
TABELA 130 - DEMONSTRATIVO DO RESULTADO ATUARIAL – BENEFÍCIOS AVALIADOS EM REGIME DE CAPITALIZAÇÃO.....	416
TABELA 131 - BALANÇO ATUARIAL DO FUNDO FINANCEIRO - SIMULAÇÃO .....	419
TABELA 132 - BALANÇO ATUARIAL DO FUNDO MILITAR – SIMULAÇÃO .....	420
TABELA 133 - CLASSIFICAÇÃO ISP-RPPS.....	429
TABELA 134 - RESULTADOS DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA .....	466
TABELA 135 - CUMPRIMENTO DO PLANO PLURIANUAL .....	467
TABELA 136 - RESULTADOS DA GESTÃO FINANCEIRA .....	468
TABELA 137 - RESULTADOS DA GESTÃO PATRIMONIAL .....	468
TABELA 138 - PONTUAÇÃO DO DIAGNÓSTICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	469

## ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1 - TAXA DE VARIAÇÃO ANUAL DO PIB E DE SEUS SUBSETORES .....	29
FIGURA 2 - TAXAS DE CRESCIMENTO DO PIB – G7 E BRIC – 2021 .....	32
FIGURA 3 - TAXAS DE CRESCIMENTO DO PIB – G7 E BRIC – 2022 .....	32
FIGURA 4 - PIB DOS PAÍSES INTEGRANTES DO G7 E DO BRIC EM 2022 – VALORES NOMINAIS (US\$ TRILHÕES).....	33
FIGURA 5 - PIB PER CAPITA DOS PAÍSES INTEGRANTES DO G7 E DO BRIC EM 2022 – VALORES NOMINAIS (US\$).....	33
FIGURA 6 - EVOLUÇÃO DAS TAXAS DE INFLAÇÃO DOS PAÍSES INTEGRANTES DO G7 E DO BRIC DE 2019 A 2022.....	36
FIGURA 7 - TAXAS DE CRESCIMENTO DO PIB DO ESTADO DO PARANÁ – GERAL E POR SETOR 2019 A 2022.....	38
FIGURA 8 - PARTICIPAÇÃO POR REGIÃO NA PRODUÇÃO NACIONAL DE GRÃOS - SAFRA 2021/2022 ..	39
FIGURA 9 - PARTICIPAÇÃO POR ESTADO NA PRODUÇÃO DE GRÃOS DA REGIÃO SUL SAFRA 2021-2022 E MÉDIA DAS TRÊS SAFRAS ANTERIORES .....	39
FIGURA 10 - TAXA DE CRESCIMENTO DA PRODUÇÃO FÍSICA EM 2022.....	42
FIGURA 11 - GERAÇÃO LÍQUIDA DE POSTOS DE TRABALHO NO ESTADO DO PARANÁ – JAN/21 A DEZ/22 .....	45
FIGURA 12 - GERAÇÃO DE LÍQUIDA DE POSTOS DE TRABALHO NAS SEIS MAIORES ECONOMIAS ESTADUAIS – 2021 E 2022 .....	46
FIGURA 13 - TAXA NOMINAL DE CRESCIMENTO DA ARRECADAÇÃO DAS 6 MAIORES ECONOMIAS ESTADUAIS EM 2022 .....	49
FIGURA 14 - PILARES TEMÁTICOS E PESOS .....	51
FIGURA 15 - RANKING DE COMPETIVIDADE DOS ESTADOS – RESULTADO GERAL 2022.....	52
FIGURA 16 - RANKING DE COMPETIVIDADE DOS ESTADOS – PILAR 1 – INFRAESTRUTURA.....	53
FIGURA 17 - RANKING DE COMPETIVIDADE DOS ESTADOS – PILAR 2 – SUSTENTABILIDADE SOCIAL .....	54
FIGURA 18 - RANKING DE COMPETIVIDADE DOS ESTADOS – PILAR 3 – SEGURANÇA PÚBLICA.....	56
FIGURA 19 - RANKING DE COMPETIVIDADE DOS ESTADOS – PILAR 4 – EDUCAÇÃO.....	57
FIGURA 20 - RANKING DE COMPETIVIDADE DOS ESTADOS – PILAR 5 – SOLIDEZ FISCAL.....	58
FIGURA 21 - RANKING DE COMPETIVIDADE DOS ESTADOS – PILAR 6 – EFICIÊNCIA DA MÁQUINA PÚBLICA.....	60
FIGURA 22 - RANKING DE COMPETIVIDADE DOS ESTADOS – PILAR 7 – CAPITAL HUMANO .....	61
FIGURA 23 - RANKING DE COMPETIVIDADE DOS ESTADOS – PILAR 8 – SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL .....	62
FIGURA 24 - RANKING DE COMPETIVIDADE DOS ESTADOS – PILAR 9 – POTENCIAL DE MERCADO....	63

FIGURA 25 - RANKING DE COMPETITIVIDADE DOS ESTADOS – PILAR 10 – INOVAÇÃO .....	64
FIGURA 26 - DESTAQUES POSITIVOS E NEGATIVOS POR PILAR.....	66
FIGURA 27 - RANKING DE COMPETITIVIDADE DOS ESTADOS – RESULTADO GERAL 2022- PARANÁ....	67
FIGURA 28 - COMPORTAMENTO DA DESPESA POR GRUPOS DE NATUREZA – 2019 A 2022 .....	81
FIGURA 29 - DESPESA REALIZADA POR FUNÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO GLOBAL – 2022 .....	82
FIGURA 30 - EVOLUÇÃO DO ESTOQUE DA DÍVIDA ATIVA – 2019 A 2022.....	118
FIGURA 31 - EVOLUÇÃO DOS PRECATÓRIOS - 2019 A 2022.....	127
FIGURA 32 - GOVERNANÇA DE PESSOAL – NÍVEL DE IMPLEMENTAÇÃO NO PODER EXECUTIVO .....	225
FIGURA 33 - PRÁTICAS DE GESTÃO DE PESSOAS – NÍVEL DE IMPLEMENTAÇÃO NO PODER EXECUTIVO .....	242
FIGURA 34 - QUALIDADE DE VIDA NO TRABALHO – NÍVEL DE IMPLEMENTAÇÃO NO PODER EXECUTIVO .....	244
FIGURA 35 - EVOLUÇÃO DE QUANTIDADE DE OBRAS ESTADUAIS PARALISADAS (2020 A 2022) .....	299
FIGURA 36 - RELAÇÃO DA RENÚNCIA DE RECEITA X RECEITA TRIBUTÁRIA REALIZADA.....	312
FIGURA 37 - APLICAÇÃO DO REFERENCIAL NOS BENEFÍCIOS TRIBUTÁRIOS .....	314

## I. INTRODUÇÃO

### 1. VISÃO GERAL

A análise da Prestação de Contas apresentada pelo Excelentíssimo Governador de Estado constitui-se em uma das mais importantes e complexas atividades atribuídas ao Tribunal de Contas do Paraná pela Constituição Federal, bem como pela Constituição do Estado do Paraná e demais normas infraconstitucionais, tendo em vista a sua relevância para a sociedade, que em última instância é a principal destinatária dos serviços públicos. Por meio da análise da Prestação de Contas do Governador de Estado, todo cidadão tem acesso aos resultados alcançados pelas ações implementadas pelo Governo Estadual, dada a abrangência da análise realizada pelo Tribunal de Contas do Paraná.

O presente Relatório Técnico de análise da Prestação de Contas consolidada, referente ao exercício financeiro de 2022, apresentada pelo Excelentíssimo Sr. Carlos Massa Ratinho Junior, Governador de Estado, tem como principais pontos de análise os enfoques nas gestões orçamentária, financeira, patrimonial, fiscal e nos registros contábeis resultantes dessas gestões.

Por meio da Portaria nº 276/22, que instituiu, no âmbito do Tribunal de Contas do Paraná, a equipe de trabalho responsável pela análise da prestação de contas do Governo do Estado do Paraná, referente ao exercício financeiro de 2022, foram abordados temas específicos relevantes como: diagnóstico das Políticas Públicas, Gestão Contábil, de Pessoal, Previdenciária, da Renúncia de Receitas, de Obras Paralisadas e da Transparência.

Os trabalhos foram desenvolvidos de acordo com o ordenamento inserido na Constituição Federal, na Constituição do Estado do Paraná, observando-se, ainda, o contido nas diversas Legislações Infraconstitucionais, em especial a Lei Complementar nº 113/2005 e na Resolução nº 1, de 24/01/2006, respectivamente Lei Orgânica e Regimento Interno do Tribunal de Contas do Paraná.

O conteúdo do presente Relatório é resultado da junção de dados publicados acerca do desempenho da Economia Paranaense, bem como das conclusões contidas nas Instruções nº 343/23 – CGE, nº 718/23 – CGE, além do contido

no 1.º Relatório da equipe designada pela Portaria nº 276/22, que implementou no âmbito do Tribunal de Contas do Paraná a equipe de trabalho responsável pela análise da prestação de contas do Governo do Estado do Paraná, referente ao exercício financeiro de 2022.

Para a estruturação do presente relatório, foi considerada a Resolução ATRICON nº 01/2021, que aprovou as Diretrizes de Controle Externo relacionadas à temática “*sistematização da apreciação do parecer prévio nas contas do Chefe do Poder Executivo e monitoramento das deliberações dele decorrentes*”, sendo os conteúdos da análise da Prestação de Contas distribuídos conforme sequência de apresentação a seguir:

**1 – Introdução** – contendo a visão geral: o Sumário executivo; a Competência do Governador em prestar contas; a Competência da Assembleia Legislativa do Paraná; a Competência do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, a descrição do Trâmite Processual, a apresentação do Objetivo, Escopo e Metodologia de Análise.

**2 – Conjuntura econômica e social** – Apresenta as informações do cenário econômico e social do Estado, de acordo com indicadores nacionais e/ou internacionais que demonstram a efetividade e eficiência dos programas governamentais realizados, propiciando sua análise comparativa e evolutiva.

**3 – Apreciação dos balanços gerais** – Relata os resultados e conclusões da auditoria financeira e/ou de conformidade, realizada no Balanço Geral do Estado do Paraná, quanto aos aspectos e resultados financeiros, orçamentários, contábeis e patrimoniais do exercício financeiro, apresentando opinião conclusiva.

**4 – Apreciação da execução orçamentária, financeira e fiscal** – Verifica a conformidade e confiabilidade do planejamento das peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA) e suas respectivas execuções, conforme os preceitos constitucionais e legais, apresentando opinião conclusiva.

**5 – Resultado do desempenho do governo** – Realiza a apreciação da conformidade da gestão orçamentária, financeira e fiscal, quanto ao cumprimento dos limites constitucionais e legais definidos e a observância aos princípios que regem à administração pública, de forma a mensurar os impactos que possam afetar a gestão fiscal do ente, apresentando opinião conclusiva.

**6 – Monitoramento das deliberações constantes nos pareceres prévios anteriores** – Apresenta o resultado do monitoramento das deliberações exaradas nas prestações de contas anteriores, com indicadores que avaliam o grau de cumprimento, trazendo análise comparativa dos percentuais atendidos nos últimos quatro anos.

Por fim, cabe ressaltar que os dados e conclusões inseridos no presente Relatório Técnico são resultantes do trabalho de análise da Prestação de Contas do Governador realizado pela Coordenadoria de Gestão Estadual (CGE), nos termos das Instruções nº 343/23 e nº 718/23, bem como por meio dos apontamentos que foram objeto de análise da comissão constituída pela Portaria nº 276/2022, consubstanciado no Primeiro Relatório das Contas de Governo de 2022.

## **2. COMPETÊNCIA DO GOVERNADOR**

O dever de prestar contas atribuído ao Governador de Estado tem seu fundamento no inciso XI, do Artigo 87, da Constituição do Estado do Paraná, que determina, de forma taxativa, que compete privativamente ao Governador prestar contas relativamente ao ano anterior, anualmente, à Assembleia Legislativa, dentro de 60 (sessenta) dias após a abertura da sessão legislativa.

Essa tão importante responsabilidade dos governantes, por consequência, torna vinculante o dever de seus agentes responsáveis de apresentar a prestação de contas, que conterà informações completas e precisas acerca da forma como os recursos públicos foram efetivamente aplicados. A prestação de contas governamental deve considerar os regramentos aplicáveis à matéria.

Neste sentido, o Tribunal de Contas da União define “Accountability Pública” como a obrigação que têm as pessoas, físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, às quais se tenha confiado recursos públicos, de assumir as responsabilidades de ordem fiscal, gerencial e programática que lhes foram conferidas, e de informar à sociedade e a quem lhes delegou essas responsabilidades, sobre o cumprimento de objetivos e metas e o desempenho alcançado na gestão dos recursos públicos. É, ainda, obrigação imposta a uma pessoa ou entidade auditada de demonstrar que administrou ou controlou os recursos que lhe foram confiados em conformidade com os termos segundo os quais lhe foram entregues.

Desta forma, é cediça a necessidade de accountability como princípio de gestão, e, por conseguinte, os órgãos de controle têm suas responsabilidades ampliadas, cabendo, no cumprimento dos seus deveres legais, especialmente na análise da prestação de contas anual do governo estadual, analisar de forma objetiva e técnica o comportamento da gestão dos recursos públicos, apontando para os gestores e mostrando para sociedade a ocorrência de qualquer desvio no comportamento das contas públicas, a fim de que riscos e erros sejam evitados, correções realizadas, e, por fim, que o patrimônio público seja sempre preservado.

### **3. COMPETÊNCIA DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO PARANÁ**

A Constituição Estadual delimita as competências da Assembleia Legislativa em relação ao processo de prestação de contas do Governador do Estado do Paraná.

Em relação ao julgamento das contas prestadas pelo Governador do Estado, o inciso XVI, do Artigo 54, cita que é competência privativa da Assembleia Legislativa do Paraná julgar, anualmente, as contas prestadas pelo Governador do Estado e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo.

Em complemento, os artigos 74 e 75, da Constituição do Estado do Paraná, atribuem à Assembleia Legislativa a responsabilidade pela fiscalização contábil, financeira e orçamentária das ações do Poder Executivo, ressalvadas as competências Constitucionais do Tribunal de Contas do Paraná.

No teor do Processo nº 60934/23, de Prestação de Contas do Governador do Estado, é possível aferir que, tanto o Governador do Estado do Paraná quanto o Presidente da Assembleia Legislativa do Paraná deram cumprimento aos seus deveres Constitucionais de proceder aos trâmites legais exigidos para a Prestação de Contas do Governador.

### **4. COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ**

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná, no desempenho da sua competência de emitir o Parecer Prévio sobre as Contas do Governador, conforme consta na Constituição Federal, em seu artigo 71 e na Constituição do Estado do Paraná, em seus artigos 74 e 75, exerce um dos seus mais relevantes trabalhos para toda a comunidade Paranaense.

Esta importante missão também está prevista no artigo 21, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, e no artigo 211, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Paraná.

Aliado ao arcabouço legal já citado, destaca-se ainda a Portaria nº 276/22, que instituiu, no âmbito do Tribunal de Contas do Paraná, a equipe de trabalho responsável pela análise da prestação de contas do Governo do Estado do Paraná, referente ao exercício financeiro de 2022, bem como a Instrução Normativa nº 179/2023, que dispõe sobre o encaminhamento e estabelece o escopo de análise da Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo Estadual, relativo ao exercício de 2022.

A análise consubstanciada no presente Relatório, observou os princípios e normas legais e constitucionais que regem a administração pública, e evidencia opinativo acerca do atingimento dos objetivos precípuos e exprime se o Balanço Geral do Estado representa, de forma adequada, as posições orçamentária, financeira, patrimonial e contábil, no encerramento do exercício financeiro de 2022.

O Tribunal de Contas do Paraná, nos termos do inciso I, do Artigo 75, da Constituição do Estado do Paraná, expressa sua opinião acerca das contas prestadas pelo Governador de Estado por meio da emissão de Parecer Prévio, o qual tem por finalidade precípuo subsidiar, com elementos de ordem técnica, de gestão e jurídica, a Assembleia Legislativa do Estado do Paraná, que conforme já foi citado, tem o dever constitucional de julgar as contas prestadas.

Dada a abrangência e relevância dos temas analisados no âmbito da prestação de contas anual de governo, este documento, além de sua previsão legal, é um instrumento de transparência da gestão fiscal, na medida em que é ferramenta capaz de demonstrar a toda sociedade, a maneira pela qual os recursos públicos estão sendo aplicados, se os ditames legais estão sendo observados e se os resultados das ações governamentais estão tendo o condão de melhorar as questões econômicas e sociais do Estado do Paraná.

## **5. TRÂMITE PROCESSUAL DAS CONTAS PRESTADAS PELO GOVERNADOR**

Nos termos do art. 214, c/c arts. 193 a 196, do Regimento Interno, foi editada a Instrução Normativa nº 179/2023, que dispõe sobre o encaminhamento e estabelece o escopo de análise da Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo Estadual, relativo ao exercício de 2022.

Tendo recebido a documentação encaminhada pelo Chefe do Poder Executivo Estadual dentro do prazo legal, conforme conteúdo do Processo nº 60.934/23, a Coordenadoria de Gestão Estadual (CGE), deste Tribunal de Contas, procedeu à análise preliminar da Prestação de Contas do Governo do Estado do Paraná para o exercício financeiro de 2022, exarando a Instrução nº 343/23 (peça nº 117).

Ainda nesta fase, a Comissão responsável pela elaboração do Relatório Final, emitiu o Primeiro Relatório de Análise das Contas do Governador do exercício financeiro de 2022, encaminhado ao Relator por meio da Instrução nº 37/23-7ICE, conforme consta nas peças nº 118 e 119.

Em atendimento ao contraditório e ampla defesa, direito esculpido no ordenamento Constitucional Pátrio, foi oportunizado ao Chefe do Poder Executivo que apresentasse as suas contrarrazões ao contido nas análises anteriormente citadas.

Dentro do prazo legal, foram apresentadas as contrarrazões aos apontamentos objeto das análises realizadas pela CGE e pela Comissão de Trabalho.

Por seu turno, a Coordenação de Gestão Estadual, dentro de suas competências legais, realizou a análise dos argumentos apresentados pelo Chefe do Poder Executivo Estadual, culminando com a emissão da Instrução nº 718/23-CGE, que contém opinativo, conforme segue:

Concluindo a análise instrutiva da Prestação de Contas do Governo Estadual, do exercício financeiro de 2022, sob responsabilidade do Sr. Carlos Roberto Massa Junior, visando subsidiar a emissão do Parecer Prévio, nos termos do art. 21 da Lei Complementar Estadual nº 113/05 e do art. 175-J, inciso I, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, essa Coordenadoria de Gestão Estadual, após o exame das defesas apresentadas em sede de contraditório, tendo por base as conclusões apresentadas, opina pela regularidade das contas, com as Ressalvas e a Recomendação indicadas a seguir:

**RESSALVAS:**

1. Ressalva em razão da baixa em duplicidade na conta contábil 12111999900 - OUTROS AJUSTE DE PERDAS DE CRÉDITOS A LONGO PRAZO, referente a desincorporação dos créditos a receber oriundos do Banestado, ter ocasionado demasiada redução de valores a receber, no montante de R\$ 4.375.762.176,10, e assim ter afetado a fidedignidade das Demonstrações Contábeis do exercício 2022 (Título VI, Item 1.1.2);
2. Ressalva em razão da falta de justificativas sobre a evolução do saldo da conta contábil 12111990300 (-) AJUSTE DE PERDAS DE EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS CONCEDIDOS, que passou de R\$ 48.681.840,26 em 31/12/2021 para R\$ 1.083.081.690,52 em 31/12/2022 (Título VI, Item 1.1.2);
3. Ressalva em razão da falta de justificativas sobre a evolução do saldo da conta contábil 12111990400 (-) AJUSTE DE PERDAS DE DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA, que passou de R\$ 31.099.450.157,57 em 31/12/2021 para R\$ 37.883.621.472,13 em 31/12/2022 (Título VI, Item 1.1.2); e,

4. Ressalva em razão de que não restaram comprovadas quais ações que irão sanar a divergência de valores dos ativos apresentados entre o sistema oficial de administração financeira (SIAF) com as do sistema de patrimônio móvel – GPM (Título VI, Item 2.2 “b”).

**RECOMENDAÇÕES:**

1. Recomendação para que a Contabilidade Geral do Estado divulgue em Notas Explicativas as metodologias e as memórias de cálculos utilizadas nos ajustes para perdas de seus ativos (Dívida Ativa), nos termos do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP (Título VI, Item 1.1.2).

Portanto, é possível concluir da leitura do conteúdo da Instrução nº 718/23-CGE que persistem Ressalvas e a Recomendação a serem observadas pelo Chefe do Poder Executivo Estadual.

## **6. ESCOPO E METODOLOGIA DE ANÁLISE DAS CONTAS PRESTADAS PELO GOVERNADOR**

No âmbito da Coordenadoria de Gestão Estadual (CGE), o escopo de análise da Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo Estadual, relativo ao exercício de 2022, foi fixado por meio da Instrução Normativa nº 179/2023, desta Corte de Contas.

Com base nos documentos encartados no Processo nº 60.934/23 e encaminhados via sistema SEI-CED – Sistema Estadual de Informações - Módulo Captação Eletrônica de Dados – que tem como objetivo captar elementos, de forma eletrônica, que servirão de base para que o TCE-PR efetue a geração automatizada de demonstrativos contábeis, orçamentários, financeiros e gerenciais, de natureza legal e regulamentar, destinados, entre outras finalidades, a subsidiar a prestação de contas anual do executivo estadual, a CGE realizou a análise dentro de sua competência institucional, culminando com a emissão das Instruções nº 343/23-CGE, de primeira análise, e nº 718/23-CGE após a apresentação do contraditório pelo Chefe do Poder Executivo Estadual.

Em relação aos trabalhos desenvolvidos pela comissão de trabalho responsável pela análise da Prestação de Contas do Governo do Estado do Paraná referente ao exercício financeiro de 2022, nos termos da Portaria nº 276/22, foram estabelecidos os seguintes itens de verificação:

- I. Diagnóstico de Políticas Públicas, envolvendo as Políticas de Saúde, Educação e Segurança Pública;

- II. Governança das Informações Contábeis;
- III. Governança de Pessoas, Gestão de Pessoal e Governança Orçamentária das Despesas com Pessoal;
- IV. Gestão de Obras Paralisadas;
- V. Renúncia de Receitas;
- VI. Transparência e Controle Social;
- VII. Gestão Previdenciária.

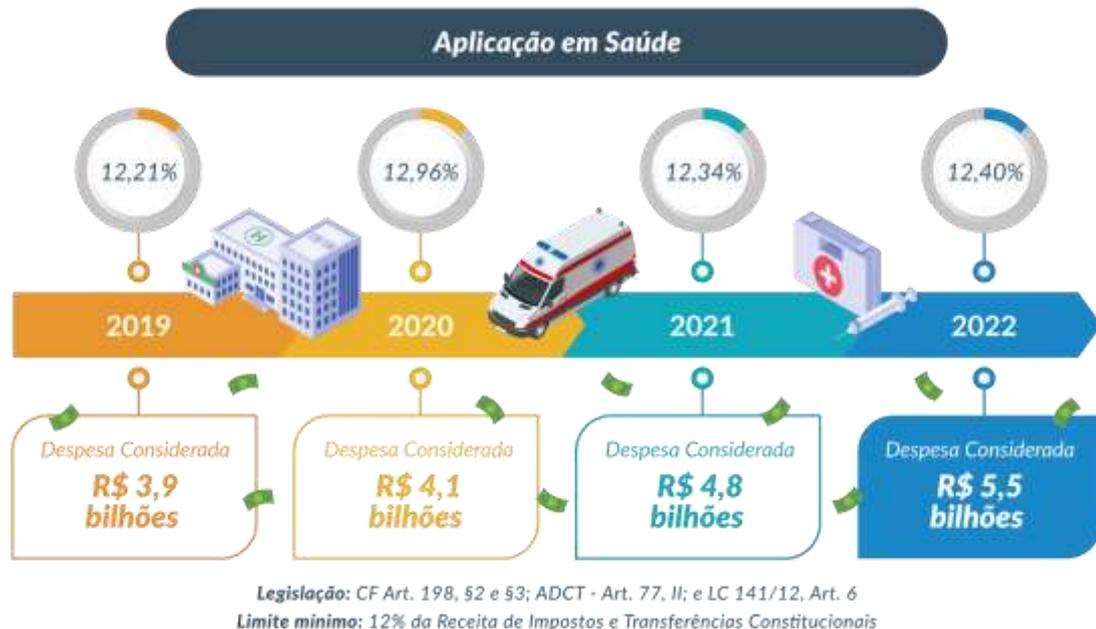
Da análise realizada pela Comissão, foi emitido o Primeiro Relatório das Contas do Governador de 2022, encartado no Processo nº 60.934/23, conforme peças nº 118 e 119.

Após a apresentação do contraditório por parte do Governo do Estado do Paraná, fez-se necessário a elaboração do presente relatório de Análise Conclusiva da Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado do Paraná.

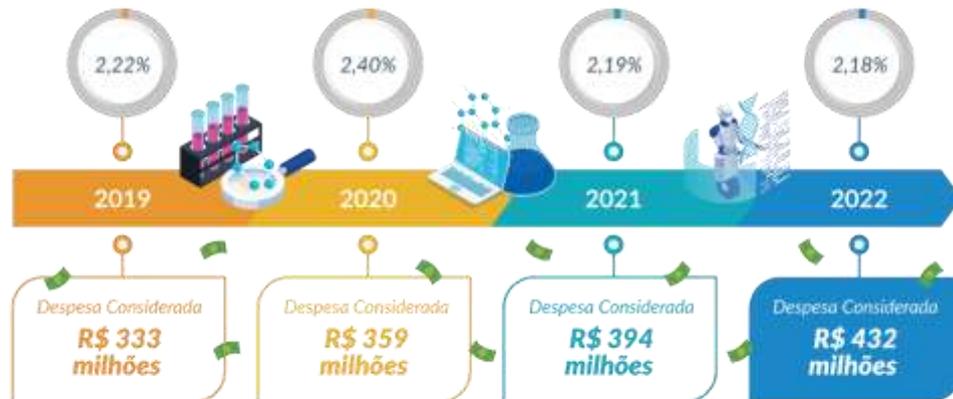
## II. SUMÁRIO EXECUTIVO

O objetivo do presente tópico é oferecer uma visão geral dos Índices Constitucionais e Legais relativamente à gestão do Governo do Estado do Paraná no período de 2019 a 2022.

Também são apresentados os principais resultados do acompanhamento dos programas inseridos no Plano Plurianual de 2020 – 2023.



### Aplicação em Ciência e Tecnologia



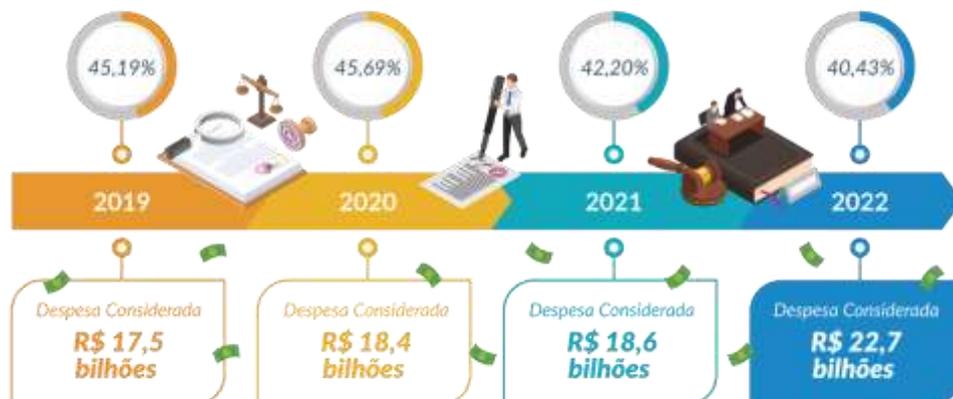
Legislação: CF - Art. 218, § 5º; CE - Art. 205; Lei Estadual nº 12.020/1998  
Limite mínimo: 2% da Receita Tributária

### Despesas com Pessoal Consolidada



Legislação: LRF - Art.19, Inciso II, Art. 20, Inciso II  
Limite máximo: 60% da Receita Corrente Líquida

### Despesas com Pessoal - Poder Executivo



Legislação: LRF Art. 20, Inciso II  
Limite máximo: 49% da Receita Corrente Líquida

### Despesas com Pessoal - Poder Legislativo



Legislação: LRF Art. 20, Inciso II  
Limite máximo: 3% da Receita Corrente Líquida

### Despesas com Pessoal - Poder Judiciário



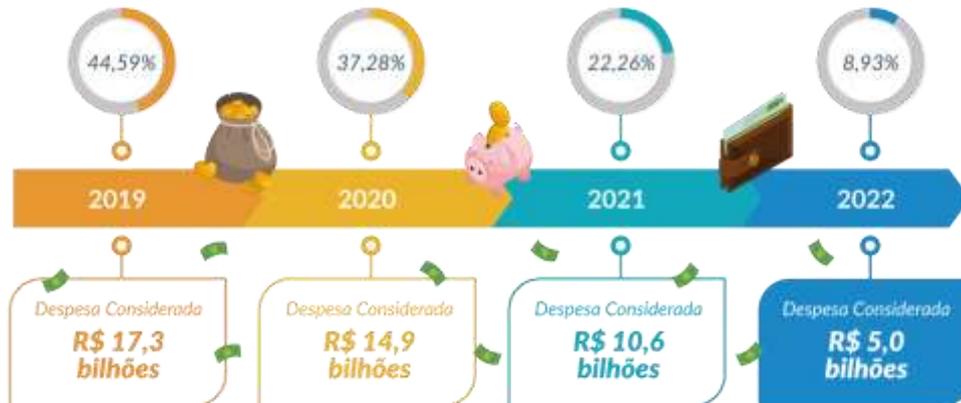
Legislação: LRF Art. 20, Inciso II  
Limite máximo: 6% da Receita Corrente Líquida

### Despesas com Pessoal - Ministério Público



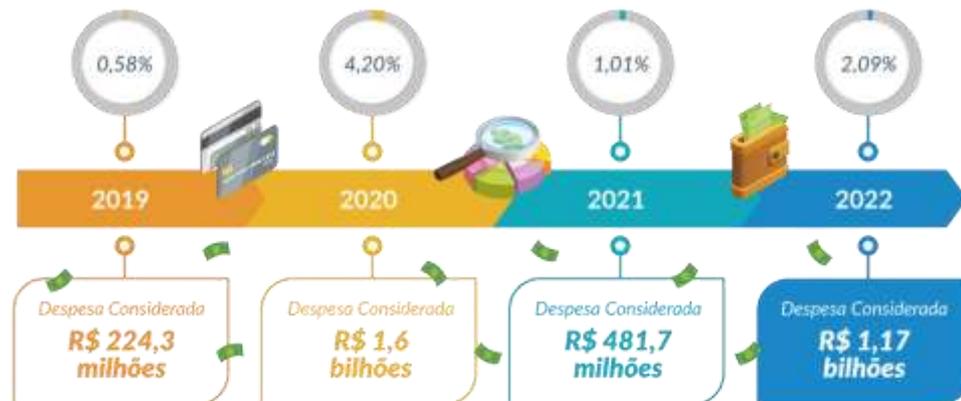
Legislação: LRF Art. 20, Inciso II  
Limite máximo: 2% da Receita Corrente Líquida

### Dívida Consolidada Líquida



Legislação: Resolução nº 40/2011, art.1º, § 1º - Senado Federal  
Limite mínimo: 200% da Receita Corrente Líquida

### Operações de Crédito



Legislação: Resolução nº 43/2001 - Senado Federal, Art. 7º  
Limite mínimo: 16% da Receita Corrente Líquida

### Garantias e Contragarantias



Legislação: Resolução nº 43/2001 - Senado Federal, Art. 9º  
Limite mínimo: 22% da Receita Corrente Líquida

**Resultado Primário**



**Resultado Nominal**



Cumprimento dos Programas Finalísticos

	Nº	Programas Finalísticos	% de cumprimento dos Programas:		
			2022	2021	2020
SEDU	1	Desenvolvimento Sustentável das Cidades	87%	51%	97%
SEDEST	2	Paraná do Futuro: Sustentabilidade e Turismo	58%	33%	24%
SESA	3	Saúde Inovadora Para um Paraná Inovador	88%	95%	93%
SEAB	4	Desenvolvimento Rural e Abastecimento com Sustentabilidade	77%	69%	70%
SEED	5	Educação e Esporte: Transforma Paraná	95%	95%	89%
SETI	6	Paraná Mais Ciência	84%	89%	33%
CC	7	Energia COPEL	105%	139%	100%
SETI	8	Ensino Superior Inovador	92%	90%	82%
CC	9	Detran Participativo: Ágil e Digital	90%	72%	79%
SEDU	10	Casa Fácil PR	34%	74%	69%
SEIL	11	Modernização da Infraestrutura do Paraná	72%	49%	62%
SEDU	12	Desenvolvimento Sustentável e Integrado da Região Metropolitana de Curitiba	93%	80%	62%
SESP	13	Segurança com Integração, Inovação e Inteligência	92%	87%	82%
CC	14	Universalização do Saneamento Básico	112%	83%	58%
SECC	15	Paraná Cultural	73%	83%	59%
SEJUF	16	Justiça, Cidadania, Trabalho e Assistência Social	74%	63%	42%

### III. CONTEXTO ECONÔMICO 2019-2022

A apresentação e análise do contexto econômico do quadriênio 2019-2022 tem por objetivo primário descrever o ambiente conjuntural no qual as ações e programas governamentais, tanto do Governo federal quanto do Estado do Paraná, foram executadas, especialmente no que diz respeito a implementação de políticas públicas sensíveis aos cidadãos paranaenses, como as ações nas áreas de Educação, Saúde e Segurança Pública. Esta contextualização se faz necessária uma vez que os resultados decorrentes das ações e programas governamentais foram influenciados de diferentes maneiras pela política macroeconômica conduzida pelo governo federal, bem como por fatores externos à economia nacional.

#### 1. A CONJUNTURA ECONÔMICA NACIONAL

O ano de 2022 ficou caracterizado como o um ano de retomada da atividade econômica após os impactos verificados em decorrência da crise mundial gerada pela pandemia do novo coronavírus. Além disso houve também a eclosão da Guerra na Ucrânia, em fevereiro de 2022, gerando consequências para grande parte da economia mundial.

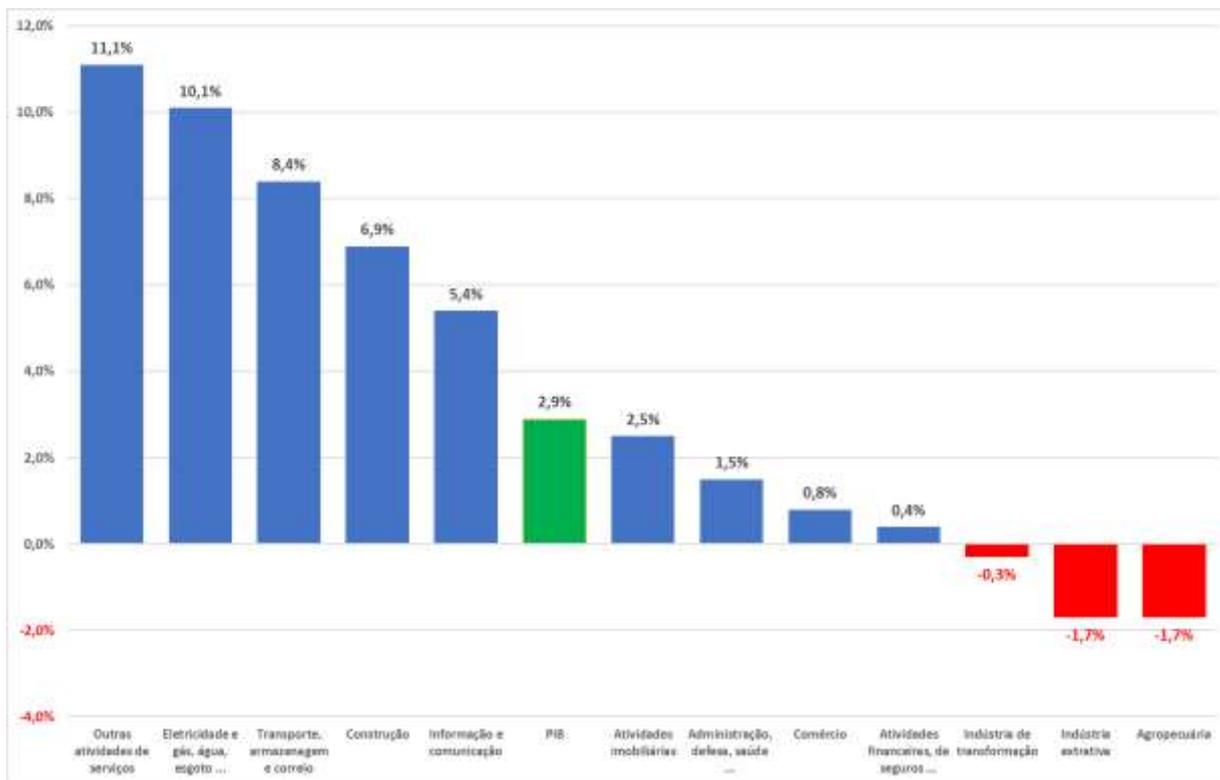
##### 1.1. O DESEMPENHO DO PIB BRASILEIRO

Em 2022 o PIB brasileiro registrou um crescimento de 2,9%, inferior ao expressivo crescimento do ano anterior, que foi de 4,6%, conforme demonstrado na Tabela 1. Em termos setoriais, o PIB dos setores industrial e de serviços mantiveram a tendência de crescimento, tendo um incremento de 1,6% e 4,2%, respectivamente, enquanto o setor agropecuário apresentou recuo ainda mais acentuado que no exercício anterior, caindo -1,7%.

**Tabela 1 - Taxas de Crescimento do PIB por Setor – 2019 a 2022**

	2019	2020	2021	2022
PIB	1,1%	-3,9%	4,6%	2,9%
Agropecuária	1,3%	3,8%	-0,2%	-1,7%
Indústria	0,5%	-3,4%	4,5%	1,6%
Serviços	1,3%	-4,3%	4,7%	4,2%

Figura 1 - Taxa de Variação Anual do PIB e de seus subsetores



Fonte: IBGE

Todos os segmentos que compõem o setor de serviços apresentaram crescimento significativo, impulsionando o crescimento do PIB como um todo:

- outras atividades de serviços: 11,1%;
- transporte, armazenagem e correio: 8,4%;
- informação e comunicação: 5,4%;
- atividades imobiliárias: 2,5%;
- administração, defesa, saúde e educação públicas e seguridade: 1,5%;
- comércio: 0,8%;
- atividades financeiras, de seguros e serviços relacionados: 0,4%.

## 1.2. A POLÍTICA ECONÔMICA EM 2022

Este tópico tem como objetivo apresentar uma síntese dos principais fatos que caracterizaram as políticas econômicas adotadas em 2022.

### 1.2.1. A POLÍTICA FISCAL NO ÂMBITO DO GOVERNO FEDERAL

As contas do governo central evoluíram de forma positiva ao longo de 2022, fechando o ano com superávit primário de R\$ 57,1 bilhões, a preços de dezembro de 2022, correspondente a cerca de 0,5% do produto interno bruto (PIB). Esse resultado representou o primeiro superávit primário do governo central desde 2013. A melhora gradual do resultado primário observada a partir de 2017 originou-se tanto da contenção da razão despesa/PIB quanto de certa recuperação da razão receita líquida/PIB.

A melhora do resultado primário no nível federal em 2022 propiciou o aumento do superávit primário do setor público consolidado, que atingiu 1,3% do PIB no ano, contra resultado positivo de 0,7% em 2021. Contudo, a elevação da despesa líquida do setor público com juros, de 5% do PIB em 2021 para 6% do PIB em 2022, acabou determinando leve acréscimo do déficit nominal no período, de 4,3% para 4,7% do PIB. Os resultados positivos das contas públicas em 2022, aliados ao crescimento do PIB, propiciaram significativa redução da razão dívida bruta do governo geral.<sup>1</sup>

## 2. O CENÁRIO ECONÔMICO INTERNACIONAL

Em consonância com a apresentação de informações sobre a conjuntura econômica nacional, tem-se como necessária e pertinente, uma descrição comparativa da economia brasileira, tanto de em termos de desempenho do PIB como em termos de inflação. Nesse sentido, são apresentados e comentados, a seguir, os dados das economias dos países que compõem o G7<sup>2</sup> e parte dos BRICS<sup>3</sup>, num total de 11 países.

### 2.1 O CRESCIMENTO DO PIB DOS PAÍSES DO G7 E DO BRIC

A Tabela 2 apresenta as taxas de crescimento do PIB dos países integrantes do G7 e do BRIC entre 2019 e 2022, cabendo destacar os seguintes fatos:

- a) em 2020, primeiro ano da pandemia, apenas a China apresentou crescimento;

<sup>1</sup> <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2023/02/panorama-fiscal-destaques-de-2022-e-perspectivas/>

<sup>2</sup> O G7 é um conjunto formado pelos países mais industrializados do mundo e é composto por Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão e Reino Unido. O grupo representa em torno de 2/3 da riqueza líquida global.

<sup>3</sup> BRICS é uma sigla que se refere a Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul. Os países do conjunto caracterizam-se como economias em desenvolvimento. O termo foi concebido pelo economista Jim O'Neil em 2001. No entanto, neste relatório não estão sendo considerados os dados referentes à África do Sul, devido à relevância. Sendo assim, será usada a sigla BRIC.

- b) em 2020 o Brasil apresentou o 4.º melhor desempenho entre as 11 economias, com um recuo do PIB da ordem de -3,88%, enquanto os países classificados entre 5.º e 11.º lugares apresentaram um recuo médio de -6,74%, com ênfase para o Reino Unido, que apresentou um recuo de -9,27%;
- c) em 2022 o Brasil apresentou crescimento de 2,90%, superior à taxa média de crescimento do conjunto, que foi de 2,68%, ficando em 6.º lugar entre as 11 economias consideradas;
- d) O PIB do BRIC atingiu US\$ 25,9 trilhões em 2022. A soma de tudo o que foi produzido pelos 5 países no ano passado representa 25,5% da atividade econômica global;
- e) no quadriênio 2019-2022 a China apresentou uma taxa acumulada de crescimento de 20,58%, enquanto a média do G7 foi de apenas 2,39%.

**Tabela 2 - Taxa de Crescimento do PIB dos Países Integrantes do G7 e do BRIC – 2019 a 2022**

	2019	2020	2021	2022	2019 a 2022
Canadá	1,88%	-5,23%	4,56%	3,40%	4,39%
França	1,84%	-7,99%	6,98%	2,56%	2,81%
Alemanha	1,05%	-4,56%	2,79%	1,79%	0,90%
Itália	0,50%	-9,03%	6,64%	3,67%	1,07%
Japão	-0,24%	-4,50%	1,62%	1,03%	-2,19%
Reino Unido	1,67%	-9,27%	7,44%	4,10%	3,17%
Estados Unidos	2,29%	-3,41%	5,68%	2,06%	6,57%
<b>Brasil</b>	<b>1,22%</b>	<b>-3,88%</b>	<b>4,62%</b>	<b>2,90%</b>	<b>4,74%</b>
Rússia	2,20%	-2,70%	4,70%	-2,07%	1,96%
Índia	3,74%	-6,60%	8,95%	7,00%	12,96%
China	5,95%	2,24%	8,08%	2,99%	20,58%

Fonte: Fundo Monetário Internacional

Figura 2 - Taxas de Crescimento do PIB – G7 e BRIC – 2021

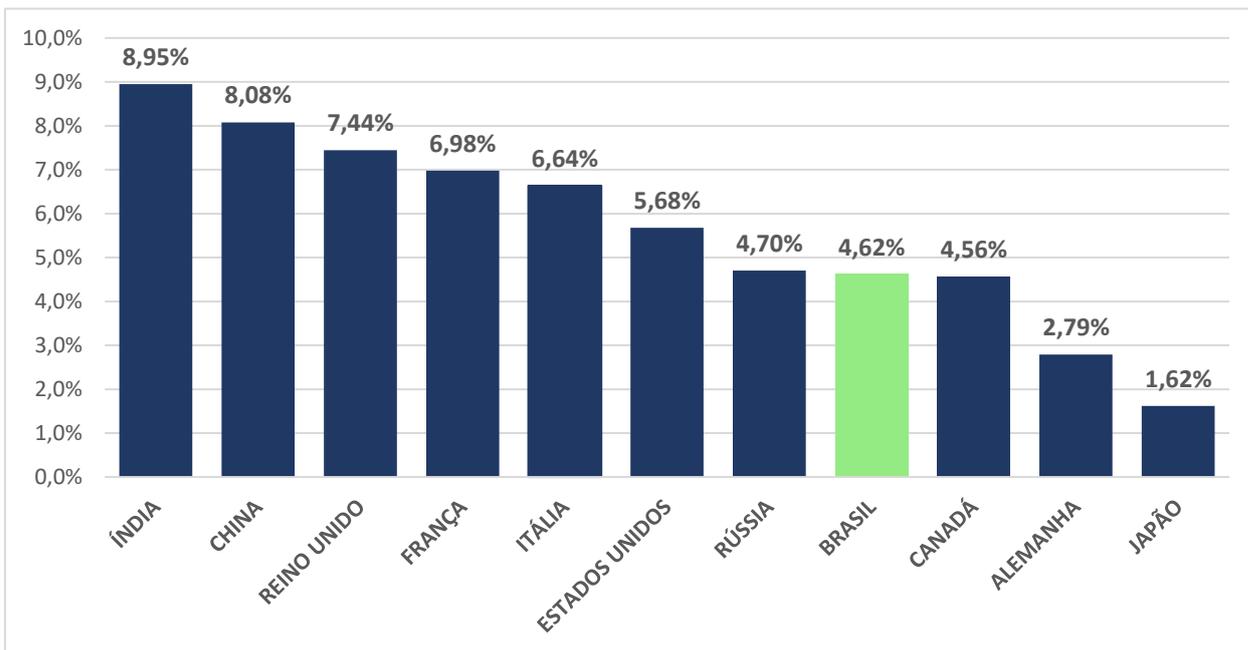
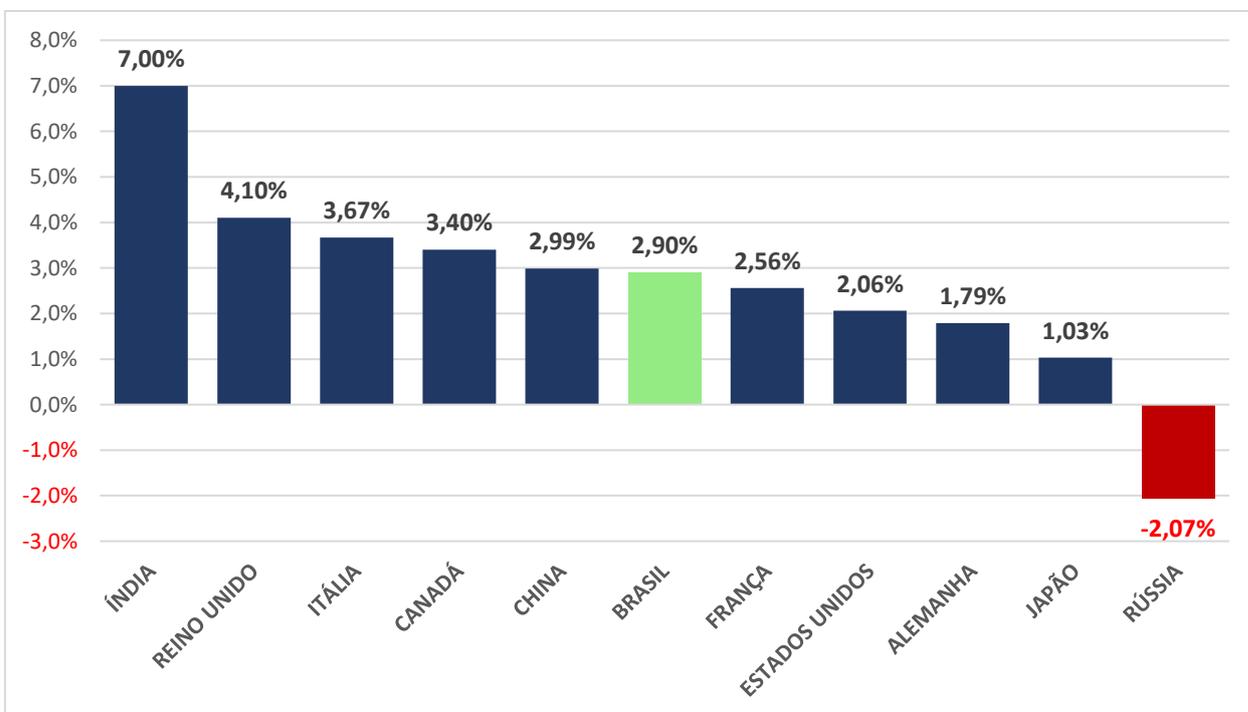
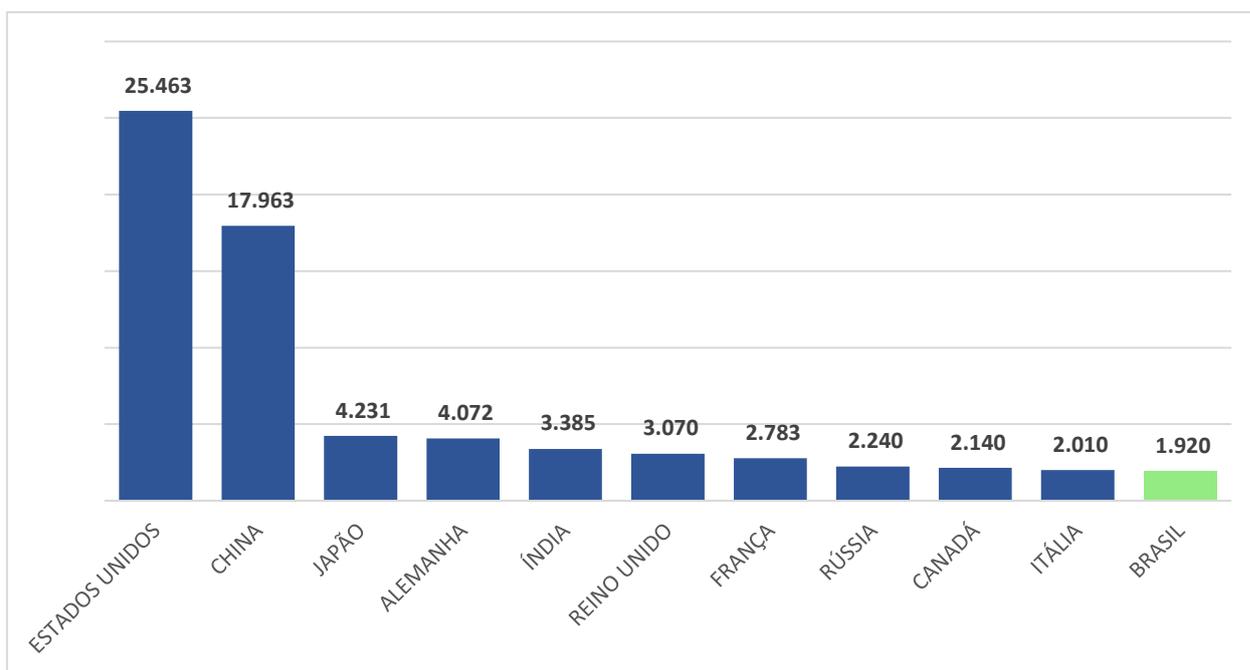


Figura 3 - Taxas de Crescimento do PIB – G7 e BRIC – 2022



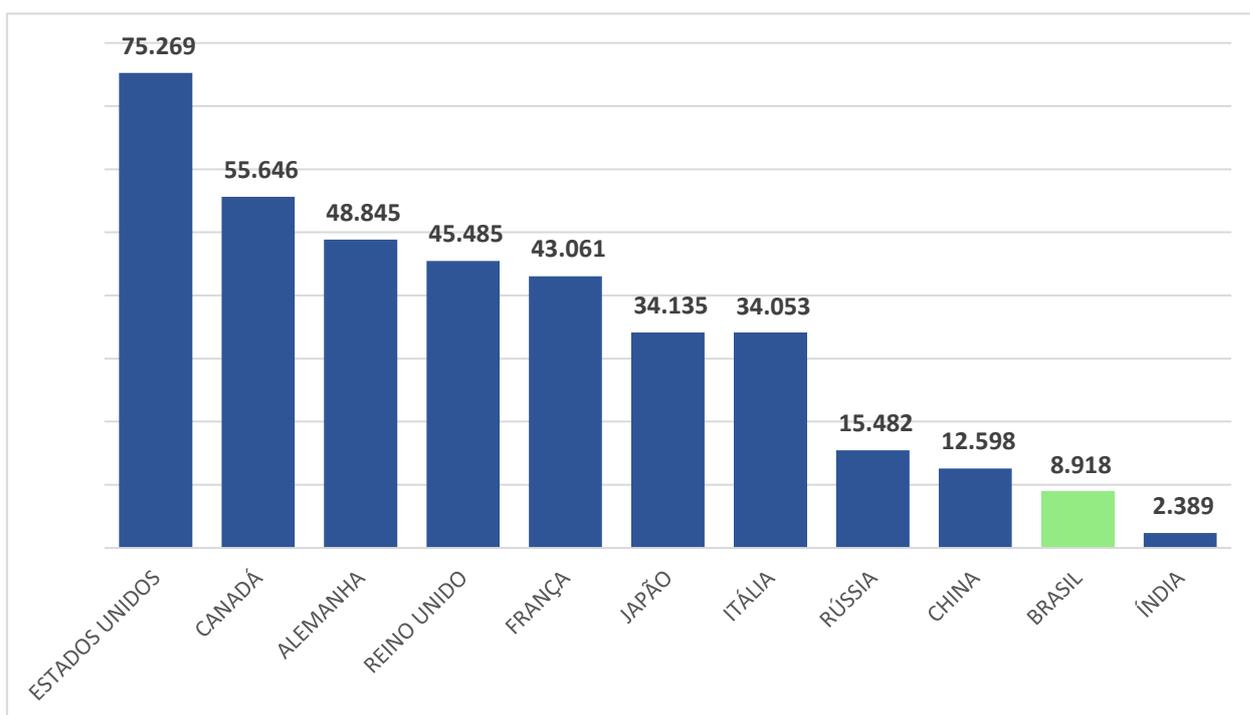
A taxa média de crescimento em 2021 foi de 5,64%, com todos os países apresentando taxa positiva. Já em 2022 a taxa média apresentou queda, ficando em 2,64%, sendo que o único país a obter taxa negativa foi a Rússia.

**Figura 4 - PIB dos Países Integrantes do G7 e do BRIC em 2022 – Valores Nominais (US\$ trilhões)**



A Figura 4 apresenta o PIB dos países integrantes do G7 e do BRIC em 2022, cabendo destacar que a economia brasileira equivale a apenas 7,5% da economia americana e 10,7% da economia chinesa.

**Figura 5 - PIB Per Capita dos Países Integrantes do G7 e do BRIC em 2022 – Valores Nominais (US\$)**



A Figura 5 apresenta o PIB per capita dos países integrantes do G7 e do BRIC em 2022, cabendo destacar os seguintes pontos:

- a) a renda per capita média dos países do G7 [US\$ 48.071] é quase cinco vezes superior à dos países do BRIC [US\$ 9.847];
- b) a renda per capita brasileira, em termos nominais, equivale a quase 12% da renda per capita americana;
- c) a renda per capita brasileira [US\$ 8.918] é superior apenas a da Índia [US\$ 2.389] dentre o conjunto analisado.

## 2.2 O FENÔMENO DA INFLAÇÃO MUNDIAL

No início da pandemia, mais especificamente em 2020, os *lockdowns* desencadearam um expressivo crescimento das taxas de desemprego, como consequência da paralização de cadeias produtivas e do fechamento de inúmeras atividades do setor de serviços. O enfrentamento desta situação levou as principais economias do mundo a implantarem políticas significativamente expansionistas, no sentido de procurar manter os níveis de demanda agregada. Porém, do ponto de vista da oferta, a economia global passou a enfrentar diversos gargalos, tanto em termos de produção como em termos logísticos, com significativas oscilações na disponibilidade de insumos e matérias-primas. A consequência direta deste desequilíbrio entre demanda agregada e oferta foi uma escalada nos preços, com o crescimento das taxas de inflação em praticamente todas as principais economias.

Em 2021 a escalada das taxas de inflação foi ainda mais expressiva, ocorrendo em todas as onze economias analisadas, comparativamente ao ano anterior.

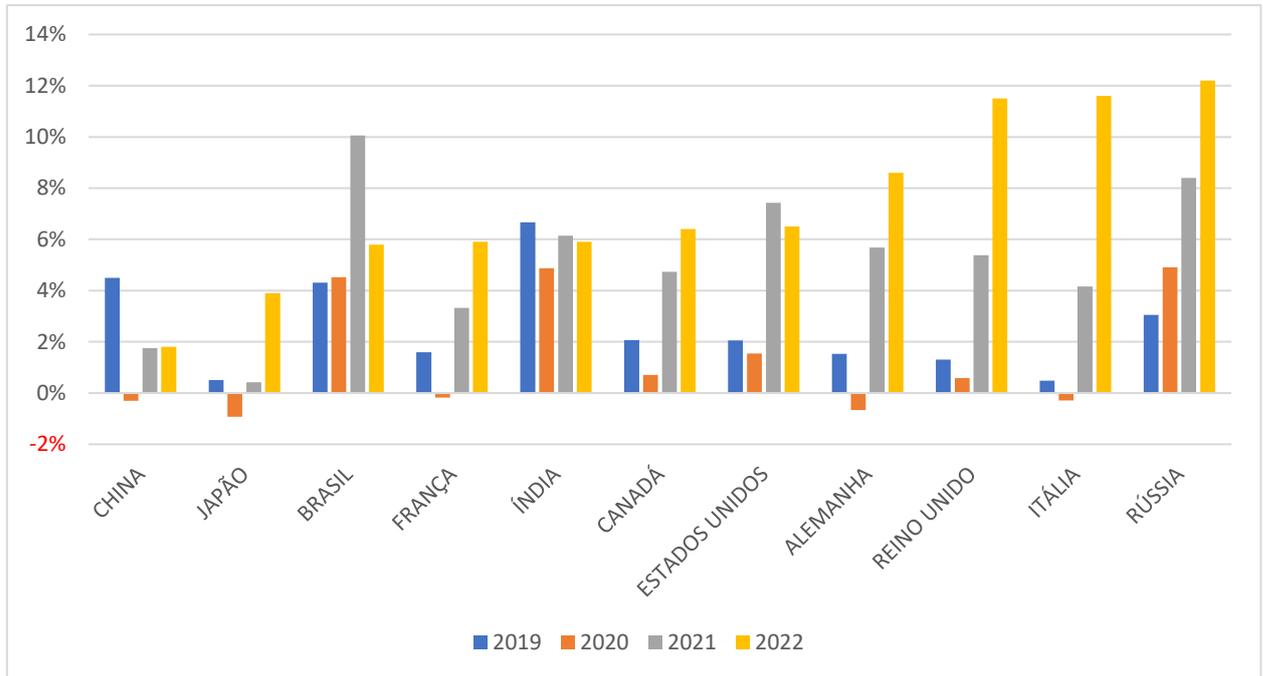
**Tabela 3 - Taxas de Inflação dos Países Integrantes do G7 e do BRIC – 2018 a 2022**

	2019	2020	2021	2022
CHINA	4,5%	-0,3%	1,8%	1,8% ●
JAPÃO	0,5%	-0,9%	0,4%	3,9% ↑
<b>BRASIL</b>	<b>4,3%</b>	<b>4,5%</b>	<b>10,1%</b>	<b>5,8%</b> ↓
FRANÇA	1,6%	-0,2%	3,3%	5,9% ↑
ÍNDIA	6,7%	4,9%	6,1%	5,9% ↓
CANADÁ	2,1%	0,7%	4,7%	6,4% ↑
ESTADOS UNIDOS	2,1%	1,5%	7,4%	6,5% ↓
ALEMANHA	1,5%	-0,7%	5,7%	8,6% ↑
REINO UNIDO	1,3%	0,6%	5,4%	11,5% ↑
ITÁLIA	0,5%	-0,3%	4,2%	11,6% ↑
RÚSSIA	3,0%	4,9%	8,4%	12,2% ↑

Fonte: Fundo Monetário Internacional

A Tabela 3 apresenta as taxas de inflação dos países integrantes do G7 e do BRIC, entre 2019 e 2022. Nota-se que em 2022 a maioria dos países continuou com a tendência de alta nas taxas de inflação, exceto pelo Brasil, Estados Unidos e Índia. A China manteve a taxa de inflação nos mesmos patamares do ano anterior.

**Figura 6 - Evolução das Taxas de Inflação dos Países Integrantes do G7 e do BRIC de 2019 a 2022**



A Figura 6 apresenta a evolução das taxas de inflação dos países integrantes do G7 e do BRIC entre 2019 e 2022, na qual é possível observar:

- que o Brasil foi o país que apresentou a maior queda na taxa de inflação no último exercício;
- também se destaca que o Reino Unido e a Itália apresentaram uma alta bastante expressiva no último exercício, indo de 5,4% a 11,5% e 4,2% a 11,6%, respectivamente;
- que a Rússia foi o único país do BRIC que apresentou alta significativa na sua taxa de inflação, possivelmente como consequência da guerra que trava com a Ucrânia.

### 3. A ECONOMIA PARANAENSE

No sentido de ilustrar os principais indicadores relacionados a performance da economia paranaense em 2022, são apresentadas análises relativas a seis indicadores:

- a) o desempenho do PIB;
- b) a produção agrícola, em razão da relevância do Paraná no cenário nacional;
- c) a produção industrial;
- d) as vendas no comércio varejista;
- e) a geração de empregos;
- f) a arrecadação de tributos.

### 3.1. O DESEMPENHO DO PIB

Conforme os dados contidos na Tabela 4, em 2022, após um desempenho acima da média em 2021, o PIB do Paraná cresceu 1,42%. Novamente o desempenho só não foi melhor em função do revés apresentado pelo setor agropecuário.

**Tabela 4 -Taxas de Crescimento do PIB do Estado do Paraná – Geral e por Setor – 2019 a 2022**

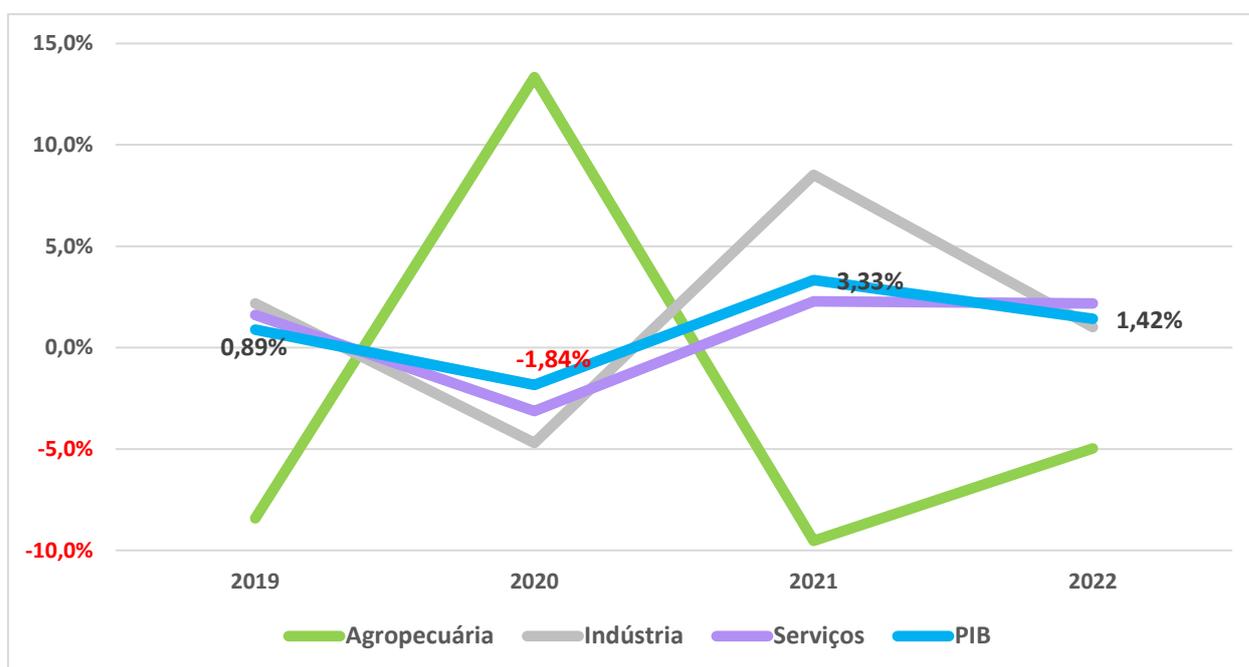
	2019	2020	2021	2022
Agropecuária	-8,42%	13,34%	-9,53%	-4,98%
Indústria	2,17%	-4,70%	8,52%	1,01%
Serviços	1,61%	-3,13%	2,28%	2,18%
<b>PIB</b>	<b>0,89%</b>	<b>-1,84%</b>	<b>3,33%</b>	<b>1,42%</b>

Fonte: IparDES

Em termos de desempenho setorial, os resultados foram bem antagônicos:

- a) Em 2021, após o significativo crescimento apresentado em 2020, da ordem de 13,34%, o setor agropecuário decresceu -9,53%, já em 2022 a queda foi menos acentuada, de -4,98%;
- b) O setor industrial apresentou um crescimento de 8,5% em 2021, após ter apresentado um decréscimo de -4,7% em 2020. Em 2022 apresentou um discreto aumento de 1%;
- c) A retomada das atividades do setor de serviços iniciada em 2021, quando cresceu 2,28%, praticamente se manteve em 2022, alcançando 2,18%.

**Figura 7 - Taxas de Crescimento do PIB do Estado do Paraná – Geral e por Setor 2019 a 2022**

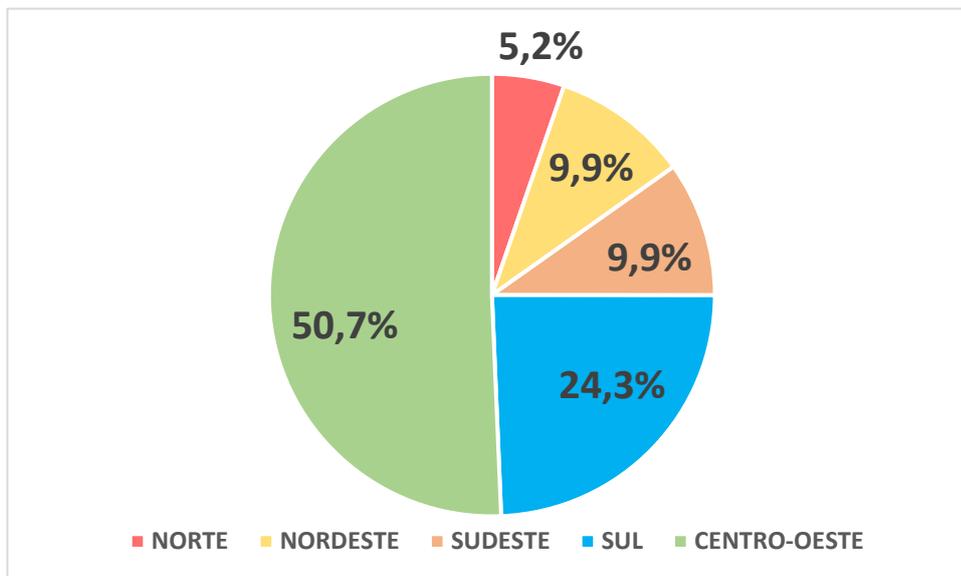


Conforme é possível observar na Figura 7, a taxa de crescimento do PIB do Estado do Paraná possui uma elevada correlação com a taxa de crescimento do setor de serviços, uma vez que o setor representa em torno de 70% do PIB paranaense. Outro ponto a salientar diz respeito ao comportamento da taxa de crescimento do setor agropecuário, que apresenta uma alternância bastante significativa, com resultados oscilando entre 13% e -9,5% entre 2020 e 2021. O setor agropecuário representa em torno de 10% do PIB paranaense.

### 3.1. A PRODUÇÃO AGRÍCOLA

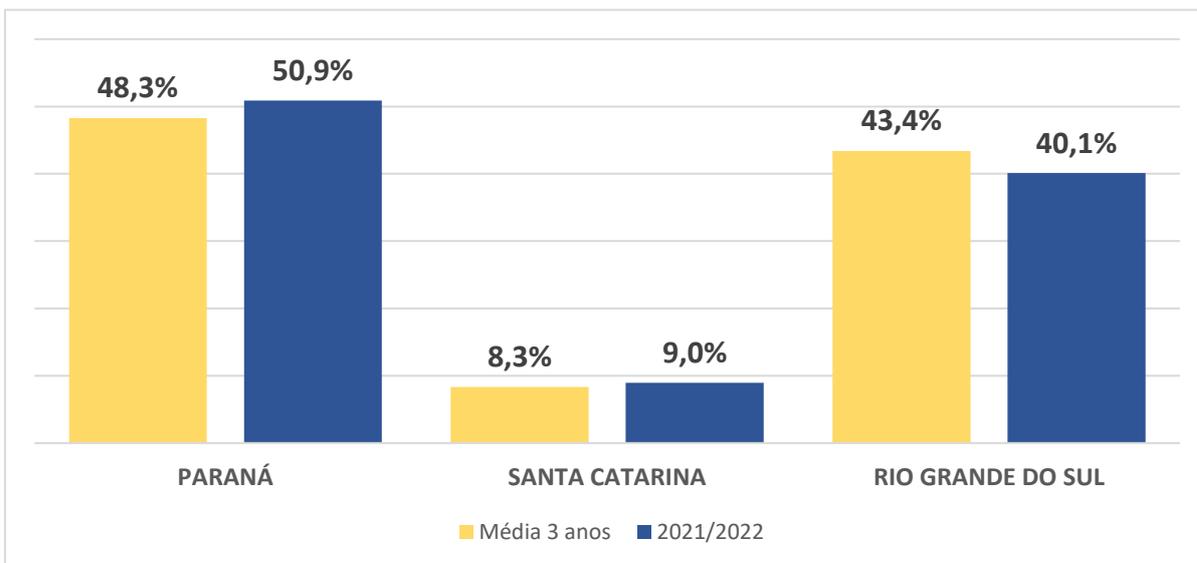
Atualmente a região centro-sul é responsável por quase 75% da produção nacional de grãos. Conforme apresentado na Figura 8, a região centro-oeste tem uma participação de 50,7% na produção nacional de grãos, seguida pela região sul, com participação de 24,3%. Na região sul, considerando as safras dos últimos quatro anos, o estado do Paraná quase sempre apresentou uma participação de quase 50%, exceto em 2021, quando esta participação sofreu uma diminuição significativa.

**Figura 8 - Participação por Região na Produção Nacional de Grãos - Safra 2021/2022**



Em 2022 a retomada da participação do Paraná na produção agrícola da região sul se deve ao incremento na produção paranaense e ao decréscimo na produção gaúcha, conforme se verifica na Figura 9.

**Figura 9 - Participação por Estado na Produção de Grãos da Região Sul Safra 2021- 2022 e Média das Três Safras Anteriores**



**Tabela 5 - Produção Agrícola por Região e Unidade da Federação das Últimas 4 Safras – em mil Toneladas**

UF/REGIÃO	2018/19	2019/20	2020/21	2021/22
<b>Norte</b>	<b>10.381,9</b>	<b>11.649,6</b>	<b>12.245,4</b>	<b>14.312</b>
<b>Nordeste</b>	<b>19.887,0</b>	<b>23.109,9</b>	<b>23.706,6</b>	<b>27.002</b>
<b>Centro-Oeste</b>	<b>113.706,0</b>	<b>123.866,9</b>	<b>117.371,5</b>	<b>138.127</b>
MT	67.998,8	74.898,9	73.073,3	86.484
MS	19.573,7	20.548,0	18.930,1	22.027
GO	25.298,7	27.547,2	24.615,8	28.834
DF	834,8	872,8	752,3	782
<b>SUDESTE</b>	<b>23.331,1</b>	<b>24.671,6</b>	<b>24.091,3</b>	<b>26.878</b>
MG	14.518,1	15.371,3	15.392,1	16.820
ES	46,0	47,4	46,1	45
RJ	5,9	5,4	7,2	9,4
SP	8.761,1	9.247,5	8.645,9	10.003
<b>SUL</b>	<b>79.527,8</b>	<b>73.718,2</b>	<b>78.091,9</b>	<b>66.329</b>
<b>PR</b>	<b>36.919,8</b>	<b>40.854,0</b>	<b>33.941,7</b>	<b>33.762</b>
SC	6.686,0	6.530,9	6.026,5	5.954
RS	35.922,0	26.333,3	38.123,7	26.613
<b>Norte/Nordeste</b>	<b>30.268,9</b>	<b>34.759,5</b>	<b>35.952,0</b>	<b>41.332</b>
<b>Sudeste</b>	<b>23.331,1</b>	<b>24.671,6</b>	<b>24.091,3</b>	<b>26.877</b>
<b>Centro-Sul</b>	<b>193.233,8</b>	<b>197.585,1</b>	<b>195.463,4</b>	<b>231.142</b>
<b>Brasil</b>	<b>246.833,8</b>	<b>257.016,2</b>	<b>255.506,7</b>	<b>272.694</b>

Fonte: Conab

### 3.2. A PRODUÇÃO INDUSTRIAL

O setor industrial representa em torno de 20% do PIB paranaense e após apresentar um desempenho superior à média nacional em 2021, considerando os dados de crescimento da produção física, apresentados na Tabela 6, em 2022 o Paraná apresentou queda de -4,2%, enquanto a média nacional ficou em -0,7%.

**Tabela 6 - Taxa de Crescimento da Produção Física – 2019 a 2022**

	2019	2020	2021	2022
Amazonas	4,0%	-5,5%	6,4%	3,8%
Pará	-1,3%	-0,1%	-3,7%	-9,1%
Nordeste	-3,1%	-3,0%	-6,2%	-1,0%
Ceará	1,6%	-6,1%	3,7%	-4,9%
Pernambuco	-2,2%	3,7%	-0,4%	-2,3%
Bahia	-2,9%	-5,3%	-13,2%	2,4%
Minas Gerais	-5,6%	-3,2%	9,8%	-1,3%
Espírito Santo	-15,7%	-13,9%	4,9%	-8,4%
Rio de Janeiro	2,3%	0,2%	4,0%	4,6%
São Paulo	0,2%	-5,7%	5,2%	0,2%
<b>Paraná</b>	<b>5,7%</b>	<b>-2,6%</b>	<b>9,0%</b>	<b>-4,2%</b>
Santa Catarina	2,2%	-4,4%	10,3%	-4,3%
Rio Grande do Sul	2,3%	-5,4%	8,8%	1,1%
Mato Grosso	-2,6%	-5,2%	-1,0%	19,4%
Goiás	2,9%	0,1%	-4,0%	1,4%
<b>Brasil</b>	<b>-1,1%</b>	<b>-4,5%</b>	<b>3,9%</b>	<b>-0,7%</b>

Fonte: IBGE – Pesquisa Industrial Mensal – Produção Física

Apenas quatro segmentos da produção industrial não apresentaram queda em 2022, conforme demonstrado na Tabela 7, sendo insuficientes para fazer a taxa de crescimento alcançar resultados positivos:

- a) bebidas (0,70%);
- b) celulose, papel e produtos de papel (0,25%);
- c) veículos automotores, reboques e carrocerias (0,22%);
- d) produtos de borracha e material plástico (0,06%).

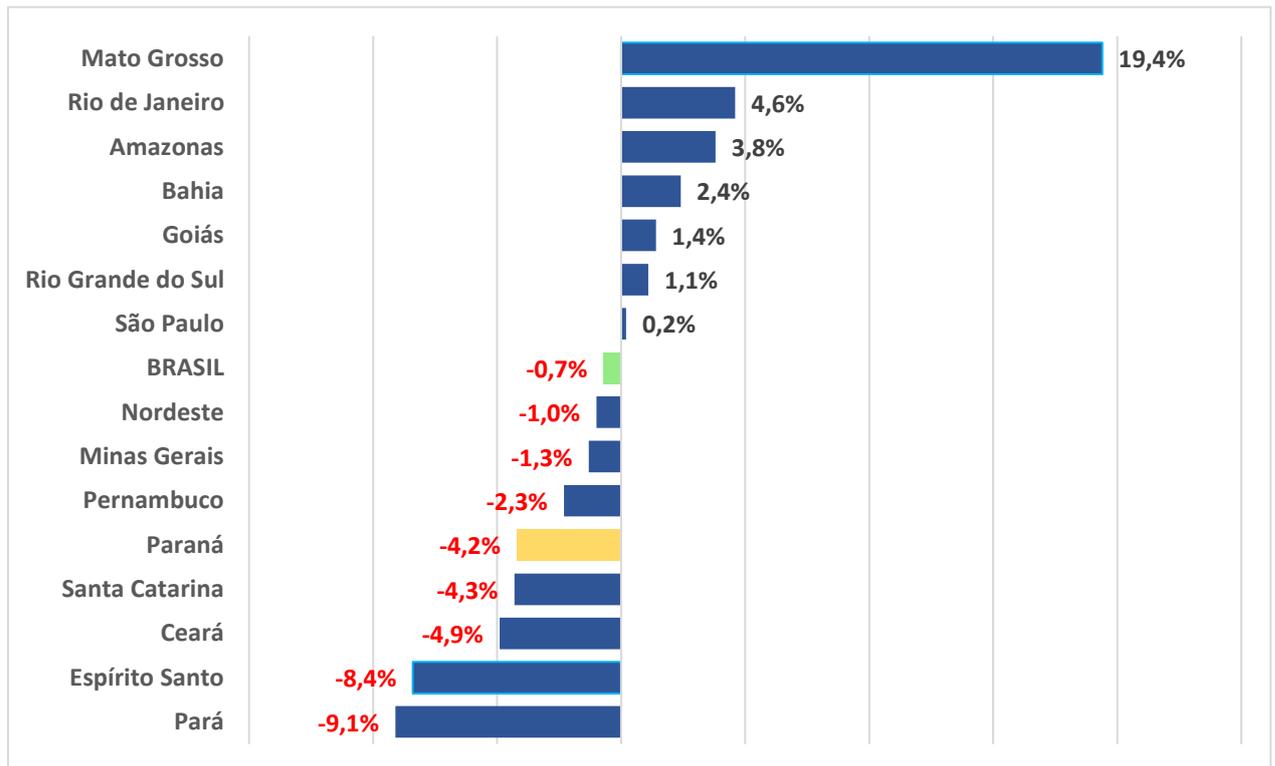
**Tabela 7 - Composição da Taxa De Crescimento da Indústria Geral – 2019 a 2022 – Paraná**

SETOR DE ATIVIDADE	2019	2020	2021	2022
Bebidas	-0,14%	0,15%	0,19%	0,70%
Celulose, Papel E Produtos De Papel	0,11%	0,04%	-0,12%	0,25%
Veículos Automotores, Reboques E Carrocerias	3,64%	-5,42%	3,56%	0,22%
Produtos De Borracha E De Material Plástico	0,08%	0,11%	0,07%	0,06%

Produtos De Metal - Exclusive Máquinas E Equipamentos	0,24%	0,48%	0,70%	-0,06%
Móveis	-0,02%	0,13%	-0,02%	-0,24%
Produtos Alimentícios	1,91%	2,06%	-1,50%	-0,29%
Minerais Não Metálicos	0,03%	0,27%	0,48%	-0,29%
Outros Produtos Químicos	-0,10%	-0,35%	0,34%	-0,31%
Máquinas, Aparelhos E Materiais Elétricos	0,19%	0,28%	0,15%	-0,61%
Máquinas E Equipamentos	0,88%	-1,75%	3,99%	-0,63%
Produtos De Madeira	-0,38%	0,09%	1,22%	-1,23%
Coque, Produtos Derivados De Petróleo E Biocombustíveis	-0,70%	1,26%	-0,02%	-1,77%
<b>Indústria Geral</b>	<b>5,70%</b>	<b>-2,60%</b>	<b>9,00%</b>	<b>-4,20%</b>

Fonte: IBGE – Pesquisa Industrial Mensal – Produção Física

**Figura 10 - Taxa de Crescimento da Produção Física em 2022**



A Figura 10 apresenta a taxa de crescimento da produção física em 2022 das quinze unidades da federação consideradas no levantamento realizado pelo IBGE. O estado do Paraná apresentou o quinto pior desempenho, caindo significativamente em relação a 2021, quando tinha alcançado o terceiro melhor resultado.

### 3.3. AS VENDAS NO COMÉRCIO VAREJISTA

As vendas do comércio varejista paranaense vêm apresentando, na média dos últimos quatro anos, um desempenho abaixo da média nacional, considerando o volume de vendas do comércio varejista ampliado:

**Tabela 8 - Variação no Volume de Vendas do Comércio Varejista Ampliado por UFs**

	2019	2020	2021	2022
Rondônia	1,0%	3,3%	11,1%	-1,8%
Acre	3,5%	4,0%	4,3%	0,6%
Amazonas	6,2%	7,5%	-0,5%	0,0%
Roraima	5,4%	6,1%	10,7%	6,8%
Pará	5,9%	8,7%	9,4%	1,4%
Amapá	21,5%	2,2%	7,0%	1,9%
Tocantins	7,1%	6,9%	3,5%	3,6%
Maranhão	0,0%	6,0%	2,2%	-0,2%
Piauí	-3,5%	-0,2%	12,5%	2,6%
Ceará	3,1%	-5,0%	7,1%	0,3%
Rio Grande do Norte	0,6%	-4,2%	2,3%	0,5%
Paraíba	-0,7%	0,4%	2,0%	8,4%
Pernambuco	2,3%	-0,4%	17,9%	-10,1%
Alagoas	0,7%	-0,6%	4,4%	3,9%
Sergipe	-1,0%	-3,1%	6,1%	0,5%
Bahia	1,8%	-7,9%	7,3%	-6,7%
Minas Gerais	2,5%	2,4%	5,4%	0,9%
Espírito Santo	5,3%	4,0%	13,6%	30,0%
Rio de Janeiro	1,4%	-2,8%	2,3%	-4,2%
São Paulo	5,3%	-3,2%	1,7%	-1,4%
<b>Paraná</b>	<b>2,7%</b>	<b>-0,4%</b>	<b>1,8%</b>	<b>-2,7%</b>
Santa Catarina	10,0%	2,9%	8,6%	2,5%
Rio Grande do Sul	2,4%	-5,2%	4,0%	3,7%
Mato Grosso do Sul	2,0%	3,6%	11,5%	4,3%
Mato Grosso	6,6%	0,9%	6,4%	6,1%
Goiás	3,3%	-2,3%	10,1%	1,5%
Distrito Federal	3,5%	-5,2%	-2,2%	-1,0%
<b>BRASIL</b>	<b>3,9%</b>	<b>-1,5%</b>	<b>4,5%</b>	<b>-0,6%</b>

Fonte: IBGE

Na tabela 9 apresenta a variação no volume de vendas do comércio varejista ampliado por setor de atividade no Paraná.

**Tabela 9 - Variação no Volume de Vendas do Comércio Varejista Ampliado por Setor de Atividade – Paraná – 2019 A 2022 e Acumulado**

	2019	2020	2021	2022	Acumulado
Livros, jornais, revistas e papelaria	-10,8%	-29,1%	4,6%	40,7%	-6,9%
Combustíveis e lubrificantes	-16,4%	-4,3%	-3,5%	15,3%	-11%
Artigos farmacêuticos, médicos, ort., de perf. e cosméticos	6,1%	9,6%	16,0%	8,8%	46,8%
Tecidos, vestuário e calçados	-1,5%	-20,6%	13,3%	1,2%	-10,3%
Hipermercados e supermercados	1,5%	5,4%	-4,8%	-2,5%	-0,7%
Veículos, motocicletas, partes e peças	8,7%	-5,5%	5,2%	-4,1%	3,6%
Outros artigos de uso doméstico	15,2%	-11,2%	17,3%	-5,3%	13,6%
Equipamentos e materiais p/ escrit., inf. e comunicação	1,4%	-21,6%	-9,2%	-5,4%	-31,7%
Móveis e eletrodomésticos	-2,0%	11,8%	-10,5%	-12,5%	-14,2%
Material de construção	9,8%	4,4%	6,9%	-13,9%	5,5%
Comércio Varejista ampliado	2,7%	-0,4%	1,8%	-2,7%	1,3%

Fonte: IBGE

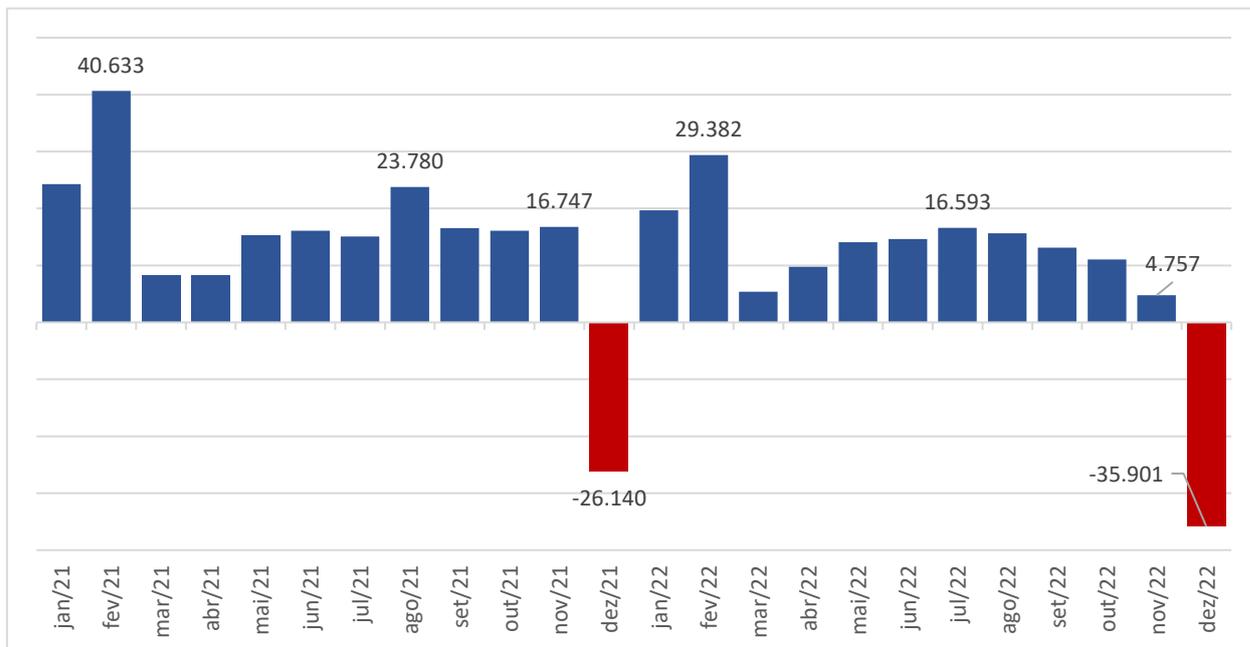
Em 2022, em termos de economia paranaense, os setores com maior crescimento foram os seguintes: a) livros, jornais, revistas e papelaria, com 40,7%; b) combustíveis e lubrificantes, com 15,3%; c) artigos farmacêuticos, médicos e cosméticos, com 8,8%. Por outro lado, o setor de móveis e eletrodomésticos apresentou redução de -12,5%, seguido do setor de materiais de construção, com queda de -13,9%.

### 3.4. A GERAÇÃO DE EMPREGOS 2021/2022

Em 2022 o estado do Paraná apresentou um desempenho mais modesto, comparativamente a 2021, em termos de geração de empregos, conforme dados do CAGED, com o acréscimo líquido de 118.149 postos de trabalho. Em 2021, primeiro ano da pandemia, este acréscimo havia sido de 173.885 unidades. Por meio da Figura 11, que mostra a geração líquida mensal de postos de trabalho no estado do

Paraná entre janeiro de 2021 e dezembro de 2022, é possível observar essa leve queda na geração mensal de empregos.

**Figura 11 - Geração Líquida de Postos de Trabalho no Estado do Paraná – Jan/21 a Dez/22**



Fonte: CAGED

Em termos de geração líquida de postos de trabalho nas seis maiores economias estaduais e nos demais estados, conforme demonstrado na Tabela 10, nota-se que na maioria dos estados a geração líquida de postos de trabalho, ainda que positiva, foi menor em 2022 que em 2021.

O estado do Paraná novamente apresentou o melhor resultado da região sul.

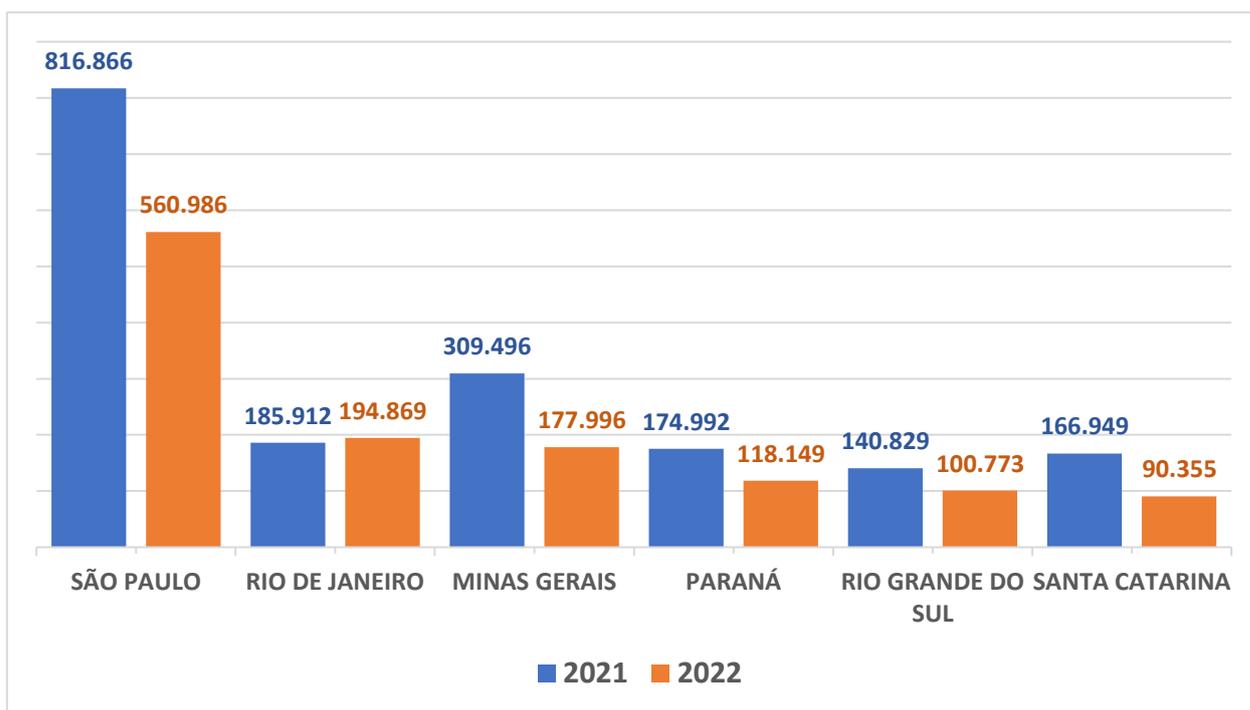
**Tabela 10 - Geração de Líquida de Postos de Trabalho nas Seis Maiores Economias Estaduais e nos Demais Estados – 2020, 2021 e Acumulado**

	2021	2022	2021 + 2022
São Paulo	816.866	560.986	1.377.852
Rio De Janeiro	185.912	194.869	380.781
Minas Gerais	309.496	177.996	487.492
Rio Grande Do Sul	140.829	100.773	241.602
<b>Paraná</b>	<b>174.992</b>	<b>118.149</b>	<b>293.141</b>
Santa Catarina	166.949	90.355	257.304
Demais Estados	971.800	780.831	1.752.631

Fonte: CAGED

No acumulado 2021-2022, o estado do Paraná ficou em quinto lugar, com a geração líquida de 293.141 postos de trabalho, superando os estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul e ficando atrás apenas de São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais e Bahia, nesta ordem.

**Figura 12 - Geração de Líquida de Postos de Trabalho nas Seis Maiores Economias Estaduais – 2021 e 2022**



### 3.5. A ARRECADAÇÃO DE TRIBUTOS

No que tange à arrecadação de tributos, a **Tabela 11** apresenta os valores nominais da arrecadação total mensal do estado do Paraná para o período 2019-2022, sendo possível observar, em conjunto com os dados da Tabela 12 : a) a arrecadação de 2020 apresentou estabilidade em relação a 2019 [ 0,5% ]; b) em 2021 a atividade econômica exibiu uma retomada que superou as melhores expectativas, com a arrecadação apresentando um crescimento superior a 20%; c) em 2022 a arrecadação manteve a alta, porém em menores patamares, apresentando crescimento da ordem de 10,84%.

**Tabela 11 - Arrecadação Total Mensal do Estado do Paraná – 2019 a 2022 (em R\$)**

	2019	2020	2021	2022
Janeiro	4.649.060.234	4.866.785.391	5.302.008.969	6.195.008.438
Fevereiro	3.197.010.870	3.527.423.693	3.515.824.701	4.229.442.172
Março	3.382.339.725	3.337.178.912	3.574.923.324	4.677.430.342
Abril	2.974.897.562	2.613.007.137	3.582.353.404	4.704.370.723
Mai	2.992.201.868	2.218.223.015	3.675.875.496	4.631.488.213
Junho	2.844.084.059	2.649.131.946	3.702.912.059	4.020.196.359
Julho	2.899.861.150	3.007.522.058	3.469.631.863	4.374.638.258
Agosto	3.220.143.548	3.203.243.617	3.731.307.034	3.931.221.267
Setembro	3.021.652.015	3.124.879.949	4.008.941.345	4.197.544.061
Outubro	3.067.170.071	3.437.102.839	4.014.834.583	3.717.655.968
Novembro	3.183.672.473	3.491.942.024	4.081.860.705	3.389.948.879
Dezembro	3.423.906.681	3.575.393.603	4.368.142.495	4.059.348.392
<b>TOTAL</b>	<b>38.856.000.256</b>	<b>39.051.834.184</b>	<b>47.028.615.978</b>	<b>52.128.293.072</b>

Fonte: Conselho Nacional de Política Fazendária - Ministério da Economia

**Tabela 12 - Taxa Nominal de Crescimento da Arrecadação em Relação ao Ano Anterior (em reais)**

	2020 / 2019	2021 / 2020	2022/2021
ICMS	0,05%	24,16%	8,06%
IPVA	5,51%	4,64%	29,80%
Outros	-0,43%	5,00%	19,45%
<b>TOTAL</b>	<b>0,50%</b>	<b>20,43%</b>	<b>10,84%</b>

Em relação à composição da arrecadação, a Tabela 13 apresenta a arrecadação total do estado do Paraná por tipo de tributo para o período 2019-2022. É possível observar que houve uma elevação bastante significativa na arrecadação do IPVA (quase 30%), com o ICMS e os outros tributos apresentando também uma alta significativa, de 8% e 19%, respectivamente.

**Tabela 13 - Arrecadação Total do Estado do Paraná por Tipo de Tributo – 2019 a 2022 (em reais)**

	2019	2020	2021	2022
ICMS	31.504.445.008	31.518.735.370	39.132.511.355	42.286.471.340
IPVA	3.586.408.824	3.784.122.732	3.959.809.465	5.139.849.697
Outros	3.765.146.425	3.748.976.082	3.936.295.157	4.701.972.035
<b>TOTAL</b>	<b>38.856.000.256</b>	<b>39.051.834.184</b>	<b>47.028.615.978</b>	<b>52.128.293.072</b>

Fonte: Conselho Nacional de Política Fazendária - Ministério da Economia

A tabela 14 apresenta a taxa nominal de crescimento da arrecadação por ente da federação entre 2020 e 2022. Em 2020 e em 2021 a taxa de crescimento da arrecadação do estado do Paraná ficou abaixo da média nacional, ocupando a 21ª e 20ª posição, respectivamente. Já em 2022 houve uma expressiva melhora na arrecadação, com o Paraná alcançando a quinta posição nacional, acima da média brasileira.

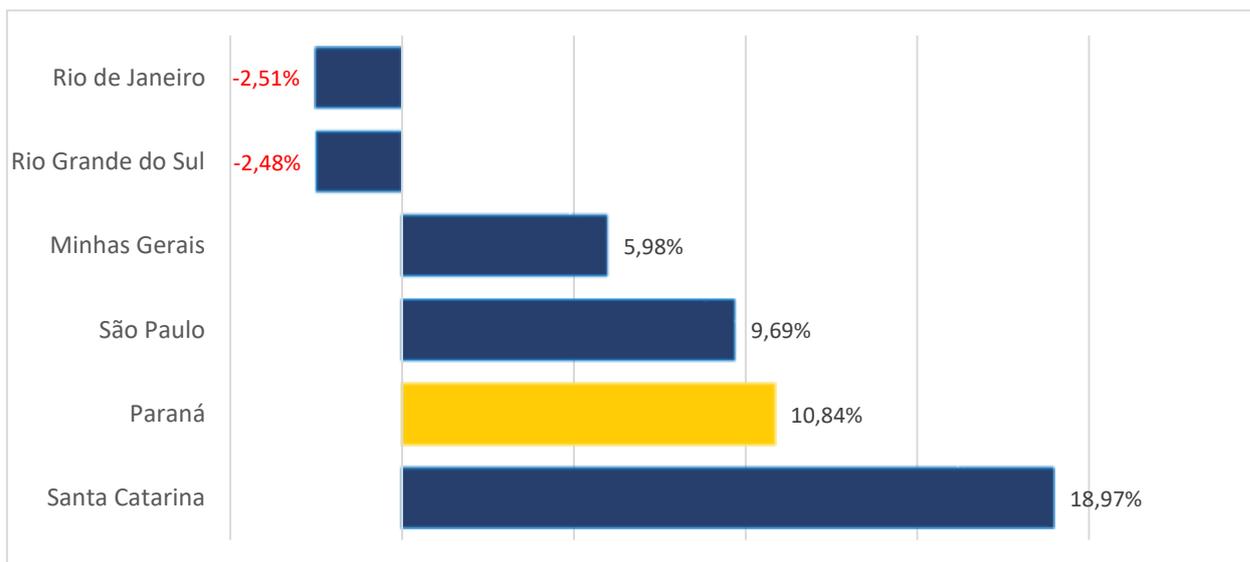
**Tabela 14 - Taxa Nominal De Crescimento Da Arrecadação Por Ente Da Federação – 2019-2020-2021**

2020			2021			2022		
1	Mato Grosso do Sul	12,43%	1	Roraima	43,59%	1	Santa Catarina	18,97%
2	Mato Grosso	12,24%	2	Mato Grosso	38,36%	2	Pará	18,10%
3	Pará	11,43%	3	Goiás	36,63%	3	Maranhão	15,23%
4	Tocantins	9,65%	4	Tocantins	27,28%	4	Acre	13,89%
5	Amazonas	8,03%	5	Minhas Gerais	27,11%	5	<b>Paraná</b>	<b>10,84%</b>
6	Roraima	7,39%	6	Rio Grande do Sul	26,66%	6	Espírito Santo	10,25%
7	Rondônia	6,41%	7	Espírito Santo	25,35%	7	Mato Grosso do Sul	10,09%
8	Goiás	5,44%	8	São Paulo	24,06%	8	Amapá	9,84%
9	Espírito Santo	5,00%		<b>Brasil</b>	<b>23,98%</b>	9	São Paulo	9,69%
10	Distrito Federal	4,29%	9	Paraíba	22,93%	10	Alagoas	9,53%
11	Piauí	4,24%	10	Acre	22,66%	11	Sergipe	8,96%
12	Alagoas	4,21%	11	Amapá	22,46%	12	Amazonas	8,75%
13	Rio de Janeiro	3,88%	12	Mato Grosso do Sul	22,40%	13	Bahia	8,59%
14	Amapá	3,66%	13	Maranhão	22,20%	14	Tocantins	8,46%
15	Paraíba	3,45%	14	Bahia	21,84%	15	Mato Grosso	7,89%
16	Maranhão	3,32%	15	Ceará	21,77%		<b>Brasil</b>	<b>7,48%</b>
17	Santa Catarina	2,49%	16	Rio de Janeiro	21,77%	16	Ceará	7,22%

	Brasil	2,07%	17	Santa Catarina	21,76%	17	Minas Gerais	5,98%
18	Rio Grande do Norte	1,59%	18	Alagoas	21,71%	18	Rio Grande do Norte	5,28%
19	Rio Grande do Sul	1,56%	19	Pernambuco	21,50%	19	Rondônia	5,11%
20	Minhas Gerais	0,93%	20	<b>Paraná</b>	<b>20,43%</b>	20	Goiás	4,55%
21	<b>Paraná</b>	<b>0,50%</b>	21	Pará	20,13%	21	Piauí	4,23%
22	São Paulo	0,04%	22	Sergipe	19,99%	22	Paraíba	3,92%
23	Sergipe	-1,08%	23	Piauí	19,69%	23	Pernambuco	3,82%
24	Pernambuco	-1,24%	24	Amazonas	18,80%	24	Distrito Federal	3,74%
25	Bahia	-2,06%	25	Rondônia	17,81%	25	Rio Grande do Sul	-2,48%
26	Acre	-2,36%	26	Rio Grande do Norte	17,27%	26	Rio de Janeiro	-2,51%
27	Ceará	-2,56%	27	Distrito Federal	13,59%	27	Roraima	-4,33%

A Figura 13 compara a taxa nominal de crescimento da arrecadação das seis maiores economias estaduais, conforme segue:

**Figura 13 - Taxa Nominal de Crescimento da Arrecadação das 6 Maiores Economias Estaduais em 2022**



### 3.5.1. A ARRECADAÇÃO DE ICMS – 2021 E 2022

Considerando a expressiva representatividade do ICMS na composição da arrecadação total do Estado do Paraná, cabe uma análise mais detalhada da receita

mensal em 2021. A Tabela 15 apresenta a arrecadação mensal de ICMS em 2021 e 2022, bem como a variação mensal em relação a 2021.

**Tabela 15 - Arrecadação Mensal de ICMS – 2021 e 2022 (em reais)**

	2021	2022	Varição
Janeiro	3.479.993.634	3.959.014.241	13,8%
Fevereiro	2.730.802.592	3.288.333.052	20,4%
Março	2.917.041.913	3.574.497.095	22,5%
Abril	2.935.027.577	3.825.963.264	30,4%
Maiο	3.037.313.764	3.702.182.128	21,9%
Junho	3.158.015.915	3.485.859.318	10,4%
Julho	2.987.180.173	3.854.181.047	29,0%
Agosto	3.325.756.563	3.420.213.524	2,8%
Setembro	3.558.218.041	3.685.523.218	3,6%
Outubro	3.632.951.340	3.262.425.754	-10,2%
Novembro	3.682.615.438	2.937.475.636	-20,2%
Dezembro	3.688.092.184	3.291.146.807	-10,8%
	<b>39.133.009.134</b>	<b>42.286.815.084</b>	<b>8,1%</b>

Fonte: Conselho Nacional de Política Fazendária - Ministério da Economia

É possível observar uma significativa queda da arrecadação, em relação ao ano anterior, nos três meses finais de 2022, ainda assim, encerrou-se o ano com um crescimento global de 8,1%.

## 4. RANKING DE COMPETITIVIDADE DOS ESTADOS BRASILEIROS

### 4.1. CONTEXTUALIZAÇÃO

O Ranking de competitividade dos estados brasileiros é um estudo concebido pelo Centro de Liderança Pública em 2011 e quem como objetivo primário gerar informações, diagnósticos, indicadores e direcionamentos para a atuação dos líderes e gestores públicos estaduais, ou seja: uma ferramenta para pautar e auxiliar a ação de líderes públicos.

Em suas edições iniciais o desenvolvimento técnico dos trabalhos ficou a cargo da Economist Intelligence Unit. A partir da edição de 2015 passou a contar com a contribuição técnica da Tendências Consultoria Integrada.

Na edição atual o Ranking possibilita identificar, a partir de dez pilares temáticos, os pontos fortes e fracos que fundamentaram a classificação final de cada unidade da federação em cada um dos indicadores contemplados. Desta forma, o Ranking de Competitividade dos Estados constitui-se em excelente ferramenta de auxílio aos gestores públicos quanto à formulação de políticas públicas e ao balizamento de ações governamentais, uma vez que o Ranking se apresenta como um instrumento de Benchmarking que possibilita a identificação de quais estados estão adotando ações com maior nível de efetividade, bem como torna possível a busca e promoção das melhores práticas na implementação de políticas públicas. De forma complementar o Ranking fornece um mapeamento dos fatores de competitividade e fragilidade das políticas públicas em cada estado.

Sob a ótica do Controle Social, o Ranking pode proporcionar aos cidadãos uma excelente ferramenta de acompanhamento, avaliação e cobrança de resultados dos gestores públicos.

Os dez pilares temáticos que embasam o Ranking e seus respectivos pesos são os seguintes:

**Figura 14 - Pilares Temáticos e Pesos**

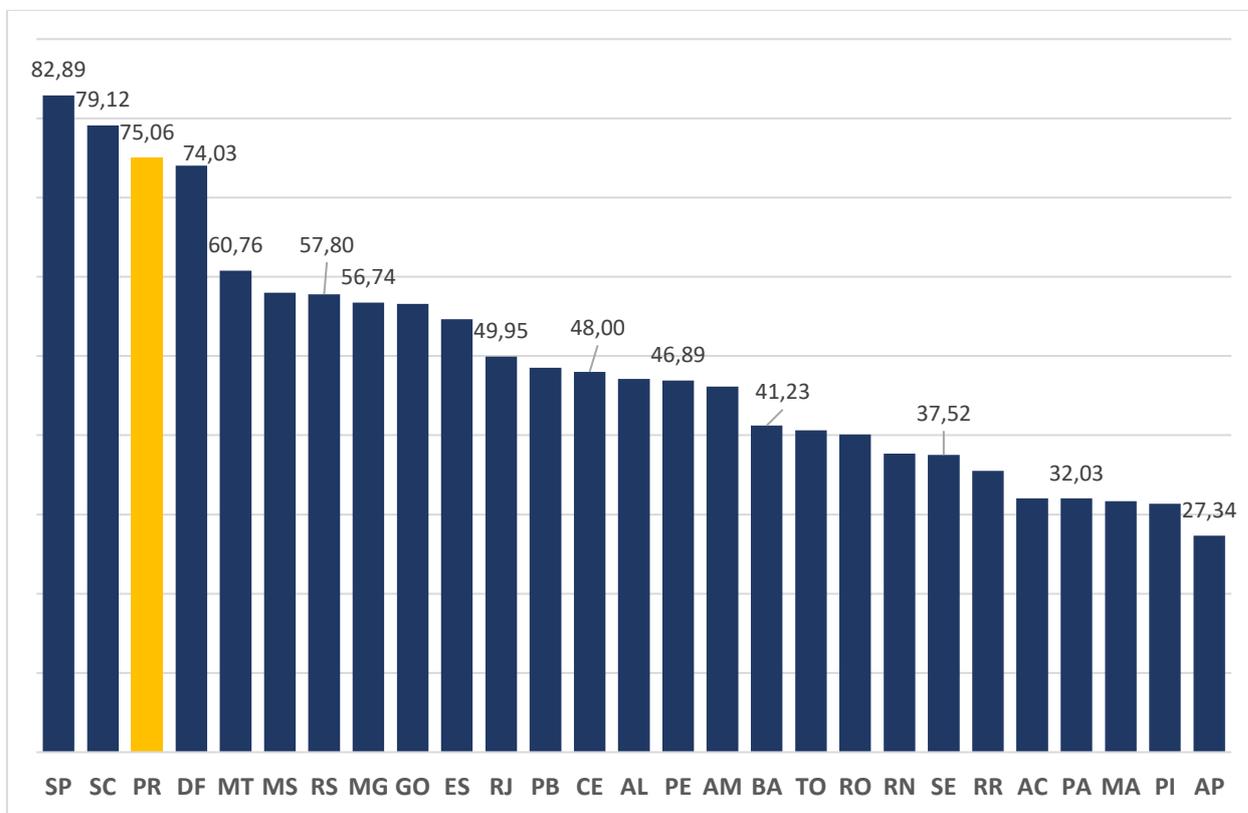


## 4.2. RANKING GERAL

Considerando apenas os estados com melhor performance, apresentados na Figura 15, os quatro primeiros colocados em 2022 são os mesmos de

2021, alterando apenas as posições do Paraná que subiu para o terceiro lugar e do Distrito Federal que caiu para a quarta posição.

**Figura 15 - Ranking De Competividade Dos Estados – Resultado Geral 2022**

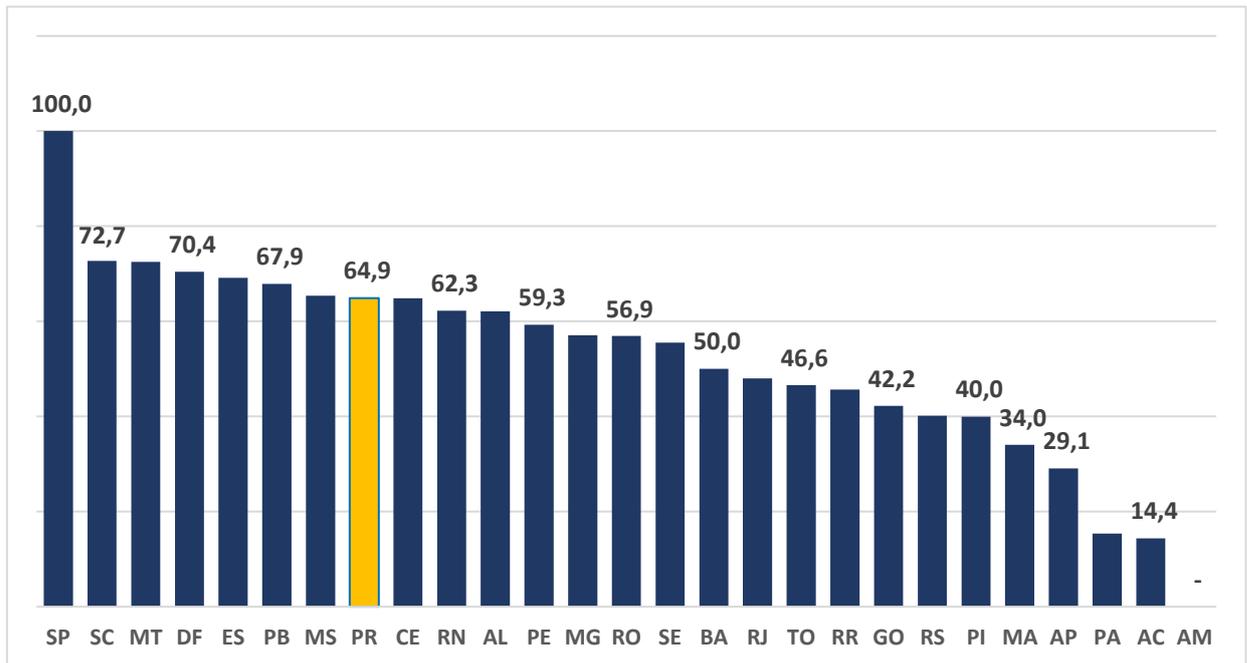


#### 4.2.1. INFRAESTRUTURA

É inquestionável que a qualidade da infraestrutura pode ser considerada variável fundamental para a melhoria da competitividade de qualquer estado. Em termos nacionais, as deficiências encontradas nesta área são, em termos primários, decorrentes do reduzido volume de investimentos. Há também situações nas quais os estados adotaram o regime de concessões no sentido de promover algum tipo de melhoria na infraestrutura, mas pecaram no que tange às políticas regulatórias, seja por simples deficiências ou vícios nos aspectos legais envolvidos, ou pela precária estruturação e gestão das agências públicas.

Conforme apresentado na Figura 16, no quesito infraestrutura o estado do Paraná atingiu um score de 64,9, ocupando a 8ª posição, o que demonstra uma queda de três posições em relação ao exercício de 2021.

Figura 16 - Ranking De Competividade Dos Estados – Pilar 1 – Infraestrutura



Os estados mais bem colocados foram SP, SC e MT, nessa ordem. Em relação à edição de 2021, São Paulo segue como o primeiro colocado e Santa Catarina segue entre os 3 primeiros.

O cálculo do score considera a avaliação de dez indicadores relativos a rodovias, energia e telecomunicações:

- a) acessibilidade do serviço de telecomunicações;
- b) qualidade do serviço de telecomunicações;
- c) custo de combustíveis;
- d) custo de saneamento básico;
- e) disponibilidade de voos diretos;
- f) acesso à energia elétrica;
- g) custo da energia elétrica;
- h) qualidade da energia elétrica;
- i) qualidade das rodovias;
- j) backhaul de fibra óptica.

Ao incluir indicadores de acesso, custo e qualidade dos serviços ligados à infraestrutura, o “pilar” buscou contemplar diferentes dimensões do problema e que, de alguma maneira, afetam o nível de competitividade dos estados, ou seja: em algumas situações, o maior problema é a simples ausência de infraestrutura. Em outros casos há

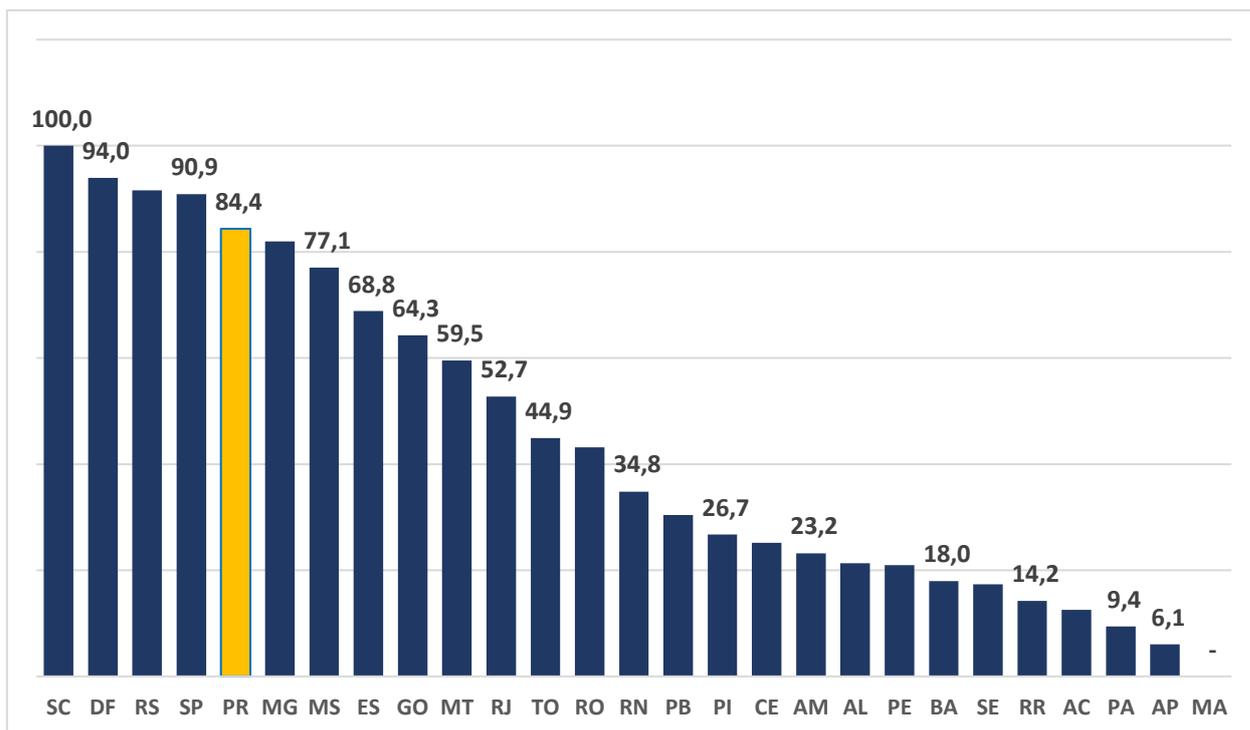
infraestrutura, porém é de péssima qualidade. Por fim, há situações nas quais há infraestrutura com boa qualidade, mas com tarifas muito elevadas

#### 4.2.2. SUSTENTABILIDADE SOCIAL

A publicação descreve que o pilar foi incorporado como instrumento para mensurar o grau de eficiência da atuação governamental no sentido de minimizar a vulnerabilidade das pessoas nos diferentes estágios da vida. Nessa concepção, a qualidade de vida é decorrente de um conjunto de ações governamentais que possibilitem o acesso aos direitos fundamentais e sociais para o conjunto da população. A proteção contra as vulnerabilidades sociais favorece, por sua vez, as chances de inserção dos indivíduos na economia do mercado, reforçando a quantidade de trabalho na economia, o que pode potencializar as taxas de crescimento, assim como o incremento no tamanho do mercado consumidor. A correlação do pilar com a competitividade é grande, pois não há melhor definição de um estado competitivo do que aquele que é capaz de maximizar o bem-estar social de seus habitantes.

Conforme mostrado na Figura 17, no quesito sustentabilidade social o estado do Paraná atingiu um score de 84,4, mantendo a 5ª posição alcançada em 2021, com o estado de Santa Catarina alcançando a primeira posição.

**Figura 17 - Ranking De Competitividade Dos Estados – Pilar 2 – Sustentabilidade Social**



As unidades da federação mais bem colocadas foram SC, DF e RS, nessa ordem. Em relação à edição 2021, Santa Catarina segue como o primeiro colocado e o Distrito Federal na 2ª posição.

O cálculo do score considera a avaliação de 17 indicadores, conforme segue:

- a) Inadequação de moradia;
- b) Famílias abaixo da linha da pobreza;
- c) Desigualdade de renda;
- d) Acesso ao saneamento básico (água);
- e) Acesso ao saneamento básico (esgoto);
- f) Anos potenciais de vida perdidos;
- g) Formalidade do mercado de trabalho;
- h) Inserção econômica;
- i) IDH;
- j) Inserção econômica dos jovens;
- k) Mortalidade materna;
- l) Mortalidade precoce;
- m) Mortalidade na infância;
- n) Cobertura vacinal;
- o) Desnutrição na infância;
- p) Equilíbrio racial; e
- q) Obesidade na infância.

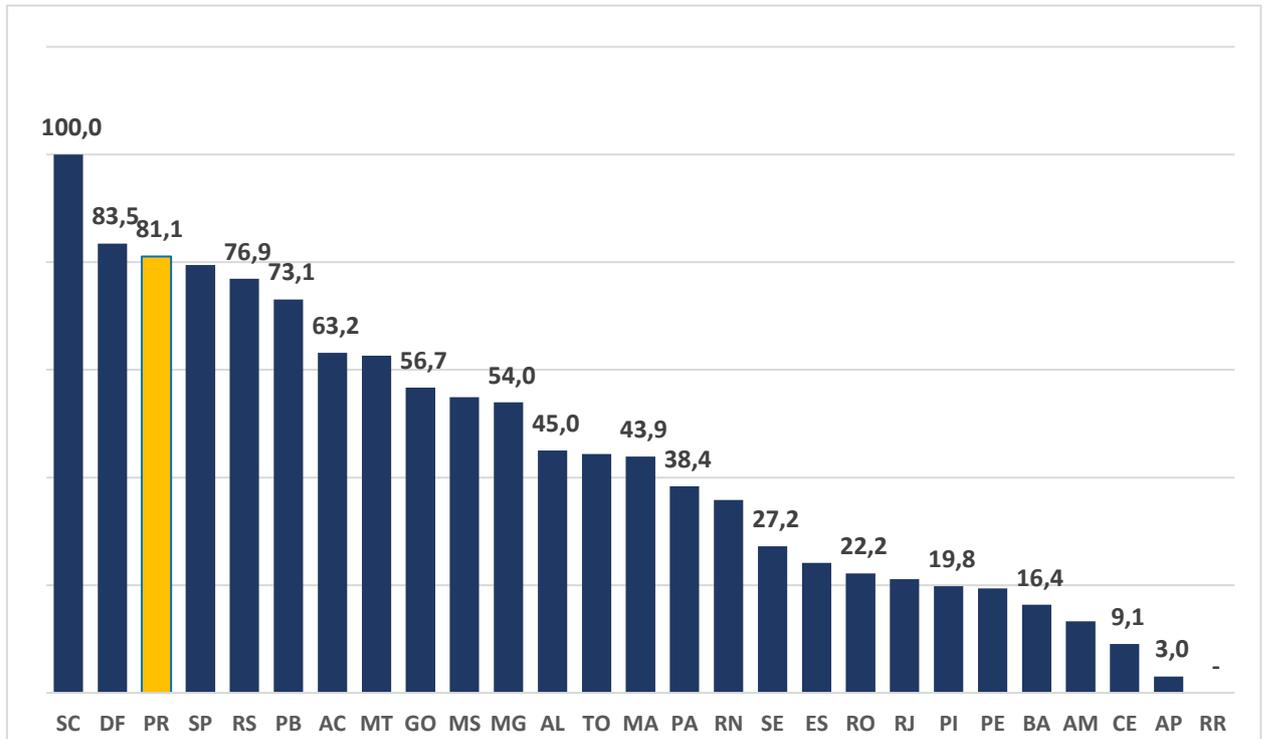
Os dois últimos indicadores são dados informados pelos governos estaduais, podendo haver situações de subnotificação.

#### 4.2.3. SEGURANÇA PÚBLICA

Há duas justificativas para a inclusão do quesito segurança pública no Ranking de competitividade dos estados: a primeira está fundamentada no aspecto legal, visto que a responsabilidade central quanto à segurança dos cidadãos reside sobre a esfera estadual; a segunda refere-se ao fato de que a segurança pública é, indubitavelmente, uma das maiores preocupações da população, diante dos índices de violência urbana presentes em alguns estados.

Conforme mostrado na Figura 18, no quesito segurança pública o estado do Paraná atingiu um score de 81,1, subindo da 5ª posição em 2021 para a 3ª posição em 2022, com o estado de Santa Catarina alcançando a primeira posição.

**Figura 18 - Ranking De Competividade Dos Estados – Pilar 3 – Segurança Pública**



Santa Catarina e Distrito Federal seguem ocupando as primeiras posições no pilar de Segurança Pública.

O cálculo do score considera a avaliação dos seguintes nove indicadores:

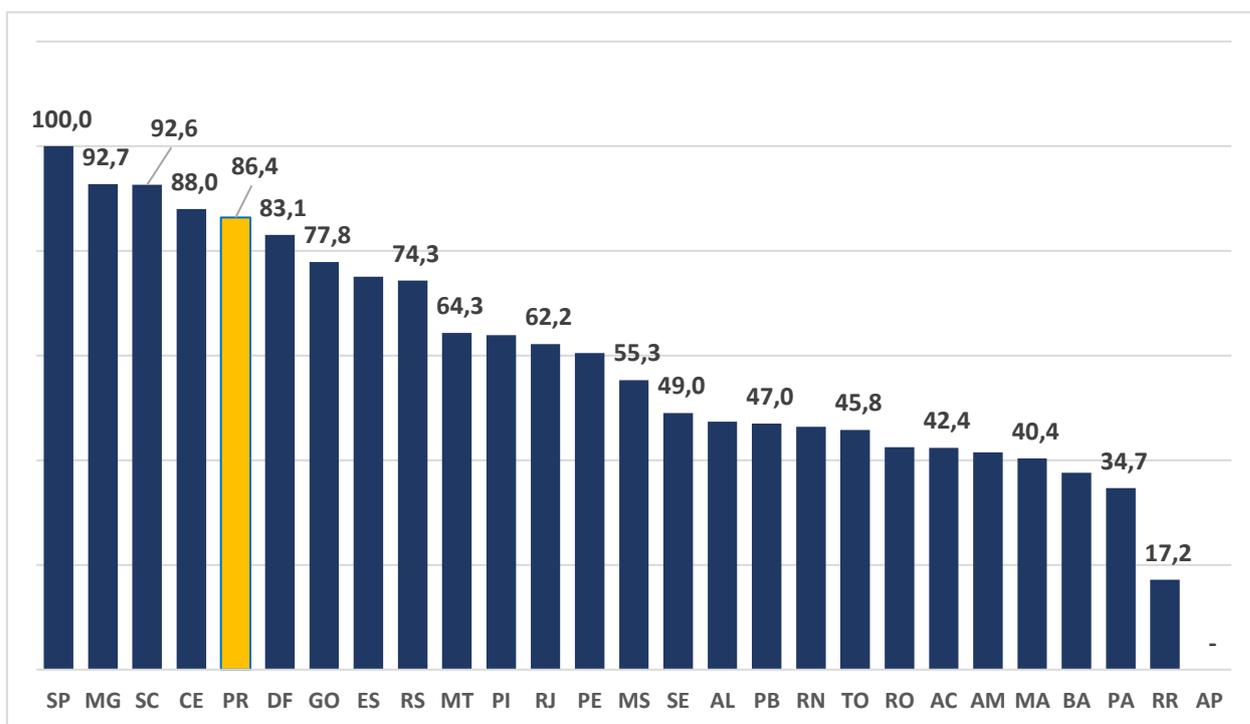
- a) Atuação do sistema de justiça criminal;
- b) Presos sem condenação;
- c) Déficit carcerário;
- d) Mortes a esclarecer;
- e) Mortalidade no trânsito;
- f) Morbidade no trânsito;
- g) Segurança pessoal;
- h) Segurança patrimonial;
- i) Qualidade da informação de criminalidade.

#### 4.2.4. EDUCAÇÃO

É inquestionável que a Educação é o fator que apresenta, historicamente, maiores deficiências, tanto do ponto de vista da infraestrutura, como de qualidade e podem ser apontadas como o principal desafio para a melhoria da competitividade nacional.

Conforme mostrado na Figura 19, no quesito educação o estado do Paraná atingiu em 2022 um score de 86,4, ocupando a 5ª posição. Em 2021 o Paraná ocupava a 4ª posição, mas com um score menor, de 80,8, isso se deve a uma melhora geral verificada em todos os estados.

**Figura 19 - Ranking De Competitividade Dos Estados – Pilar 4 – Educação**



São Paulo, Minas Gerais e Santa Catarina seguem ocupando as primeiras posições no pilar de Educação, seguidos pelo Ceará.

O cálculo do score considera a avaliação de sete indicadores, conforme segue:

- a) Avaliação da educação;
- b) IDEB;
- c) ENEM;

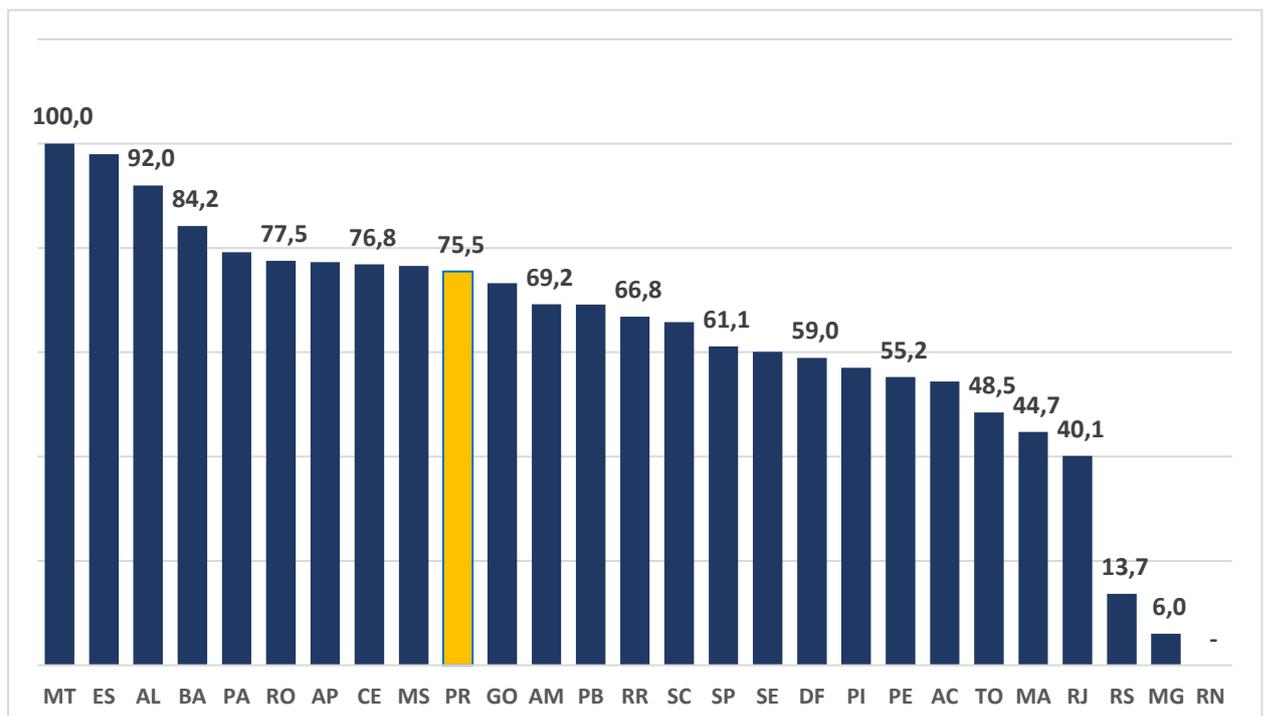
- d) Índice de oportunidade da educação;
- e) Taxa de frequência líquida do ensino fundamental;
- f) Taxa de frequência líquida do ensino médio;
- g) Taxa de atendimento do ensino infantil.

#### 4.2.5. SOLIDEZ FISCAL

A solidez fiscal de um governo pode ser considerada condição básica para o crescimento sustentado de longo prazo, criando a oportunidade do estabelecimento de um “círculo virtuoso” na economia. Por outro lado, se as receitas governamentais forem continuamente abaixo das despesas, o governo incorre em uma situação de resultado fiscal negativo, tendo como consequências a elevação do endividamento e a diminuição na capacidade para a realização de investimentos que promovam a ampliação e manutenção dos serviços públicos.

Conforme mostrado na Figura 20, no quesito solidez fiscal o estado do Paraná atingiu um score de 75,5, subindo da 15ª posição em 2021 para a 10ª posição em 2022, com o estado do Mato Grosso alcançando a primeira posição.

**Figura 20 - Ranking De Competividade Dos Estados – Pilar 5 – Solidez Fiscal**



O Espírito Santo e o Mato Grosso permanecem nas duas primeiras colocações apenas trocando de posições.

O cálculo do score de Solidez Fiscal considera a avaliação de nove indicadores, que, em conjunto, possibilitam a análise da sustentabilidade fiscal dos estados, são eles:

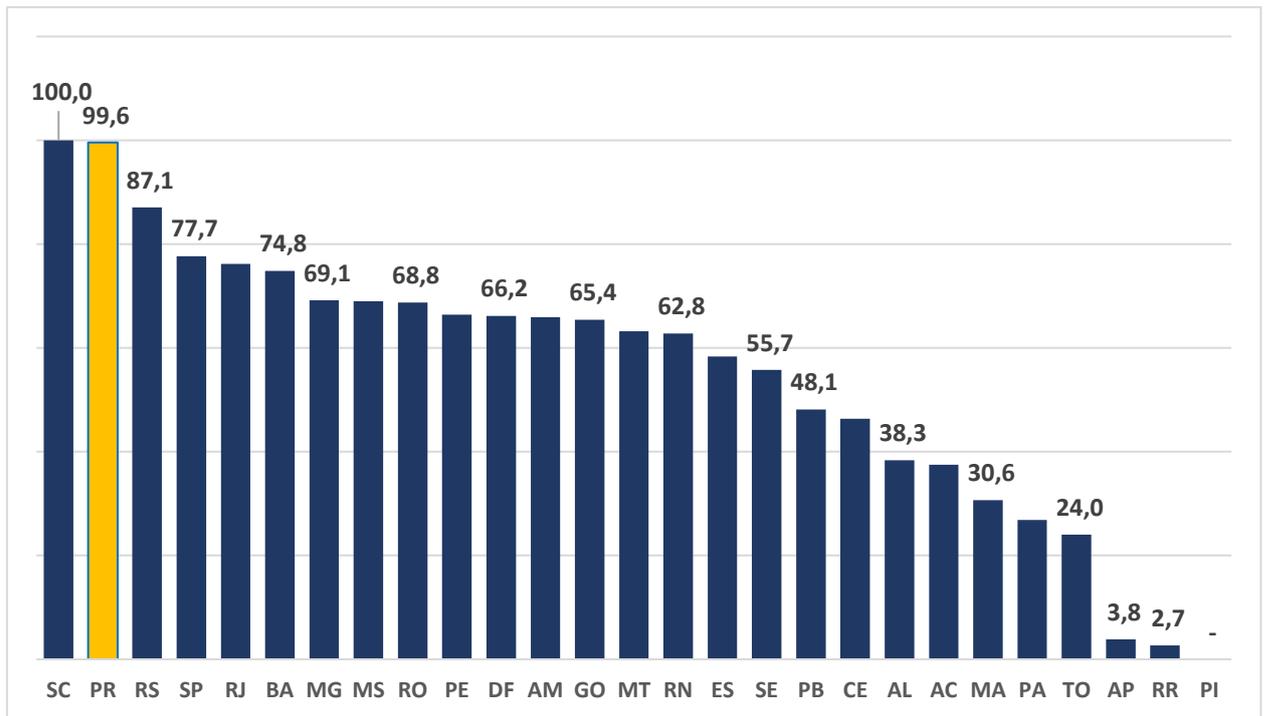
- a) Taxa de investimentos;
- b) Regra de ouro;
- c) Solvência fiscal;
- d) Sucesso do planejamento orçamentário;
- e) Dependência fiscal;
- f) Resultado primário;
- g) Gasto com pessoal;
- h) Índice de liquidez;
- i) Poupança corrente.

#### 4.2.6. EFICIÊNCIA DA MÁQUINA PÚBLICA

O pilar da eficiência da máquina pública possui relação estreita com a atual conjuntura política, na qual a sociedade vivencia os efeitos políticos do processo de mudanças econômicas e sociais das últimas décadas. Sob a ótica da competitividade, a importância do pilar se refere ao tratamento dos custos de transação. A ineficiência da burocracia pública diminui a produtividade da economia ao prejudicar muito a construção de um ambiente de negócios. A atividade econômica depende de um ambiente positivo ao investimento e à inovação. Quando as instituições governamentais reduzem o custo da transação econômica, maior tende a ser o dinamismo da economia.

Conforme mostrado na Figura 21, no quesito eficiência da máquina pública o estado do Paraná atingiu um score de 99,6, galgando a 2ª posição, com o estado do Santa Catarina alcançando a primeira posição com nota máxima.

**Figura 21 - Ranking De Competividade Dos Estados – Pilar 6 – Eficiência Da Máquina Pública**



Além de Santa Catarina e Paraná, primeiro e segundo colocados, respectivamente, os estados mais bem colocados em eficiência da máquina pública foram Rio Grande do Sul e São Paulo.

O cálculo do score desse quesito considera a avaliação dos seguintes onze indicadores:

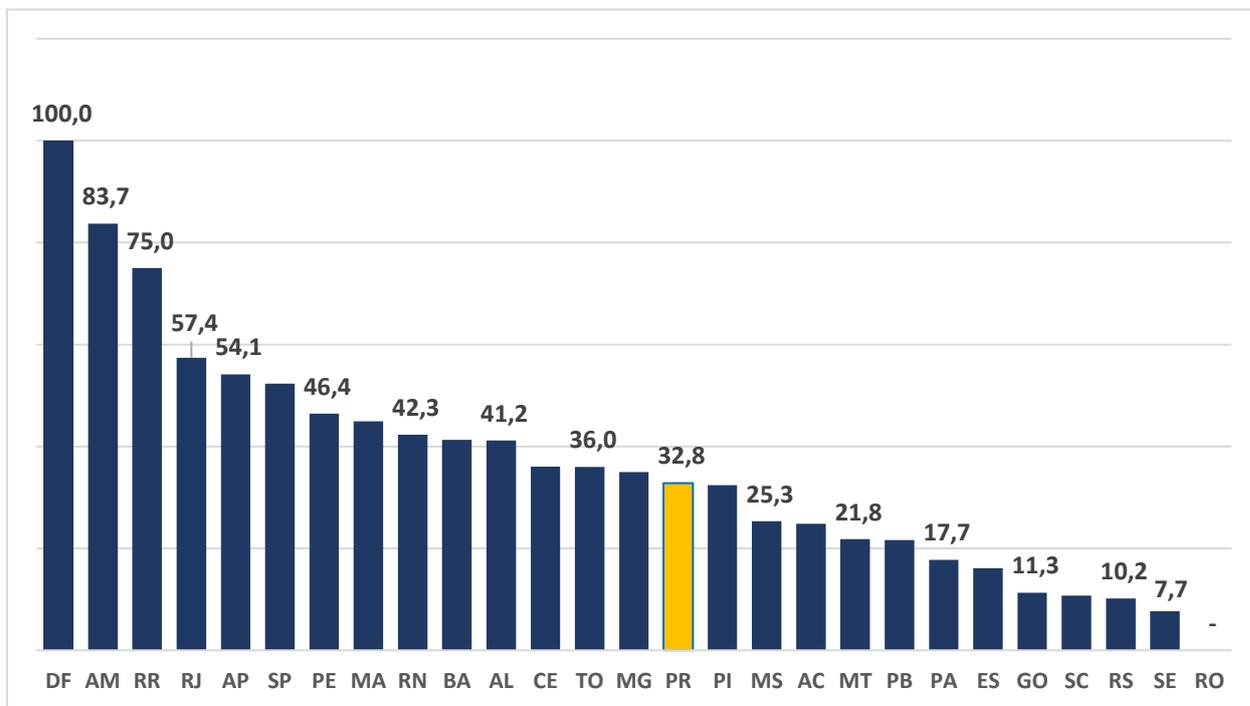
- Eficiência do judiciário;
- Custo do executivo/PIB;
- Custo do judiciário/PIB;
- Custo do legislativo/PIB;
- Índice de transparência;
- Qualidade da informação contábil e fiscal;
- Produtividade dos magistrados e servidores do judiciário;
- Oferta de serviços públicos digitais;
- Prêmio salarial público-privado;
- Equilíbrio de gênero na remuneração pública estadual;
- Equilíbrio de gênero no emprego público estadual.

#### 4.2.7. CAPITAL HUMANO

Infelizmente, o baixo nível de qualificação da mão-de-obra é um dos principais gargalos quanto ao desenvolvimento econômico e social do Brasil.

Conforme mostrado na Figura 22, no quesito capital humano o estado do Paraná atingiu em 2022 um score ainda menor que em 2021, caindo de 38,1 para 32,8, caindo da 13ª para a 15ª posição, com o Distrito Federal alcançando a primeira posição, com score 100.

**Figura 22 - Ranking De Competividade Dos Estados – Pilar 7 – Capital Humano**



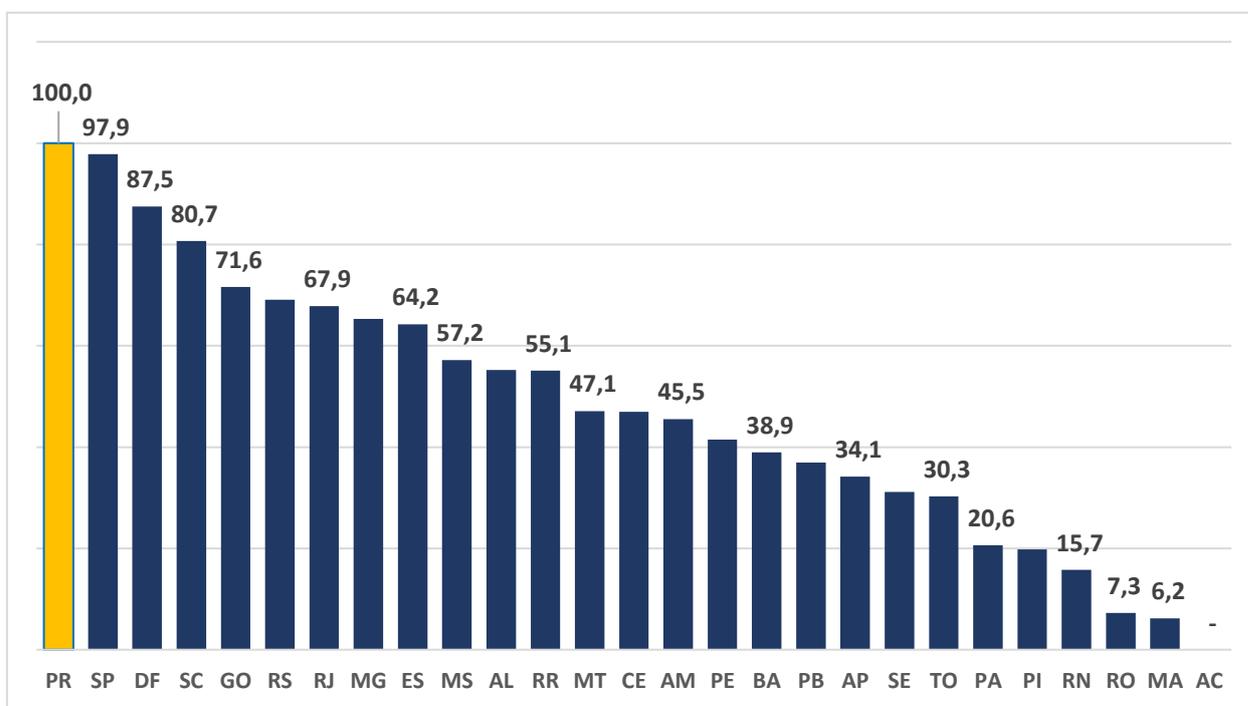
O Distrito Federal permanece como a unidade da federação mais bem colocada no pilar de Capital Humano, enquanto o Amazonas e Roraima aparecem como o segundo e terceiro colocados, respectivamente.

Para o quesito Capital Humano, o cálculo do score considera a avaliação de apenas quatro indicadores: custo de mão de obra; PEA com Ensino Superior; Produtividade do Trabalho e Qualificação dos Trabalhadores. Por meio destes indicadores, tem-se a avaliação do nível educacional das pessoas que já estão no mercado de trabalho, bem como as consequências sobre a produtividade da economia.

#### 4.2.8. SUSTENTABILIDADE AMBIENTAL

No longo prazo, o desenvolvimento econômico pode vir a ser comprometido em razão de restrições ambientais mais exigentes, podendo, de diferentes maneiras, se transformar em prejuízos concretos no curto prazo. Dentro deste contexto, cabe ao Estado o papel de indutor de um padrão ambientalmente sustentável de desenvolvimento econômico. Conforme mostrado na Figura 23, no quesito sustentabilidade ambiental o estado do Paraná atingiu novamente um score de 100, mantendo a 1ª posição.

**Figura 23 - Ranking De Competividade Dos Estados – Pilar 8 – Sustentabilidade Ambiental**



Já na edição de 2021, o Paraná ocupou o 1.º lugar do pilar de Sustentabilidade Ambiental, à frente de São Paulo e do Distrito Federal.

O cálculo do score nesse quesito considera a avaliação de onze indicadores, conforme segue:

- a) Emissões de CO2;
- b) Serviços urbanos;
- c) Destinação do lixo;
- d) Tratamento de esgoto;
- e) Perda de água;

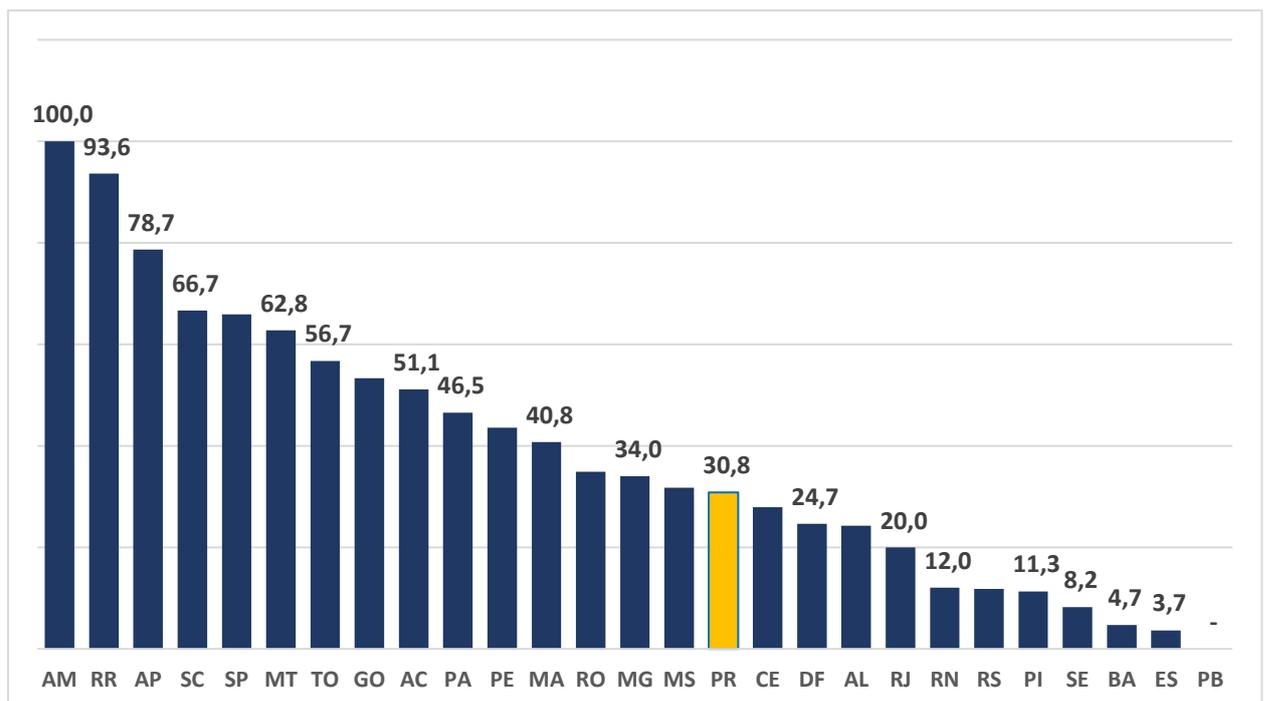
- f) Reciclagem de lixo;
- g) Coleta seletiva de lixo;
- h) Desmatamento;
- i) Velocidade do desmatamento;
- j) Recuperação de áreas degradadas;
- k) Transparência das ações de combate ao desmatamento.

#### 4.2.9. POTENCIAL DE MERCADO

No que se refere ao pilar Potencial de mercado, foi considerado o tamanho do PIB de cada Estado, a dinâmica de crescimento do PIB nos últimos 4 anos e o crescimento potencial da força de trabalho nos 10 próximos anos, visto que o ritmo de crescimento da população em idade de trabalho constitui-se em um dos principais determinantes do crescimento potencial de longo prazo.

Conforme mostrado na Figura 24, no quesito potencial de mercado o estado do Paraná atingiu um score de 30,8, caindo da 14ª para a 16ª posição, com o estado do Amazonas mantendo a primeira posição.

**Figura 24 - Ranking De Competividade Dos Estados – Pilar 9 – Potencial De Mercado**



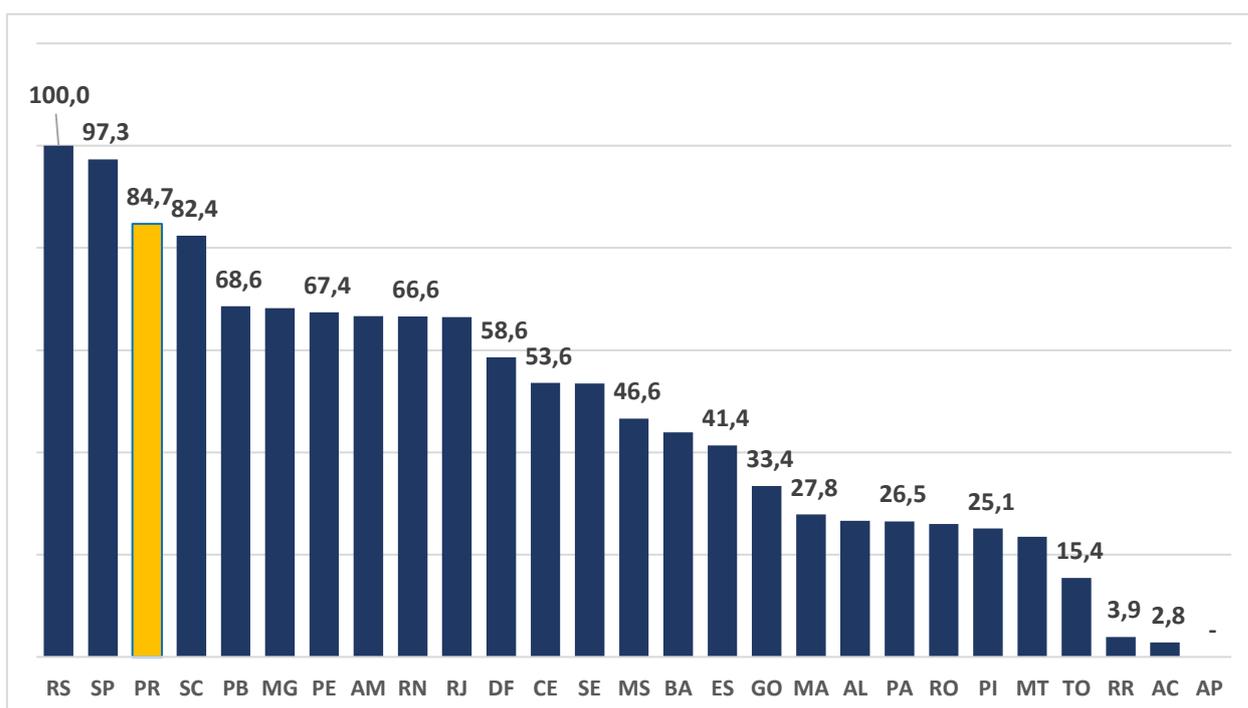
Quanto ao Potencial de Mercado, o cálculo do score considera a avaliação de três indicadores: tamanho de mercado; taxa de crescimento e crescimento potencial da força de trabalho.

#### 4.2.10. INOVAÇÃO

O ambiente ideal para o surgimento de inovações combina a presença de competição com ações de fomento à pesquisa e desenvolvimento. Atualmente, a maior parte das inovações surge a partir do trabalho conjunto entre o setor privado, a academia, institutos de pesquisa e o setor público. Em um ambiente competitivo, o setor privado demanda muitas inovações. A academia e os institutos de pesquisa constituem o núcleo central onde nascem as principais inovações. Já o setor público desempenha importante papel na coordenação, acompanhamento e financiamento das diversas pesquisas realizadas no País, sendo inclusive muitas delas desenvolvidas em universidades públicas estaduais.

Conforme mostrado na Figura 25, no quesito inovação o estado do Paraná atingiu um score de 84,7, alcançando a 3ª posição, com o estado do Rio Grande do Sul alcançando a primeira.

**Figura 25 - Ranking De Competividade Dos Estados – Pilar 10 – Inovação**



O Rio Grande do Sul ocupa a primeira colocação do pilar, com São Paulo em 2.º, já desde 2021. O Estado paranaense subiu uma posição em relação ao ano anterior.

O cálculo do score considera a avaliação de cinco indicadores, conforme segue, refletindo a importância dos setores público e privado, bem como das instituições de ensino superior como promotores da inovação:

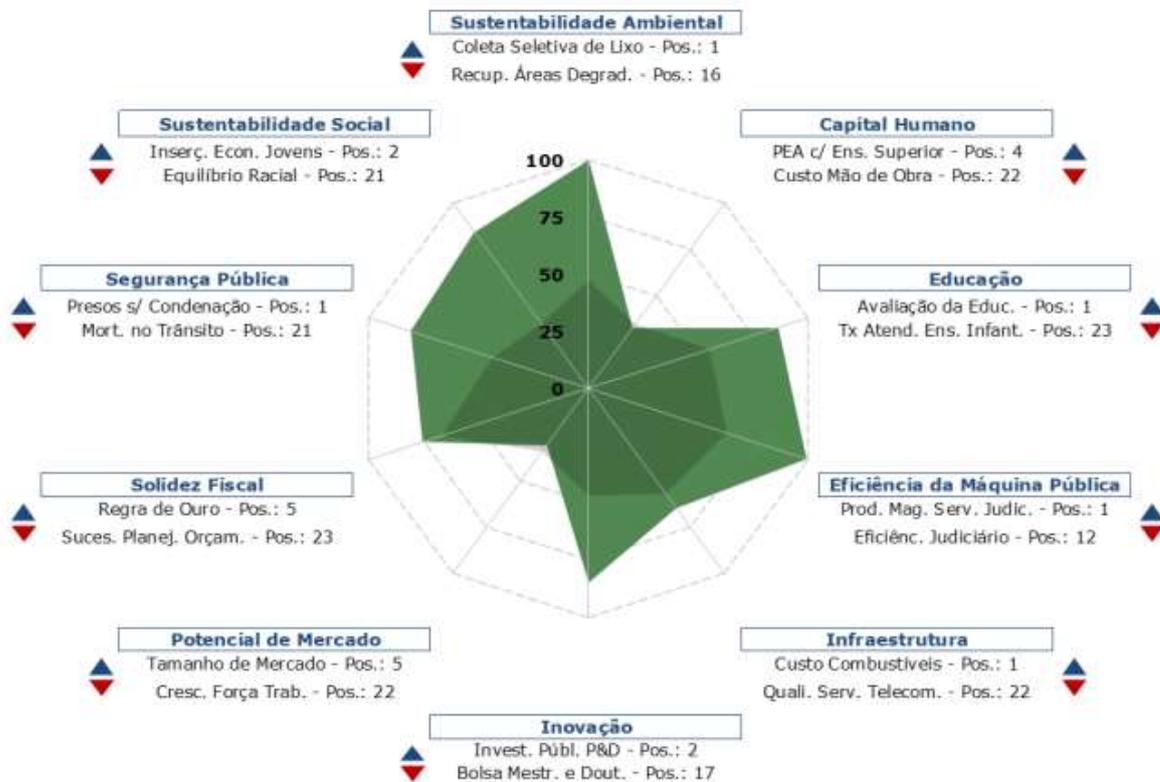
- a) Investimentos públicos em P&D;
- b) Patentes;
- c) Bolsas de mestrado e doutorado;
- d) Empreendimentos inovadores;
- e) Pesquisa científica.

#### 4.3. PERFIL DO ESTADO DO PARANÁ

A Figura 26 apresenta os destaques positivos e negativos por pilar (posicionamento dentre as 27 UFs), cabendo as seguintes considerações:

- a) Dentre os destaques positivos, o estado do Paraná ocupa a primeira posição em 5 indicadores: destinação do lixo, avaliação da educação, produtividade dos magistrados e servidores do judiciário, custo dos combustíveis e presos sem condenação;
- b) Quanto aos destaques negativos, o estado necessita avaliar com urgência questões relativas ao custo da mão de obra (22), à taxa de atendimento da Educação Infantil (23), à qualidade dos serviços de telecomunicações (22), ao crescimento potencial da força de trabalho (22), ao sucesso do planejamento orçamentário (23), à mortalidade no trânsito (21) e quanto ao equilíbrio racial (21).

Figura 26 - Destaques Positivos e Negativos por Pilar

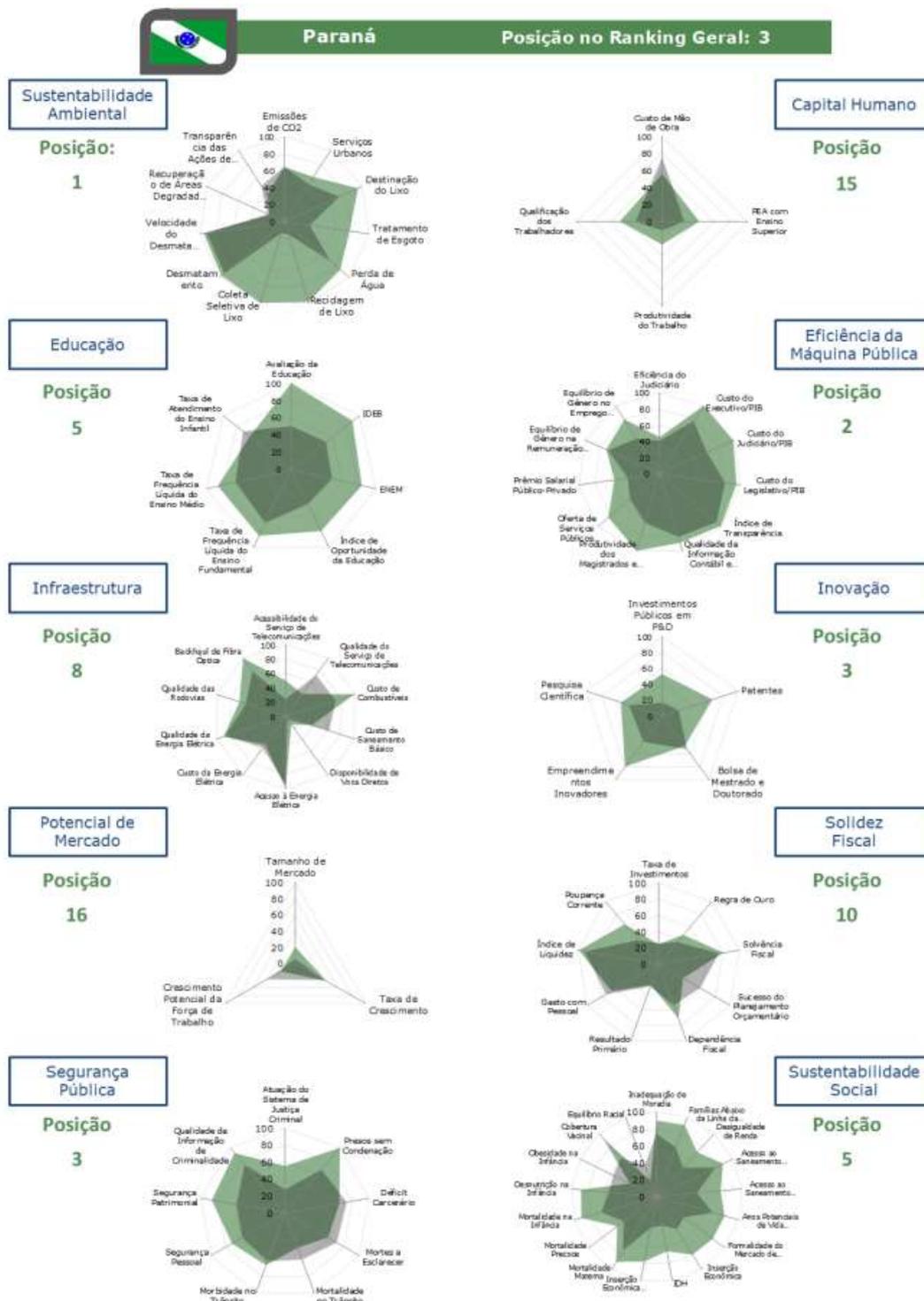


Fonte: Relatório Técnico do Ranking de Competitividade dos Estados 2022 – p.149

O Paraná atingiu a 3ª colocação do Ranking Geral, ultrapassando o Distrito Federal. O Estado ocupou a 1ª posição no pilar de Sustentabilidade Ambiental, e a 2ª no de Eficiência da Máquina Pública. O PR exibiu melhora relativa nos pilares de Solidez Fiscal (+5 posições), Eficiência da Máquina Pública (+4) e Segurança Pública (+2). Todavia, houve piora nos pilares de Infraestrutura (-3), e Capital Humano e Potencial de Mercado (-2 posições cada).

Na Figura 27 a seguir, demonstra graficamente o resultado geral do Paraná no Ranking 2022.

Figura 27 - Ranking de Competitividade dos Estados – Resultado Geral 2022- Paraná



Observa-se, portanto, que o Estado do Paraná, no período de 2022 alcançou resultados satisfatórios em relação ao crescimento de sua economia, o que, aliado a ações devidamente planejadas e executadas por parte do Governo Estadual, contribuiu para a consolidação do estado do Paraná como força da economia Nacional.

## IV. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA, FISCAL E PREVIDENCIÁRIA

Inicialmente cabe destacar que serão abordados aqui aspectos gerais da gestão orçamentária, financeira, previdenciária e fiscal, com base nas informações contidas nas Instruções Técnicas da Coordenadoria de Gestão Estadual deste Tribunal de Contas.

### 1. INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

O modelo orçamentário brasileiro é definido na Constituição Federal. Compõe-se de três instrumentos: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

O PPA, com vigência de quatro anos, tem como função estabelecer as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da Administração Pública. Cabe à LDO, anualmente, enunciar as políticas públicas e respectivas prioridades para o exercício seguinte. Já a LOA tem como principais objetivos estimar a receita e fixar a programação das despesas para o exercício financeiro.

#### 1.1. PLANO PLURIANUAL

Os Programas constantes do PPA, para o período de 2020 a 2023, aprovado pela Lei nº 20.077, de 18 dezembro de 2019, foram agrupados da seguinte maneira:

**Tabela 16 - Programas de Governo – 2020 a 2023**

I) Programas Finalísticos	Conjunto de iniciativas para alcançar os resultados desejados, em conformidade com a agenda de Governo, cujo desempenho deve ser passível de aferição por indicadores coerentes com o objetivo estabelecido.
II) Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado	Conjunto de iniciativas destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção administrativa da atuação governamental, além dos serviços de água, energia elétrica e telefonia. Contempla, também, as iniciativas dos outros Poderes, Ministério Público e Defensoria Pública.
III) Obrigações Especiais	Representam o detalhamento da função Encargos Especiais e contém as despesas relativas a proventos de inativos, pagamento de sentenças judiciais, precatórios, PIS/PASEP, amortização, juros e encargos das dívidas públicas interna e externa, reserva de contingência, entre outras.

Em relação ao Acompanhamento do Plano Plurianual 2020-2023, integrante do Relatório de metas físicas dos projetos/atividades, constam as informações acerca do cumprimento da execução física das Iniciativas e Metas, sendo que os Programas Finalísticos contaram com 167 Iniciativas e 146 Metas; os Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado com 101 Iniciativas e 40 Metas. As Obrigações Especiais não possuem metas, ficando restritas à demonstração da execução orçamentária e financeira.

Na execução do Plano, de forma sucinta, das iniciativas com metas acompanhadas no exercício foram obtidos os seguintes resultados: 72 metas ficaram acima de 100% de execução física; 66 metas ficaram entre 70% e 100%; 28 ficaram abaixo de 70% e 20 não tiveram execução física.

Em relação à situação “estágio em que se encontram”, 146 se encontram em andamento normal, 12 realizadas no exercício, 5 concluídas, 6 não iniciadas, 2 canceladas, 16 atrasadas e 3 paralisadas.

Quanto aos 54 Indicadores dos Programas, 46% atingiram o índice previsto.

A seguir demonstra-se os valores orçados e realizados nos Programas de Governo para o exercício de 2022.

**Tabela 17 - Programas de Governo – 2022**

PROGRAMAS DE GOVERNO	AUTORIZADO FINAL (1)	% S/ TOTAL	REALIZADO (2)	% S/ TOTAL	R\$ mil % (2/1)
<b>PROGRAMAS FINALÍSTICOS</b>	<b>35.360.818</b>	<b>53,92%</b>	<b>30.838.758</b>	<b>53,33%</b>	<b>87,21%</b>
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DAS CIDADES	1.270.130	1,94%	1.108.951	1,92%	87,31%
PARANÁ DO FUTURO: SUSTENTABILIDADE E TURISMO	792.052	1,21%	462.468	0,80%	58,39%
SAÚDE INOVADORA PARA UM PARANÁ INOVADOR	8.090.791	12,34%	7.079.775	12,24%	87,50%
DESENVOLVIMENTO RURAL E ABASTECIMENTO COM SUSTENTABILIDADE	836.416	1,28%	643.607	1,11%	78,95%
EDUCAÇÃO E ESPORTE: TRANSFORMA PARANÁ	10.052.815	15,33%	9.499.957	16,43%	94,50%
PARANÁ MAIS CIÊNCIA	294.113	0,45%	245.979	0,43%	83,63%
ENSINO SUPERIOR INOVADOR	2.841.088	4,33%	2.622.915	4,54%	92,32%
DETRAN PARTICIPATIVO: ÁGIL E DIGITAL	587.266	0,90%	530.337	0,92%	90,31%
CASA FÁCIL PR	240.338	0,37%	82.271	0,14%	34,23%
MODERNIZAÇÃO DA INFRAESTRUTURA DO PARANÁ	4.283.866	6,53%	3.073.041	5,31%	71,74%
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E INTEGRADO DA REGIÃO METROPOLITANA de CURITIBA	309.922	0,47%	289.667	0,50%	93,46%
SEGURANÇA COM INTEGRAÇÃO, INOVAÇÃO E INTELIGÊNCIA	5.177.549	7,89%	4.766.574	8,24%	92,06%
PARANÁ CULTURAL	51.240	0,08%	37.818	0,07%	73,41%
JUSTIÇA, CIDADANIA, TRABALHO E ASSISTÊNCIA SOCIAL	532.922	0,81%	395.599	0,68%	74,23%
<b>PROGRAMAS DE GESTÃO, MANUTENÇÃO E SERVIÇOS AO ESTADO</b>	<b>11.180.223</b>	<b>17,05%</b>	<b>9.677.351</b>	<b>16,74%</b>	<b>86,56%</b>
GESTÃO PÚBLICA, TRANSPARÊNCIA & COMPLIANCE MULTISSETORIAL	1.194.366	1,82%	829.621	1,43%	69,38%
ASSEGURAR O EQUILÍBRIO FISCAL	654.539	1,00%	529.117	0,82%	80,84%
GESTÃO ADMINISTRATIVA	3.352.636	5,11%	2.993.872	5,18%	89,30%
GESTÃO INSTITUCIONAL - OUTROS PODERES, MINISTÉRIO PÚBLICO E DEFENSORIA PÚBLICA	5.955.254	9,08%	5.319.442	9,20%	89,32%
PLANEJA PARANÁ	23.429	0,04%	6.299	0,01%	26,89%
<b>PROGRAMAS DE OBRIGAÇÕES ESPECIAIS</b>	<b>19.042.987</b>	<b>29,04%</b>	<b>17.310.712</b>	<b>29,94%</b>	<b>90,90%</b>
OBRIGAÇÕES ESPECIAIS	19.042.987	29,04%	17.310.712	29,94%	90,90%
<b>TOTAL</b>	<b>65.584.029</b>	<b>100,00%</b>	<b>57.826.821</b>	<b>100,00%</b>	<b>88,17%</b>

Fonte: Instrução nº 718/2023 – CGE

No exercício de 2022 os valores orçados nos Programas de Governo totalizaram 65,6 bilhões, e foram aplicados R\$ 57,8 bilhões, representando um índice de execução de 88,17%, em relação ao orçamento.

A título comparativo, em 2020 foram cumpridos 80,9% e em 2021 foram cumpridos 86% dos programas de governo.

A seguir são apresentados os resultados do Governo do Estado do Paraná para os Programas Finalísticos, em termos de percentual de atendimento de cada programa, nos exercícios financeiros de 2020, 2021 e 2022:

**Tabela 18 - Programas Finalísticos – 2020 a 2022**

Órgão	Nº	Programas Finalísticos	% cumprimento 2022	% cumprimento 2021	% cumprimento 2020
SEDU	1	Desenvolvimento Sustentável das Cidades	87%	51% ↓	97% ↑
SEDEST	2	Paraná do Futuro: Sustentabilidade e Turismo	58%	33% ↓	24% ↓
SESA	3	Saúde Inovadora Para um Paraná Inovador	88%	95% ↑	93% ↓
SEAB	4	Desenvolvimento Rural e Abastecimento com Sustentabilidade	77%	69% ↓	70% ↑
SEED	5	Educação e Esporte: Transforma Paraná	95%	95% ●	89% ↓
SETI	6	Paraná Mais Ciência	84%	89% ↑	33% ↓
CC	7	Energia COPEL	105%	139% ↑	100% ↓
SETI	8	Ensino Superior Inovador	92%	90% ↓	82% ↓
CC	9	Detran Participativo: Ágil e Digital	90%	72% ↓	79% ↑
SEDU	10	Casa Fácil PR	34%	74% ↑	69% ↓
SEIL	11	Modernização da Infraestrutura do Paraná	72%	49% ↓	62% ↑
SEDU	12	Desenvolvimento Sustentável e Integrado da Região Metropolitana de Curitiba	93%	80% ↓	62% ↓
SESP	13	Segurança com Integração, Inovação e Inteligência	92%	87% ↓	82% ↓
CC	14	Universalização do Saneamento Básico	112%	83% ↓	58% ↓
SECC	15	Paraná Cultural	73%	83% ↑	59% ↓
SEJUF	16	Justiça, Cidadania, Trabalho e Assistência Social	74%	63% ↓	42% ↓

Fonte: Dados do sistema SIGAME.

## 1.2. LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

A Lei Estadual nº 20.648, de 20 de julho de 2021, dispõe sobre as diretrizes para a Elaboração e Execução da Lei Orçamentária do exercício financeiro de 2022. Estabelece, ainda, que a Lei Orçamentária Anual do Estado do Paraná para o exercício de 2022 apresentará a estimativa consolidada total das receitas e despesas. Na elaboração da Lei Orçamentária, Lei Estadual nº 20.873/2021, este valor foi fixado em R\$ 54,6 bilhões.

Em atendimento ao art. 4.º da Lei de Responsabilidade Fiscal, a LDO estabeleceu Metas Fiscais a serem cumpridas e os Riscos Fiscais a serem considerados.

As Metas Fiscais permitem ao Governante planejar as receitas e as despesas. A seguir as metas fiscais estabelecidas para o triênio 2022/2024:

**Tabela 19 - Metas Fiscais – 2022 a 2024**

DISCRIMINAÇÃO	2022		2023		2024	
	VALOR	% PIB	VALOR	% PIB	VALOR	% PIB
I. Receitas Primárias	46.076.367	8,74%	47.063.685	8,44%	48.232.073	8,17%
II. Despesas Primárias	50.666.988	9,61%	49.944.423	8,95%	49.613.089	8,41%
III. Resultado Primário	(4.590.621)	-0,87%	(2.880.738)	-0,52%	(1.381.017)	-0,23%
IV. Dívida Consolidada Líquida	22.895.222	4,34%	22.758.843	4,08%	21.886.851	3,71%
V. Resultado Nominal	(5.073.024)	-0,96%	(3.392.263)	-0,61%	(1.875.087)	-0,32%

Fonte: Instrução nº 718/2023 – CGE

Por sua vez, os Riscos Fiscais avaliam os Passivos Contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas.

Passivos Contingentes, em síntese, são dívidas potenciais que podem ser ocasionadas por diversos fatores, mas que ainda não foram reconhecidas pelo ente como dívida, justamente pelo seu resultado incerto, sendo que, dentre os passivos contingentes, destacam-se os decorrentes de demandas judiciais e de operações de aval e garantias concedidas pelo Estado.

O Estado apresentou passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas e informou, de maneira geral, as providências a serem tomadas, caso tais riscos se concretizassem, como se verifica na tabela a seguir<sup>4</sup>:

**Tabela 20 - Passivos Contingentes – 2022**

ARF (LRF, art.4º, § 3º) R\$ 1,00

PASSIVOS CONTINGENTES		PROVIDÊNCIAS	
Descrição	Valor	Descrição	Valor
Demandas Judiciais	28.594.285.952	Gerenciamento dos passivos gerados, buscando reduzir o impacto sobre as finanças estaduais.	28.594.285.952
Dívidas em Processo de Reconhecimento			
Avais e Garantias Concedidas	507.734.821	Utilização de receitas próprias do Estado.	507.734.821
Assunção de Passivos			
Assistências Diversas			
Outros Passivos Contingentes			
<b>SUBTOTAL</b>	<b>29.102.020.772</b>	<b>SUBTOTAL</b>	<b>29.102.020.772</b>
DEMAIS RISCOS FISCAIS PASSIVOS		PROVIDÊNCIAS	
Descrição	Valor	Descrição	Valor
Frustração de Arrecadação			
Restituição de Tributos a Maior			
Discrepância de Projeções			
Outros Riscos Fiscais	5.990.795.000	Gerenciamento das despesas, limitação de empenho e de restos à pagar, estratégias para geração de excesso de arrecadação, utilização de recursos de superávit financeiro, redução de pessoal e de concessão de benefícios fiscais.	5.990.795.000
<b>SUBTOTAL</b>	<b>5.990.795.000</b>	<b>SUBTOTAL</b>	<b>5.990.795.000</b>
<b>TOTAL</b>	<b>35.092.815.772</b>	<b>TOTAL</b>	<b>35.092.815.772</b>

FONTE: Secretaria de Estado da Fazenda - Diretoria de Orçamento Estadual e Diretoria do Tesouro Estadual; Procuradoria Geral do Estado do Paraná.

Conforme Instrução da Coordenadoria de Gestão Estadual (CGE)<sup>5</sup>, o passivo contingente, relativo a demandas judiciais, aumentou de R\$ 21,3 bilhões na LDO 2021 para R\$ 28,6 bilhões na LDO 2022.

Cabe salientar que essas demandas judiciais contra o Estado são classificadas quanto ao seu grau de risco:

- Risco Provável: risco elevado da ação gerar um passivo para o Estado;
- Risco Possível: risco menor da ação gerar um passivo para o Estado;
- Risco Remoto: risco pequeno da ação gerar um passivo para o Estado.

Destaca-se que conforme distribuição dos processos por grau de risco, 6,02% referem-se a risco provável, 16,62% a risco possível e 77,36% a risco remoto.

<sup>4</sup> Constante da Instrução nº 718/2023 – CGE (pág. 58).

<sup>5</sup> Instrução nº 718/2023 – CGE.

### 1.3. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

Esta lei estabelece todas as ações do Governo Estadual a serem realizadas em cada exercício.

A CGE<sup>6</sup> verificou que consta como anexo ao projeto da Lei Orçamentária, mais especificamente no item 5 da exposição de justificativas, o demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas fiscais da LDO, atendendo o que estabelece o art. 5.º, I, da LC nº 101/2000, observou-se, também, que o projeto da Lei Orçamentária está acompanhado do demonstrativo do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de renúncia fiscal, conforme estabelecido no art. 5.º, II, da LC nº 101/2000.

Além disso, a título de Reserva de Contingência, constatou que foi incluído o valor de R\$ 267.590.333,00 (duzentos e sessenta e sete milhões, quinhentos e noventa mil, trezentos e trinta e três reais) no projeto da Lei Orçamentária, conforme preconiza o art. 5.º, III, da LC Nº 101/2000.

A previsão da Receita Orçamentária Total, conforme art. 1.º da LOA, foi de R\$ 54,6 bilhões, ficando a despesa fixada no mesmo montante.

O Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, compreendendo as Autarquias, Fundações, Órgãos de Regime Especial, Fundos, Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista Dependentes nos termos do art. 2.º da LRF, discriminados no Anexo III da Lei Orçamentária, estimaram a Receita em R\$ 50,9 bilhões e fixaram a Despesa em igual valor.

E o Orçamento de Investimentos das Empresas Públicas e das Sociedades de Economia Mista não Dependentes, compreendendo, também, os Recursos do Tesouro, detalhadas no Anexo IV da Lei Orçamentária, totalizou R\$ 3,7 bilhões.

Quanto às alterações orçamentárias, considerando somente o orçamento do Poder Executivo, os créditos suplementares alteraram em 52,31% o orçamento inicial, os créditos especiais em 0,26%, os remanejamentos em 3,50%, as transposições em 6,86% e as transferências em 1,32%. Os cancelamentos de dotações,

---

<sup>6</sup> Conforme Instrução nº 718/2023 – CGE

utilizados como fonte de abertura de créditos adicionais, representaram 21,58% do orçamento inicial.

Por fim, a CGE verificou o cumprimento do disposto no art. 14 da LDO, que autoriza alterações orçamentárias até o limite de 7% do valor da receita consolidada total estimada na LOA, constatando-se o percentual de alteração em relação ao orçamento inicial de 4,73%, cumprindo a legislação.

## **2. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA**

### **2.1. BALANÇO ORÇAMENTÁRIO**

O Balanço Orçamentário abrange os orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, além de consolidar os valores referentes ao Regime Próprio de Previdência (RPPS).

Ao examinar a consistência entre os dados referentes aos registros orçamentários, encaminhados por meio do sistema SEI-CED, e o Balanço Orçamentário, enviado no processo de prestação de contas (peça 5), a CGE verificou que algumas informações estavam divergentes.

A diferença ocorreu nas despesas orçamentárias, nas fases de despesas “Dotação Inicial” e “Dotação Atualizada”. A análise desses itens, de forma analítica, possibilitou identificar que as divergências significativas nos valores ocorreram no grupo de natureza Investimentos, sendo que a compensação se deu em “Reserva de Contingência”, de forma que os totais estão coerentes. Verifica-se uma divergência de R\$ 600 mil na fase de despesa “Despesas Correntes - Dotação Atualizada”.

Em que pese a divergência verificada, a CGE concluiu que, por se tratar de divergência em fase de fixação da despesa, e que não afeta a verificação de indicadores, por exemplo Saúde e Ensino, não havia necessidade de apontamento na presente análise de contas.

Verificou-se, ainda, na fase de execução das despesas que ocorreram divergências de informações entre os valores apresentados via SEI-CED com os verificados no Balanço Orçamentário Global, que compõe a Prestação de Contas em análise, no montante de R\$ 7.944,72. Esse valor se compensou entre os Grupos de Despesas “Pessoal e Encargos Sociais” e “Outras Despesas Correntes”. A CGE concluiu

que a divergência de R\$ 7.944,72 não era significativa a ponto de ensejar a indicação de apontamento na presente prestação de contas.

A seguir o Balanço Orçamentário elaborado a partir dos dados eletrônicos do sistema SEI-CED.

**Tabela 21 - Balanço Orçamentário Global – 2022**

RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS	PREVISÃO INICIAL	PREVISÃO ATUALIZADA	RECEITAS REALIZADAS	SALDO	%	%
	(a)	(b)	(c)	(d) = (c-b)	S/ Total	(c/b)
<b>RECEITAS CORRENTES (I)</b>	<b>48.449.305.920,00</b>	<b>51.838.132.080,00</b>	<b>62.489.534.757,48</b>	<b>10.651.402.677,48</b>	<b>96,94</b>	<b>20,55</b>
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	27.592.852.469,00	27.753.790.897,00	32.347.346.472,67	4.593.555.575,67	50,18	16,55
Receita de Contribuições	5.059.702.449,00	5.364.402.449,00	5.323.206.329,98	-41.196.119,02	8,26	-0,77
Receita Patrimonial	1.061.065.724,00	1.397.816.913,00	5.071.430.574,50	3.673.613.661,50	7,87	262,81
Receita Agropecuária	9.303.960,00	9.303.960,00	10.964.328,22	1.660.368,22	0,02	17,85
Receita Industrial	26.860.830,00	26.860.830,00	25.338.340,42	-1.522.489,58	0,04	-5,67
Receita de Serviços	2.220.489.544,00	2.273.131.133,00	2.454.745.913,28	181.614.780,28	3,81	7,99
Transferências Correntes	10.826.517.295,00	12.426.815.484,00	13.532.538.936,26	1.105.723.452,26	20,99	8,90
Outras Receitas Correntes	1.652.513.649,00	2.586.010.414,00	3.723.963.862,15	1.137.953.448,15	5,78	44,00
<b>RECEITAS DE CAPITAL (II)</b>	<b>2.473.466.654,00</b>	<b>3.216.502.901,00</b>	<b>1.972.356.048,83</b>	<b>(1.244.146.852,17)</b>	<b>3,06</b>	<b>-38,68</b>
Operações de Crédito	1.147.985.327,00	1.797.462.950,00	1.175.517.563,27	-621.945.386,73	1,82	-34,60
Alienação de Bens	298.042.991,00	298.427.015,00	30.237.201,85	-268.189.813,15	0,05	-89,87
Amortizações de Empréstimos	43.282.170,00	44.272.160,00	85.200.557,23	40.928.397,23	0,13	92,45
Transferências de Capital	663.256.166,00	729.331.757,00	649.803.311,26	-79.528.445,74	1,01	-10,90
Outras Receitas de Capital	320.900.000,00	347.009.019,00	31.597.415,22	-315.411.603,78	0,05	-90,89
<b>SUBTOTAL DAS RECEITAS (III) = (I + II)</b>	<b>50.922.772.574,00</b>	<b>55.054.634.981,00</b>	<b>64.461.890.806,31</b>	<b>9.407.255.825,31</b>	<b>100,00</b>	<b>17,09</b>
<b>Operações de Crédito / Refinanciamento (IV)</b>	-	-	-	-	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
Operações de Crédito Internas	-	-	0,00	0,00	0,00	0,00
Mobiliária	-	-	0,00	0,00	0,00	0,00
Contratual	-	-	0,00	0,00	0,00	0,00
Operações de Crédito Externas	-	-	0,00	0,00	0,00	0,00
Mobiliária	-	-	0,00	0,00	0,00	0,00
Contratual	-	-	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>SUBTOTAL COM REFINANCIAMENTO(V) =</b>	<b>50.922.772.574,00</b>	<b>55.054.634.981,00</b>	<b>64.461.890.806,31</b>	<b>9.407.255.825,31</b>	<b>100,00</b>	<b>17,09</b>
<b>DÉFICIT (VI)</b>	-	-	-	-	-	-
<b>TOTAL (VII) = (V + VI)</b>	<b>50.922.772.574,00</b>	<b>55.054.634.981,00</b>	<b>64.461.890.806,31</b>	<b>9.407.255.825,31</b>		
<b>Saldos de Exercícios Anteriores</b>	-	10.570.038.079,00	10.570.038.079,00	0,00		
Recursos Arrecadados em Exercícios Anteriores	-	-	-	0,00		
Superávit Financeiro	-	10.570.038.079,00	10.570.038.079,00	-		

DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA	DESPESAS EMPENHADAS	DESPESAS LIQUIDADAS	DESPESAS PAGAS	SALDO DA DOTAÇÃO	%	%
	(e)	(f)	(g)	(h)	(i)	(j) = (f-g)	S/ Total	(f/e)
<b>DESPESAS CORRENTES (VIII)</b>	<b>45.488.202.242,00</b>	<b>53.559.113.827,00</b>	<b>50.018.361.729,78</b>	<b>46.672.649.235,52</b>	<b>46.631.418.455,26</b>	<b>3.540.752.097,22</b>	<b>86,50</b>	<b>-6,61</b>
Pessoal e Encargos Sociais	31.565.416.403,00	33.367.831.309,00	32.410.528.716,39	31.828.404.845,65	31.803.566.182,10	957.302.592,61	56,05	-2,87
Juros e Encargos Da Dívida	887.721.061,00	974.472.061,00	965.760.237,89	886.092.924,02	886.092.924,02	8.711.823,11	1,67	-0,89
Outras Despesas Correntes	13.035.064.778,00	19.216.810.457,00	16.642.072.775,50	13.958.151.465,85	13.941.759.349,14	2.574.737.681,50	28,78	-13,40
<b>DESPESAS DE CAPITAL (IX)</b>	<b>5.434.570.332,00</b>	<b>12.024.915.071,00</b>	<b>7.808.458.961,08</b>	<b>4.364.051.057,34</b>	<b>4.324.293.710,00</b>	<b>4.216.456.109,92</b>	<b>13,50</b>	<b>-35,06</b>
Investimentos	3.451.699.807,00	10.004.631.897,00	6.203.002.286,27	2.889.399.416,40	2.849.642.069,06	3.801.629.610,73	10,73	-38,00
Inversões Financeiras	1.133.342.462,00	1.242.947.209,00	849.553.377,70	798.686.739,21	798.686.739,21	393.393.831,30	1,47	-31,65
Amortização da Dívida	849.528.063,00	777.335.965,00	755.903.297,11	675.964.901,73	675.964.901,73	21.432.667,89	1,31	-2,76
Reserva de Contingência (X)	-	-	-	-	-	-	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>SUBTOTAL DAS DESPESAS (XI) = (VIII + IX + X)</b>	<b>50.922.772.574,00</b>	<b>65.584.028.898,00</b>	<b>57.826.820.690,86</b>	<b>51.036.700.292,86</b>	<b>50.955.712.165,26</b>	<b>7.757.208.207,14</b>	<b>100,00</b>	<b>-11,83</b>
<b>AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA/ REFINANCIAMENTO</b>	-	-	-	-	-	-	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
Amortização da Dívida Interna	-	-	-	-	-	-	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
Dívida Mobiliária	-	-	-	-	-	-	0,00	0,00
Outras Dívidas	-	-	-	-	-	-	0,00	0,00
Amortização da Dívida Externa	-	-	-	-	-	-	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
Dívida Mobiliária	-	-	-	-	-	-	0,00	0,00
Outras Dívidas	-	-	-	-	-	-	0,00	0,00
<b>SUBTOTAL COM REFINANCIAMENTO (XII) = (XI + SUPERÁVIT (XIV))</b>	<b>50.922.772.574,00</b>	<b>65.584.028.898,00</b>	<b>57.826.820.690,86</b>	<b>51.036.700.292,86</b>	<b>50.955.712.165,26</b>	<b>7.757.208.207,14</b>	<b>100,00</b>	<b>-11,83</b>
<b>TOTAL (XV) = (XII + XIV)</b>	<b>50.922.772.574,00</b>	<b>65.584.028.898,00</b>	<b>64.461.890.806,31</b>	<b>51.036.700.292,86</b>	<b>50.955.712.165,26</b>	<b>7.757.208.207,14</b>	<b>100,00</b>	<b>-1,71</b>

Fonte: Instrução nº 718/2023 – CGE

O Balanço Orçamentário Consolidado reflete a execução do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social do Estado, que teve uma previsão atualizada de R\$ 55,1 bilhões, sendo arrecadados R\$ 64,5 bilhões na Receita e empenhados R\$ 57,8 bilhões

na Despesa, resultando em Superávit Orçamentário no exercício de 2022 de R\$ 6,6 bilhões.

### 2.1.1. RECEITA ORÇAMENTÁRIA

No exercício de 2022, a receita arrecadada bruta, antes da dedução do FUNDEB, composta dos ingressos de disponibilidades nos cofres do Estado do Paraná, atingiu a cifra de R\$ 72,6 bilhões, incluindo-se as Receitas Correntes, de Capital e as intraorçamentárias, sendo que a previsão atualizada da receita foi de R\$ 61,8 bilhões, o que evidencia uma arrecadação a maior do que previsto de 17,59%.

A seguir comparativo da receita bruta da administração global, orçada e arrecadada, de 2019 a 2022:

**Tabela 22 - Comparativo da Receita Arrecadada - 2019 a 2022 (em mil reais)**

RECEITA BRUTA TOTAL			
EXERCÍCIO	PREVISÃO FINAL	ARRECADAÇÃO	% ARRECADAÇÃO
2019	61.468.861	58.131.953	94,57
2020	55.932.823	54.210.504	96,92
2021	61.323.982	63.519.161	103,58
2022	61.775.670	72.644.238	117,59

Fonte: Instruções nº 1122/20, 1035/2021, 580/2022 e 718/2023 – CGE.

Conforme demonstrado, verifica-se que a partir de 2021 houve aumento na arrecadação da receita no Estado do Paraná, apresentando, inclusive, excesso de arrecadação.

#### 2.1.1.1. Receita Corrente

Em 2022, a categoria das receitas correntes, segundo dados extraídos do SEI-CED, representou 91,72% do total bruto arrecadado, totalizando R\$ 66,6 bilhões; com a exclusão do FUNDEB, finalizou em R\$ 58,4 bilhões, o que representa um

acréscimo nominal de 16,92% quando comparado com o exercício anterior, em termos constantes, considerando a inflação, somou R\$ 52,9 bilhões, assim, o aumento real foi de 10,53%.

Nesse grupo, obteve-se arrecadação acima do estimado, pois a previsão final foi superada: Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria (117,00%), Patrimonial (362,95%), Agropecuária (117,85%), receitas de Serviços (108,00%), Transferências Correntes (110,87%) e outras receitas correntes (120,41%). As receitas de contribuições, advindas do Regime Próprio de Previdência Social, representaram 3,52% sobre o total e realizaram 97,39% da previsão final. A receita Industrial foi a que menos realizou em relação a previsão, tendo arrecadado 94,33% do estimado.

A receita bruta tributária arrecadada (antes das deduções do FUNDEB), em 2022, foi no valor de R\$ 39,5 bilhões, a qual compreende Impostos, Taxas e Contribuições de Melhorias, sendo a maior fonte de arrecadação do Estado. Essas receitas representaram 54,40% do total da receita do Estado, e quando confrontada com o total das receitas brutas tributárias realizadas em 2021 houve acréscimo real de 4,78%, uma vez que a arrecadação bruta no exercício anterior foi de R\$ 37,7 bilhões, já atualizada pelo IPCA.

Destaca-se que o tributo mais representativo é o Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), que do total arrecadado de Receita Tributária representou 80,96%, totalizando R\$ 32,0 bilhões.

Com relação às transferências correntes<sup>7</sup>, no exercício de 2022, alcançaram o montante líquido de R\$ 14,9 bilhões, correspondendo a 110,87% da previsão e 20,02% sobre o total arrecadado.

Já as demais origens (Patrimonial, Agropecuária, Industrial, de Serviços, provenientes da exploração dessas atividades econômicas, e Outras Receitas Correntes, que englobam as demais receitas que não se enquadram nos itens anteriores) representaram, no conjunto, 13,78% do total arrecadado. Essas receitas totalizaram a arrecadação de R\$ 10,0 bilhões, sendo que as mais representativas são: as Receitas

---

<sup>7</sup> Destacam-se as relativas ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), e o Fundo de Participação dos Estados (FPE).

Patrimoniais que contribuíram com 6,98%, a de Serviços com 3,38% e Outras Receitas Correntes com 3,37%.

#### **2.1.1.2. Receita de Capital**

As Receitas de Capital representaram 2,68% no conjunto orçamentário, sendo que a previsão final era de R\$ 3,2 bilhões, e a arrecadação foi de R\$ 1,9 bilhões, o que significa que se realizou 61% da previsão. Observa-se que sua composição foi decorrente do ingresso de: R\$ 1,2 bilhão em Operações de Crédito; R\$ 30,2 milhões em Alienação de Bens; R\$ 85,2 milhões em Amortização de Empréstimos; R\$ 649,8 milhões em Transferências de Capital e R\$ 5,5 milhões em Outras Receitas de Capital.

#### **2.1.1.3. Receita Corrente Líquida**

A Receita Corrente Líquida apurada pela CGE<sup>8</sup>, para o exercício de 2022, foi de R\$ 56,1 bilhões, que comparada à receita do exercício imediatamente anterior, atualizada pelo IPCA-IBGE, demonstra um acréscimo real em valores constantes de 10,99%.

Destaca-se que o Estado publicou o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) do 6.º bimestre de 2022, apresentado na peça 12, no qual a Receita Corrente Líquida ficou menor em 0,72% ao se comparar com a apurada por esta Unidade Técnica, diferença ocasionada, em grande parte, pelo cálculo das entidades dependentes não se constituírem como unidade orçamentária, não realizarem a execução orçamentária, financeira e contábil no Novo SIAF, portanto, os valores apurados foram extraídos dos balancetes contábeis das entidades, não sendo automatizado, como apresentado na peça 12, fls. 90 a 93.

#### **2.1.1.4. Renúncia de Receita**

Consta no anexo da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Estadual nº 20.648/2021, o Demonstrativo de Estimativa e Compensação de Renúncia de Receita, que tratou da renúncia de receita de 2022-2024, sendo que para o exercício de 2022, foi

---

<sup>8</sup> Na apuração da Receita Corrente Líquida também foram consideradas as entidades dependentes, as quais executam a sua contabilidade na forma da Lei Federal nº 6.404/1976, em decorrência da Determinação do Acórdão nº 929/2021-STP, Processo 699808/2020 e Despacho nº 1046/2021-GCDA do processo 249350/2021.

previsto o valor de R\$ 17,5 bilhões. Ainda, na peça 16, foram apresentados os benefícios fiscais concedidos em 2022, que geraram previsão de impacto de R\$ 3,7 milhões.

Destaca-se que esse tema será tratado em capítulo específico detalhando a Gestão da Renúncia de Receitas no Estado do Paraná.

#### **2.1.1.5. Metas bimestrais de arrecadação**

Verificou-se que, conforme Decreto Estadual nº 10.082, de 14 de janeiro de 2022, as receitas previstas foram desdobradas em metas bimestrais de arrecadação, e foi elaborado o cronograma de execução mensal de desembolso, cumprindo as determinações dos artigos 8.º e 13 da LRF.

#### **2.1.1.6. Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos**

Verifica-se que, no exercício de 2022, houve o ingresso de receita de alienação de ativos no total de R\$ 50,7 milhões, sendo 44,76% proveniente de Receita de Alienação de Bens Móveis, 14,88% de Receita de Alienação de Bens Imóveis e 40,36% de rendimentos de aplicações financeiras. As despesas pagas e o pagamento de restos a pagar, referentes a investimentos e inversões financeiras, somaram R\$ 82,6 milhões, resultando em um déficit de R\$ 31,9 milhões.

Ao final de 2022, restou um saldo de R\$ 542,1 milhões, proveniente do saldo do exercício anterior menos o resultado do exercício. Assim, resta que os recursos não foram aplicados em sua totalidade, sendo que esse saldo deverá ser transferido para 2023. Portanto, não foi verificada aplicação da receita derivada da alienação de bens e direitos para o financiamento de despesas correntes, caracterizando-se o atendimento ao estabelecido no art. 44 da LRF.

#### **2.1.2. DESPESA ORÇAMENTÁRIA**

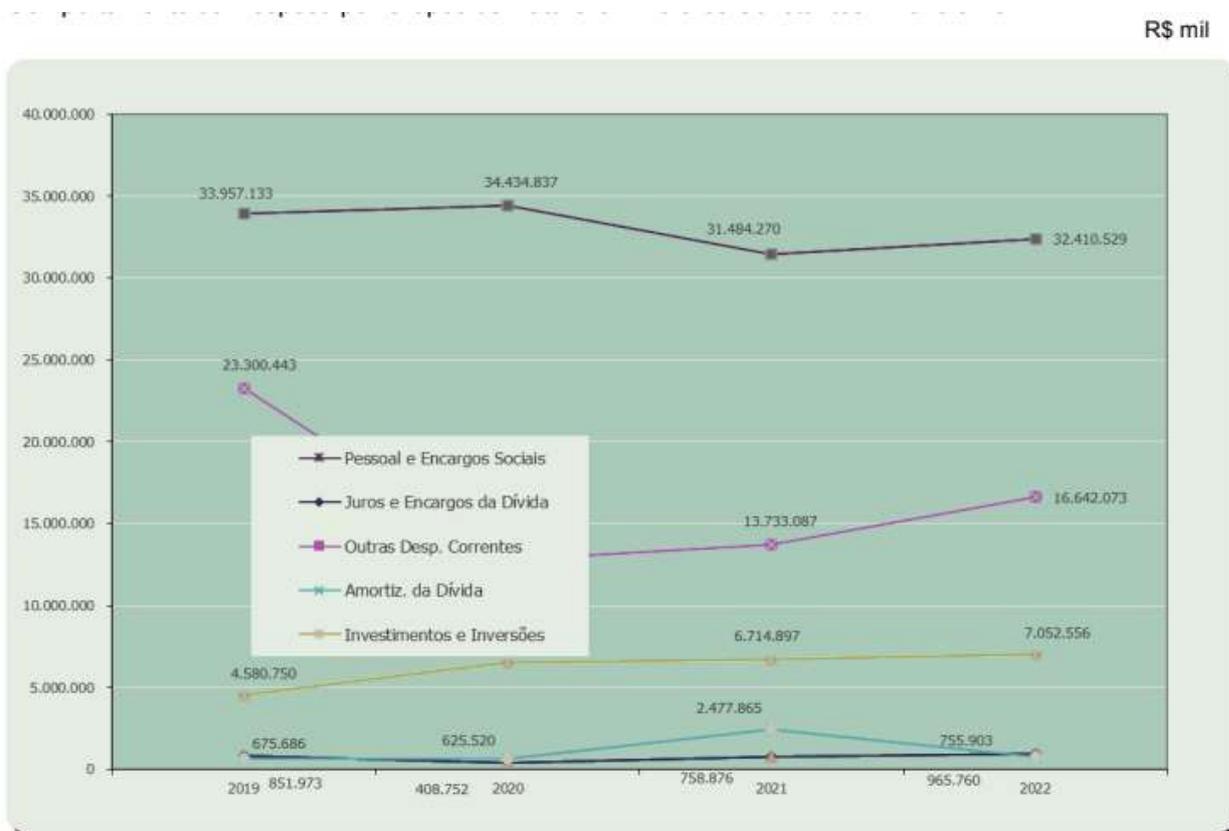
A Despesa Realizada, da Administração Global, totalizou R\$ 57,8 bilhões, representando 88,17% do Orçamento Final Autorizado.

As despesas correntes totalizaram, em 2022, R\$ 50,0 bilhões ou 86,50% da Despesa Total, sendo que esta categoria contempla os gastos com Pessoal e Encargos Sociais – R\$ 32,4 bilhões, Outras Despesas Correntes – R\$ 16,6 bilhões e Juros e Encargos da Dívida – R\$ 965,8 milhões.

As despesas de capital totalizaram, em 2022, R\$ 7,8 bilhões, equivalente a 13,5% da Despesa Total, sendo que esta categoria contempla os Investimentos, os quais representaram 10,73% dos recursos totais da execução, sendo que a Inversão Financeira foi de 1,47% e a Amortização da Dívida foi 1,31%.

A seguir, a figura detalha o comportamento da Despesa, nos últimos quatro anos, dos principais grupos de Natureza de Despesa, em valores constantes:

**Figura 28 - Comportamento da Despesa por Grupos de Natureza – 2019 a 2022**

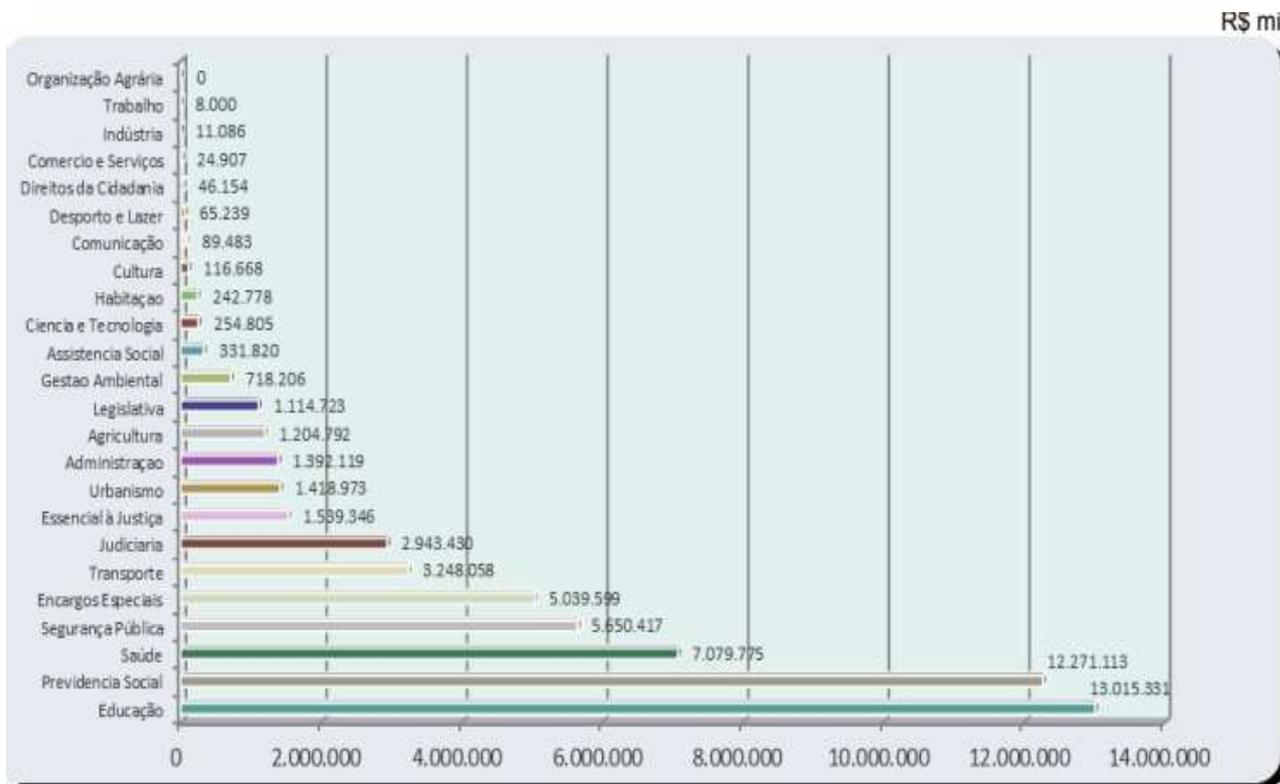


Fonte: Instrução nº 718/2023 – CGE

Levando em consideração a participação de cada área em relação à Despesa Total em 2022, a despesa na área Social foi a preponderante, pois concentrou 48,31% da despesa executada. Na sequência, RPPS com 21,07%, a área Institucional com 18,74% e a Econômica com 11,88%.

Com relação à execução da despesa por função, que segue a classificação funcional da Portaria MPOG nº 42/1999, ficou assim distribuída em 2022:

Figura 29 - Despesa Realizada por Função na Administração Global – 2022



Fonte: Instrução nº 718/2023 – CGE

Verifica-se que o maior volume de aplicação de recursos foi na Educação, responsável pelo equivalente a 22,51% da despesa total empenhada.

Na sequência, constata-se que a Função Previdência Social realizou 21,22% da despesa total empenhada; a Função Saúde foi responsável por 12,24%; a Função Segurança Pública realizou 9,77%; a Função Encargos Especiais foi responsável por 8,71%; a Função Transporte realizou 5,62% e a Função Judiciária foi responsável por 5,09% da despesa total empenhada.

### 2.1.3. RESULTADO ORÇAMENTÁRIO

Confrontando-se a Receita Arrecadada com a Despesa Realizada, no exercício da Administração Global, apurou-se um Superávit Orçamentário de R\$ 6,6 bilhões, conforme segue:

Tabela 23 - Síntese da Execução Orçamentária Global – 2022

R\$ mil

EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	
TÍTULOS	ADMINISTRAÇÃO GLOBAL
<b>EVOLUÇÃO DO ORÇAMENTO</b>	
Orçamento Final	65.584.029
Orçamento Inicial	50.922.773
<b>EXECUÇÃO DA RECEITA ORÇAMENTÁRIA</b>	
Receita Arrecadada	64.461.891
Receita Prevista	55.054.635
<b>EXECUÇÃO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA</b>	
Despesa Realizada	57.826.821
Despesa Autorizada	65.584.029
<b>RESULTADO ORÇAMENTÁRIO</b>	
Receita Arrecadada	64.461.891
(-) Despesa Realizada	(57.826.821)
<b>RESULTADO ORÇAMENTÁRIO</b>	<b>6.635.070</b>

Fonte: Instrução nº 718/2023 – CGE

Comparando-se os últimos quatro exercícios temos o seguinte demonstrativo em relação à Previsão da Receita Atualizada, a Receita Realizada, a Despesa Empenhada e o Superávit da execução orçamentária:

Tabela 24 - Síntese da Execução Orçamentária Global – 2019 a 2022 (em bilhões de reais)

Exercício	Previsão da Receita	Receita Realizada	Despesa Empenhada	Superávit da Execução Orçamentária
2022	55,1	64,4	57,8	<b>6,6</b>
2021	55,6	56,2	52,2	<b>4,1</b>
2020	49,9	48,4	47,1	<b>1,3</b>
2019	59,1	52,4	52,1	<b>0,3</b>

Fonte: Instruções nº 1035/2021 e 718/2023 – CGE.

Verifica-se que no decorrer dos exercícios houve aumento gradual do superávit orçamentário.

## 2.2. FUNDOS ESPECIAIS

Na estrutura da Administração Pública Estadual existem 49 Fundos Especiais.

A CGE verificou que 28 Fundos tiveram movimentação orçamentário-financeira em 2022. E, ainda: 6 Fundos não constituem unidades orçamentárias, 8 Fundos tem suas movimentações inseridas nos Órgãos a que se vinculam. Dos demais, 3 Fundos constaram no Orçamento, mas não tiveram movimentação, o Funrestran permaneceu como fonte vinculada de receita no Órgão Gestor (Lei Estadual nº 19.213/2018) e os restantes, 3 Fundos, não constaram no orçamento, sendo que 2 desses Fundos permanecem inoperantes há mais de 5 anos.

O Fundo Estadual de Defesa do Consumidor (FECON), o Fundo Estadual do Meio Ambiente (FEMA) e o Fundo Penitenciário (FUPEN), tiveram sua natureza especial contábil restabelecida por decisão em ações julgadas definitivamente no TJ-PR que consideraram inconstitucional a alteração da natureza jurídica.

Quanto ao Fundo de Reequipamento do Fisco – FUNREFISCO – cabe esclarecer que ele foi extinto e baixado do cadastro do SICAD deste Tribunal de Contas, conforme processo 79.593/20, contudo foi reativado por meio do processo nº 363.289/22.

Importante destacar que a Lei Estadual nº 18.375/2014, que transformou nove Fundos Estaduais como fontes vinculadas de receitas, teve sua constitucionalidade contestada no âmbito desta Corte de Contas, bem como no Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, além de diversas Comunicações de Irregularidade neste Tribunal de Contas.

E, ao final do exercício de 2020, foi julgado definitivamente o Incidente de Inconstitucionalidade, processo nº 997.530/16, que tramitava nesta Corte de Contas, o qual além de restabelecer a natureza especial contábil do FUNESP, também estendeu a decisão, referente à questão, aos demais processos que ainda não tinham sido julgados neste Tribunal de Contas.

Em relação ao tema, verifica-se que essa Lei Estadual nº 18.375/2014 foi revogada pela Lei Estadual nº 21.100/2022, evidenciando que o Governo do Estado

do Paraná cumpriu a Decisão deste Tribunal de Contas, no sentido de restabelecer a natureza especial contábil de todos os Fundos abrangidos por ela.

A partir da análise dos dados, com base nas informações prestadas pelo Estado ao sistema SEI-CED, referente às transferências financeiras, e considerando somente a fonte arrecadada pelo Tesouro Estadual vinculada aos Fundos Estaduais, a CGE verificou que para o FUPEN (fonte de recursos 123) os Repasses Financeiros foram superiores ao valor Arrecadado, atendendo, portanto, a legislação que o instituiu, pois recursos vinculados pressupõem destinação às aplicações específicas determinadas por lei.

No entanto, em relação à arrecadação do Tesouro Estadual vinculada ao FEMA e ao FECON (fonte de recursos 138 e 130 respectivamente), o Estado, em 2022, manteve a prática de não repassar integralmente aos Fundos Especiais os recursos com fonte vinculada, contrariando o que dispõe a legislação que os instituiu, e então, a CGE sugeriu abertura de contraditório ao Governo do Estado do Paraná para manifestação acerca desta questão. (Item 2. Gestão Orçamentária – Fundo Especiais).

Na análise do contraditório apresentado pelo Estado, por intermédio da Controladoria Geral do Estado, a CGE concluiu que cabe razão a defesa, pois os recursos têm sido arrecadados e vinculados às contas específicas de cada Fundo no Tesouro Estadual, e o repasse, ou seja, a liberação do recurso financeiro fica condicionada à execução orçamentária e financeira das despesas de cada Fundo.

Ainda, a CGE sugeriu abertura de contraditório ao Governo do Estado do Paraná para que informasse os valores da Arrecadação do Tesouro Estadual vinculada ao FECON (fonte de recursos 130), que foi remanejado ao FUNSAUDE e ao FEAS, tendo em vista a prorrogação do Decreto Estadual nº 4.319/2020 até 14 de agosto de 2022. (Item 2. Gestão Orçamentária – Fundo Especiais).

Considerando que o Estado informou detalhadamente os valores da Arrecadação do Tesouro Estadual vinculada ao FECON (fonte de recursos 130) que foi remanejado ao FUNSAUDE e ao FEAS, em cumprimento a Lei Estadual nº 20.532/2021, a CGE concluiu que este apontamento foi regularizado.

Quanto aos dois Fundos inoperantes, cabe destacar que o Estado adotou providências acerca da questão, mediante o Projeto de Lei nº 369/2017, que dispunha acerca da reformulação de Órgãos e Fundos, prevendo, em seu art. 8.º, a

extinção dos Fundos inoperantes e a transferência de patrimônio e saldos aos órgãos aos quais estão vinculados. Porém, o Projeto de Lei foi sancionado e promulgado na Lei Estadual nº 19.115/2017, sem o respectivo dispositivo. Assim, considerando que o Estado do Paraná adotou as medidas cabíveis, no âmbito de suas atribuições, para atender às determinações desta Corte, propondo a extinção dos Fundos inoperantes, a CGE concluiu que o Chefe do Poder Executivo não poderia ser responsabilizado por este apontamento.

### 2.3. SERVIÇOS SOCIAIS AUTÔNOMOS

Com relação aos Serviços Sociais Autônomos, importante destacar que recentemente houve a publicação do Prejulgado 30 que instituiu a “prestação de contas da execução dos Contratos de Gestão”, cujos dados referentes à execução dos Contratos de Gestão com Serviços Sociais Autônomos e Fundações Públicas de Direito Privado, na esfera Estadual, serão informados no sistema SEI-CED e no SIAP. Entretanto, no âmbito das Entidades da esfera estadual, ficou estabelecido que a prestação de contas dos contratos de gestão será aplicada somente a partir do exercício de 2023.

Cumprindo a determinação do Acórdão nº 929/21-STP, na apuração das despesas com pessoal do Poder Executivo, a CGE incluiu os Serviços Sociais Autônomos e algumas outras Entidades consideradas dependentes, conforme relacionado na tabela a seguir:

**Tabela 25 - Entidades Dependentes – 2022**

DEPENDENTES
Serviço Social Autônomo Paranaeducação
Serviço Social Autônomo Paranacidade
Serviço Social Autônomo Paraná Projetos
Serviço Social Autônomo Palcoparana
Invest Paraná
Funeas - Paraná
E-Paraná Comunicação
Companhia de Desenvolvimento Agropecuário do Paraná - Codapar

Fonte: Instrução nº 718/2023 – CGE

A respeito dessa questão, importante ressaltar que, por meio do processo nº 722.273/19, foi instaurado um Prejulgado para pronunciamento do Colegiado Pleno deste Tribunal de Contas, acerca da configuração da dependência dos Serviços Sociais Autônomos e empresas públicas em razão do recebimento de recursos públicos para custeio de pessoal, bem como das consequências que decorrem dessa caracterização, nos termos da LC nº 101/2000, o qual encontra-se ainda em trâmite até o presente momento.

### 3. GESTÃO FINANCEIRA

#### 3.1. BALANÇO FINANCEIRO

O Balanço Financeiro demonstra os ingressos, entradas e os dispêndios, saídas de recursos financeiros a título de receitas e despesas orçamentárias, bem como os recebimentos e pagamentos de natureza extraorçamentária, conjugados com os saldos de disponibilidades do exercício anterior e os que passarão para o exercício seguinte.

A seguir o Balanço Financeiro da Administração Global, incluindo os Fundos do Regime Próprio de Previdência Social, no exercício de 2022:

**Tabela 26 - Balanço Financeiro – Administração Global – 2022**

	R\$			
INGRESSOS	2022	2021	% S/Total	% (22/21)
<b>Receita Orçamentária (I)</b>	<b>64.461.890.806,31</b>	<b>56.214.407.271,35</b>	<b>33,34</b>	<b>14,67</b>
<b>Ordinária</b>	<b>41.538.163.641,78</b>	<b>36.269.417.481,39</b>	<b>21,49</b>	<b>14,53</b>
<b>Vinculada</b>	<b>22.923.727.164,53</b>	<b>19.944.989.789,96</b>	<b>11,86</b>	<b>14,93</b>
Recursos Vinculados à Educação	7.399.636.350,13	6.670.443.049,57	3,83	10,93
Recursos Vinculados à Saúde	1.929.975.244,85	2.060.350.556,60	1,00	-6,33
Recursos Vinculados à Previdência Social – RPPS	7.135.720.946,78	6.183.571.753,79	3,69	15,40
Recursos Vinculados à Previdência Social - RGPS	0,00	0,00	0,00	0,00
Recursos Vinculados à Assistência Social	3.996.439,98	2.512.810,20	0,00	59,04
Outras Destinações de Recursos	6.454.398.182,79	5.028.111.619,80	3,34	28,37
<b>Transferências Financeiras Recebidas (II)</b>	<b>51.738.425.122,99</b>	<b>50.286.873.612,83</b>	<b>26,76</b>	<b>2,89</b>
Transferências Recebidas para a Execução Orçamentária	37.113.736.031,80	26.979.782.692,36	19,20	37,56
Transferências Recebidas Independentes de Execução Orçamentária	8.347.311.167,49	13.989.332.664,32	4,32	-40,33
Transferências Recebidas para Aportes de recursos para o RPPS	6.277.377.923,70	0,00	3,25	0,00
Transferências Recebidas para Aportes de recursos para o RGPS	0,00	9.317.758.256,15	0,00	0,00
Transferências Recebidas para Aportes de Recursos para o Sistema de Pagamento de Pensões Militares	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Recebimentos Extra-Orçamentários (III)</b>	<b>47.372.674.622,02</b>	<b>42.289.663.622,44</b>	<b>24,50</b>	<b>12,02</b>
Inscrição de Restos a Pagar Não Processados	6.790.120.398,00	5.397.531.348,36	3,51	25,80
Inscrição de Restos a Pagar Processados	80.988.127,60	225.332.784,75	0,04	-64,06
Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados	39.702.018.869,95	35.454.491.579,17	20,54	11,98
Outros Recebimentos Extraorçamentários	799.547.226,47	1.212.307.910,16	0,41	-34,05
<b>Saldo do Exercício Anterior (IV)</b>	<b>29.756.543.689,27</b>	<b>22.111.416.245,61</b>	<b>15,39</b>	<b>34,58</b>
Caixa e Equivalentes de Caixa	20.214.186.896,03	14.038.366.840,44	10,46	43,99
Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados	3.391.470.946,69	2.124.015.797,68	1,75	59,67
Outros Valores	6.150.885.846,55	5.949.033.607,49	3,18	3,39
<b>TOTAL (V) = (I+II+III+IV)</b>	<b>193.329.534.240,59</b>	<b>170.902.360.752,23</b>	<b>100,00</b>	<b>13,12</b>

	R\$			
DISPÊNDIOS	2022	2021	% S/ Total	% (22/21)
<b>Despesa Orçamentária (VI)</b>	<b>57.826.820.690,86</b>	<b>52.151.955.944,59</b>	<b>29,91</b>	<b>10,88</b>
<b>Ordinária</b>	<b>36.775.292.406,02</b>	<b>32.941.479.453,13</b>	<b>19,02</b>	<b>11,64</b>
<b>Vinculada</b>	<b>21.051.528.284,84</b>	<b>19.210.476.491,46</b>	<b>10,89</b>	<b>9,58</b>
Recursos Destinados à Educação	7.659.507.046,36	6.394.340.500,99	3,96	19,79
Recursos Destinados à Saúde	1.695.585.062,17	1.970.982.249,71	0,88	-13,97
Recursos Destinados à Previdência Social – RPPS	5.907.360.903,10	5.765.076.266,81	3,06	2,47
Recursos Destinados à Previdência Social – RGPS	0,00	0,00	0,00	0,00
Recursos Destinados à Assistência Social	447.299,00	1.844.787,39	0,00	-75,75
Outras Destinações de Recursos	5.788.627.974,21	5.078.232.686,56	2,99	13,99
<b>Transferências Financeiras Concedidas (VII)</b>	<b>51.738.425.122,98</b>	<b>48.612.817.300,08</b>	<b>26,76</b>	<b>6,43</b>
Transferências Concedidas para a Execução Orçamentária	37.113.736.031,80	27.025.891.613,82	19,20	37,33
Transferências Concedidas Independentes de Execução Orçamentária	8.347.311.167,48	12.269.167.430,11	4,32	-31,97
Transferências Concedidas para Aportes de recursos para o RPPS	6.277.377.923,70	9.317.758.256,15	3,25	0,00
Transferências Concedidas para Aportes de recursos para o RGPS	0,00	0,00	0,00	0,00
Transferências Concedidas para Aportes de recursos para o Sistema de pagamento de Pensões Militares	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Pagamentos Extra-Orçamentários (VIII)</b>	<b>44.990.376.180,18</b>	<b>40.381.043.818,29</b>	<b>23,27</b>	<b>11,41</b>
Pagamentos de Restos a Pagar Não Processados	4.228.273.560,93	2.324.965.876,64	2,19	81,86
Pagamentos de Restos a Pagar Processados	230.581.319,85	123.227.234,59	0,12	87,12
Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados	39.996.781.287,72	35.250.106.534,20	20,69	13,47
Outros Pagamentos Extraorçamentários	534.740.011,68	2.682.744.172,86	0,28	-80,07
<b>Saldo para o Exercício Seguinte (IX)</b>	<b>38.773.912.246,57</b>	<b>29.756.543.689,27</b>	<b>20,06</b>	<b>30,30</b>
Caixa e Equivalentes de Caixa	28.423.157.567,57	20.214.186.896,03	14,70	40,61
Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados	3.479.783.703,86	3.391.470.946,69	1,80	2,60
Outros Valores	6.870.970.975,14	6.150.885.846,55	3,55	11,71
<b>TOTAL (X) = (VI+VII+VIII+IX)</b>	<b>193.329.534.240,59</b>	<b>170.902.360.752,23</b>	<b>100,00</b>	<b>13,12</b>

Fonte: Instrução nº 718/2023 – CGE

Conforme demonstrado, conjugando-se os ingressos de recursos, que são as receitas orçamentárias, transferências financeiras recebidas e recebimentos extraorçamentários, em confronto com os dispêndios que são as despesas orçamentárias, transferências financeiras concedidas e pagamentos extraorçamentários, bem como considerando o saldo das disponibilidades existentes no início do exercício, o saldo das disponibilidades para o exercício seguinte resultou em R\$ 38,8 bilhões.

Destaca-se que, considerando o Balanço Financeiro do Poder Executivo, o saldo das disponibilidades para o exercício seguinte resultou em um montante de R\$ 27,2 bilhões.

A seguir comparativo do resultado financeiro da administração global, de 2019 a 2022:

**Tabela 27 - Comparativo do Resultado Financeiro - 2019 a 2022 (em mil reais)**

RESULTADO FINANCEIRO GLOBAL				
EXERCÍCIO	INGRESSOS (1)	DISPÊNDIOS (2)	SALDO (1-2)	Disponibilidade Financeira para o Exercício Seguinte
2019	119.404.619	117.135.778	2.268.841	19.550.046
2020	111.362.949	108.801.579	2.561.370	22.111.416
2021	148.790.945	141.145.817	7.645.128	29.756.544
2022	163.572.991	154.555.622	9.017.369	38.773.912

Fonte: Instruções nº 1122/20, 1035/2021, 580/2022 e 718/2023 – CGE

Conforme demonstrado nos últimos exercícios, o Estado do Paraná apresentou saldo financeiro positivo sobre as disponibilidades, com aumento considerável a partir de 2021.

Assim, as disponibilidades financeiras passaram de R\$ 19,6 bilhões em 2019, para R\$ 38,8 bilhões em 2022.

### **3.1.1. GESTÃO FINANCEIRA DE INGRESSOS ORÇAMENTÁRIOS E EXTRAORÇAMENTÁRIOS**

O saldo da Receita Orçamentária totalizou R\$ 64,5 bilhões, representando 33,34% dos ingressos totais e teve um acréscimo nominal de 14,67% em relação ao exercício anterior.

As Transferências Financeiras Recebidas, que refletem as movimentações de recursos financeiros entre órgãos e entidades da administração direta e indireta, totalizaram R\$ 51,7 bilhões, em 2022, representando 26,76% dos ingressos totais, e tiveram um acréscimo de 2,89% em relação ao exercício anterior.

Os Recebimentos Extraorçamentários, que refletem os ingressos não previstos no orçamento, os quais serão restituídos em época própria, por decisão administrativa ou sentença judicial, totalizaram R\$ 47,4 bilhões, representando 24,50% dos ingressos totais, e tiveram um acréscimo de 12,02% em relação ao exercício anterior. Tal acréscimo resultou principalmente pela movimentação na conta de Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados, no montante de 39,7 bilhões, bem como pelo acréscimo nos restos a pagar não processados, cujo crescimento nominal foi da ordem de R\$ 1,4 bilhão.

Concluindo, o saldo em Espécie do Exercício Anterior totalizou R\$ 29,8 bilhões, que é representado pela somatória dos saldos das contas do subgrupo Caixa e Equivalentes de Caixa, os Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados, bem como Outros Valores.

### **3.1.2. GESTÃO FINANCEIRA DE DISPÊNDIOS ORÇAMENTÁRIOS E EXTRAORÇAMENTÁRIOS**

O saldo da Despesa Orçamentária totalizou R\$ 57,8 bilhões, representando 29,91% dos dispêndios totais, registrando um acréscimo nominal de 10,88% em relação ao exercício anterior.

As Transferências Financeiras Concedidas, que refletem as movimentações de recursos financeiros entre órgãos e entidades da administração direta e indireta, totalizaram R\$ 51,7 bilhões, em 2022, representando 26,76% dos dispêndios totais, e tiveram um acréscimo de 6,43% em relação ao ano anterior.

Os Pagamentos Extraorçamentários totalizaram R\$ 45 bilhões, representando 23,27% dos dispêndios totais e tiveram um acréscimo de 11,41% em relação ao exercício anterior. Tal acréscimo resultou principalmente pela movimentação na conta de Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados, no montante de 40 bilhões.

Portanto, ao final do exercício, o saldo a ser transferido para o exercício seguinte somou R\$ 38,8 bilhões, o qual registrou um acréscimo nominal de 30,30% em relação ao ano anterior.

Cabe ressaltar que no exercício de 2021 foi aberto contraditório para que a Fazenda Estadual apresentasse esclarecimentos e justificativas acerca dos registros contábeis das Transferências Financeiras Concedidas aos Poderes Legislativo, Judiciário e ao Ministério Público, efetuadas de modo contrário ao que estabelece o MCASP e o PCASP (processo 164.251/22, peça 101, fls. 143/151). A defesa apresentada pelos responsáveis foi acatada parcialmente por esta Corte de Contas, com o advento de Ressalva, tendo em vista que, conforme consta da Prestação de Contas do Exercício de 2021, eles se comprometeram a, no exercício de 2022, contabilizar estes eventos nas devidas contas, 35112 –Transferências Concedidas para a Execução Orçamentária - Intra OFSS e 35122 - Transferências Concedidas - Independentes de Execução Orçamentária - Intra OFSS.

A CGE verificou que a contabilização das referidas transferências se deu de forma regular no exercício em análise.

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

Conforme vem ocorrendo repetidamente nos últimos exercícios, a CGE verificou inconsistências nas informações enviadas ao sistema SEI-CED, no que se refere à identificação dos recursos por fonte/destinação de recursos, o que causou divergências nos valores apurados por grupos de fontes recursos, entre o demonstrativo elaborado a partir dos dados do SEI-CED e o publicado pelo poder Executivo Estadual. Destaca-se que o Total da Disponibilidade Bruta de Caixa está consistente com os

registros contábeis enviados ao SEI-CED, e com os valores evidenciados nas Demonstrações Contábeis.

Quanto aos Restos a Pagar, também verificou pequenas divergências nos valores totais das obrigações de exercícios anteriores, porém os valores das diferenças não foram expressivos a ponto de causar distorção relevante na Disponibilidade de Caixa Líquida, apurada ao final do exercício.

Ao final do exercício de 2022, o Poder Executivo, incluindo a Defensoria Pública, que está incluída no orçamento do executivo, bem como os Fundos Previdenciários, que compõem o Regime Próprio de Previdência, apresentou uma disponibilidade bruta de caixa de R\$ 25,1 bilhões, suficiente para suportar as obrigações financeiras, e ainda restando uma disponibilidade líquida de caixa, no montante de R\$ 17,7 bilhões, sendo R\$ 12 bilhões de recursos livres e R\$ 5,6 bilhões de recursos vinculados, demonstrando liquidez financeira.

#### **3.1.4. FLUXO DE CAIXA**

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

A seguir, a Demonstração dos Fluxos de Caixa do Poder Executivo:

**Tabela 28 - Demonstração do Fluxo de Caixa – Poder Executivo – 2022**

	R\$			
TÍTULOS	2022	2021	% S/Total	% (22/21)
<b>FLUXOS DE CAIXA DAS ATIVIDADES OPERACIONAIS</b>				
<b>INGRESSOS</b>	<b>132.977.662.191,56</b>	<b>122.081.252.457,08</b>	<b>100,00</b>	<b>8,93</b>
Receita Tributária	32.347.346.472,67	29.144.367.523,57	24,33	10,99
Receita de Contribuições	0,00	0,00	0,00	0,00
Receita Patrimonial	1.214.875.624,64	1.606.222.852,85	0,91	-24,36
Receita Agropecuária	10.964.328,22	8.288.621,43	0,01	32,28
Receita Industrial	25.338.340,42	13.538.824,90	0,02	87,15
Receita de Serviços	1.841.813.045,18	1.806.117.746,71	1,39	1,98
Remuneração das Disponibilidades	2.765.405.899,86	670.525.542,10	2,08	312,42
Outras Receitas Derivadas e Originárias	2.394.326.990,38	1.532.992.552,72	1,80	56,19
Transferências Recebidas	14.159.741.039,89	12.577.622.308,37	10,65	12,58
Outros Ingressos Operacionais	78.217.850.450,30	74.721.576.484,43	58,82	4,68
<b>DESEMBOLSOS</b>	<b>123.121.597.953,86</b>	<b>111.142.258.437,09</b>	<b>100,00</b>	<b>10,78</b>
Pessoal e Demais Despesas	25.741.167.025,57	20.758.308.662,72	20,91	24,00
Juros e Encargos Da Dívida	920.961.445,61	675.992.736,36	0,75	36,24
Transferências Concedidas	7.395.656.044,97	5.829.678.908,51	6,01	26,86
Outros Desembolsos Operacionais	89.063.813.437,71	83.878.278.129,50	72,34	6,18
<b>FLUXO DE CAIXA LÍQUIDO DAS ATIVIDADES DAS OPERAÇÕES (I)</b>	<b>9.856.064.237,70</b>	<b>10.938.994.019,99</b>		<b>-9,90</b>
<b>FLUXOS DE CAIXA DAS ATIVIDADES DE INVESTIMENTO</b>				
<b>INGRESSOS</b>	<b>113.784.077,44</b>	<b>60.482.537,61</b>	<b>100,00</b>	<b>88,13</b>
Alienação de Bens	28.583.520,21	24.019.256,47	25,12	19,00
Amortização de Empréstimos e Financiamentos Concedidos	85.200.557,23	36.463.281,14	74,88	133,66
Outros Ingressos de Investimentos	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>DESEMBOLSOS</b>	<b>3.395.884.182,99</b>	<b>3.490.143.038,19</b>	<b>100,00</b>	<b>-2,70</b>
Aquisição de Ativo Não Circulante	2.423.645.524,30	1.327.320.461,04	71,37	82,60
Concessão de Empréstimos e Financiamentos	0,00	26.322.998,99	0,00	-
Outros Desembolsos de Investimentos	972.238.658,69	2.136.499.578,16	28,63	-54,49
<b>FLUXO DE CAIXA LÍQUIDO DAS ATIVIDADES DE INVESTIMENTO (II)</b>	<b>(3.282.100.105,55)</b>	<b>(3.429.660.500,58)</b>		<b>4,30</b>
<b>FLUXOS DE CAIXA DAS ATIVIDADES DE FINANCIAMENTO</b>				
<b>INGRESSOS</b>	<b>1.175.517.563,27</b>	<b>1.881.771.597,97</b>	<b>100,00</b>	<b>-37,53</b>
Operações de Crédito	1.175.517.563,27	1.881.771.597,97	100,00	-37,53
Integralização Do Capital Social de Empresas Dependente	0,00	0,00	0,00	0,00
Outros Ingressos de Financiamentos	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>DESEMBOLSOS</b>	<b>714.879.803,68</b>	<b>2.318.907.373,60</b>	<b>100,00</b>	<b>-69,17</b>
Amortização/Refinanciamento Da Dívida	714.879.803,68	2.318.907.373,60	100,00	-69,17
Outros Desembolsos de Financiamentos	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>FLUXO DE CAIXA LÍQUIDO DAS ATIVIDADES DE FINANCIAMENTO (III)</b>	<b>460.637.759,59</b>	<b>(437.135.775,63)</b>		<b>-205,38</b>
<b>GERAÇÃO LÍQUIDA DE CAIXA E EQUIVALENTE DE CAIXA =(I+II+III+IV)</b>	<b>7.034.601.891,74</b>	<b>7.072.197.743,78</b>		
<b>CAIXA E EQUIVALENTE DE CAIXA INICIAL</b>	<b>17.549.831.396,70</b>	<b>10.477.633.652,92</b>		
<b>CAIXA E EQUIVALENTE DE CAIXA FINAL</b>	<b>24.584.433.288,44</b>	<b>17.549.831.396,70</b>		

Fonte: Instrução nº 718/2023 – CGE

O Fluxo de Caixa líquido, gerado pelas atividades operacionais, representou o valor positivo de R\$ 9,9 bilhões, demonstrando que os ingressos operacionais foram superiores aos desembolsos neste montante.

Nas atividades de Investimentos, os desembolsos foram maiores que os ingressos, resultando em um Fluxo de Caixa líquido negativo de R\$ 3,3 bilhões. O Fluxo de Caixa líquido, gerado pelas atividades de financiamento, ficou em R\$ 460,6 milhões, resultado de ingressos superiores aos desembolsos.

Assim, no exercício de 2022, conjugando todos os fluxos de ingressos e desembolsos operacionais, de investimento e de financiamento, houve a geração de um fluxo de caixa líquido positivo de R\$ 7,0 bilhões, elevando o saldo final de caixa e equivalentes de caixa para 24,6 bilhões.

A seguir comparativo dos últimos quatro exercícios do Demonstrativo de Fluxo de Caixa:

**Tabela 29 - Demonstração do Fluxo de Caixa – Poder Executivo – 2019 a 2022 (em bilhões de reais)**

Exercício	Atividades das Operações	Atividades de Investimento	Atividades de Financiamento	Caixa e Equivalente de Caixa
2022	9,9	(3,3)	0,46	7,0
2021	10,9	(3,4)	(0,43)	7,1
2020	6,9	(5,2)	1,2	2,9
2019	2,7	(1,4)	(0,19)	1,1

Fonte: Instruções nº 1122/20, 1035/2021, 580/2022 e 718/2023 – CGE

Destaca-se que nos últimos dois anos o Poder Executivo apresentou geração de caixa líquido positivo e em valores bem mais elevados comparando-se com os exercícios de 2019 e 2020.

## 4. GESTÃO FISCAL

### 4.1. LIMITES CONSTITUCIONAIS, LEGAIS E FISCAIS

O objetivo é demonstrar o cenário da composição e o cumprimento dos índices constitucionais e legais, com base nos dados da Coordenadoria de Gestão Estadual (CGE), relativos aos gastos com ações e serviços públicos de Educação, Saúde, Ciência e Tecnologia, bem como os limites estabelecidos na Lei de

Responsabilidade Fiscal para Despesas com Pessoal, Dívida Consolidada Líquida, Operações de Crédito e Garantias e Contragarantias.

#### 4.1.1. LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

A Constituição Federal estabeleceu valores mínimos a serem aplicados em Educação (CF, art. 212) e Saúde (CF, art. 77, II da ADCT), tendo como base de cálculo a receita de impostos. Ainda, a Constituição Estadual impôs um percentual mínimo, a ser aplicado em Ciência e Tecnologia, tendo como base de cálculo a receita tributária (CE, art. 205), bem como aumentou o índice a ser aplicado em Educação (CE, art. 185).

##### 4.1.1.1. Educação

Para a educação, em seu art. 212, a Constituição Federal define o percentual mínimo de 25%, proveniente de impostos, que os Estados devem aplicar na Manutenção e no Desenvolvimento da Educação Básica (MDE).

Entretanto, no Estado do Paraná houve um aumento nesse percentual, destinado a manutenção e desenvolvimento do ensino, passando para 30%, no mínimo, nos termos do *caput* do art. 185 da Constituição Estadual.

A seguir os recursos aplicados em MDE nos últimos quatro exercícios:

**Tabela 30 - Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – 2019 a 2022 (em reais)**

Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino				
Exercício	2019	2020	2021	2022
<b>Percentual aplicado</b>	<b>32,32%</b>	<b>32,67%</b>	<b>30,33%</b>	<b>31,89%</b>
<b>Base de Cálculo</b>	32.331.217.743	32.324.626.902	39.414.631.683	44.350.487.040
<b>Despesa Considerada</b>	10.449.962.717	10.561.919.633	11.955.973.134	14.143.803.892

Fonte: Instruções nº 1122/20, 1035/2021, 580/2022 e 718/2023 – CGE.

Quanto ao cumprimento do índice de aplicação em MDE, observa-se que o Poder Executivo do Estado de Paraná atingiu, no decorrer da gestão 2019/2022,

índices superiores ao mínimo fixado na Constituição Estadual e que as despesas aplicadas acompanharam a evolução de receitas verificadas no período.

Levando-se em consideração a despesa empenhada, no exercício de 2022, aplicou-se em MDE a importância de R\$ 14,1 bilhões atingindo o índice de 31,89%. Verifica-se, portanto, o atingimento do índice mínimo fixado, cumprindo desta forma a legislação aplicável.

Ainda com relação aos gastos com Educação, as despesas com a Educação Básica, que engloba a pré-escola, o Ensino Fundamental e o Ensino Médio, possuem a maior representatividade dentro da Função Educação, com 70,54% do total aplicado. Em seguida, tem-se o Ensino Superior que recebeu 20,15% dos recursos destinados à Educação e a Administração Geral, com 4,67%.

Quanto aos recursos destinados ao FUNDEB pelo Estado do Paraná, no exercício de 2022, de acordo com o definido na legislação, totalizaram R\$ 8,2 bilhões.

#### 4.1.1.2. Saúde

Para a saúde pública, o art. 198, § 2.º e 3.º da Constituição Federal, regulamentado pela Lei Complementar nº 141/2012, art. 1.º, estabelece a destinação de recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais, com a previsão no art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da aplicação anual, para a manutenção das ações e serviços de saúde dos Estados e do Distrito Federal, de no mínimo, 12% da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos tratados no art. 157, alínea “a” do inciso I e o inciso II e caput do art. 159, da Constituição Federal, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos municípios.

A seguir os recursos aplicados em saúde nos últimos quatro exercícios:

**Tabela 31 - Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde – 2019 a 2022 (em reais)**

Ações e Serviços Públicos de Saúde				
Exercício	2019	2020	2021	2022
<b>Percentual aplicado</b>	<b>12,21%</b>	<b>12,96%</b>	<b>12,34%</b>	<b>12,40%</b>
<b>Base de Cálculo</b>	32.331.217.743	32.324.626.839	39.414.631.683	44.178.797.866
<b>Despesa Considerada</b>	3.946.218.385	4.190.157.995	4.868.398.153	5.523.611.317

Fonte: Instruções nº 1122/20, 1035/2021, 580/2022 e 718/2023 – CGE.

Quanto ao cumprimento do índice de aplicação em manutenção e recursos da saúde, observa-se que o Poder Executivo do Estado de Paraná atingiu, no decorrer da gestão 2019/2022, índices superiores ao mínimo fixado na Constituição Federal, e as despesas aplicadas que são centralizadas no Fundo da Saúde (FUNSAUDE) acompanharam a evolução de receitas verificadas no período.

Levando-se em consideração a despesa empenhada, no exercício de 2022 aplicou-se a importância de R\$ 5,5 bilhões atingindo o índice de 12,40%. Verifica-se, portanto, o atingimento do índice mínimo fixado, cumprindo desta forma a legislação aplicável.

#### 4.1.1.3. Ciência e Tecnologia

Para as ações na área de Ciência e Tecnologia, o art. 205 da Constituição Estadual do Estado do Paraná dispõe que o gestor deve aplicar, no mínimo, 2% da Receita Tributária para a pesquisa científica e tecnológica.

A seguir os recursos aplicados em ciência e tecnologia nos últimos quatro exercícios:

**Tabela 32 - Apuração do limite com Ciência e Tecnologia – 2019 a 2022 (em reais)**

Ações em Ciência e Tecnologia				
Exercício	2019	2020	2021	2022
<b>Percentual aplicado</b>	<b>2,22%</b>	<b>2,40%</b>	<b>2,19%</b>	<b>2,18%</b>
<b>Base de Cálculo</b>	15.040.296.715	23.497.340.730	18.007.199.844	19.835.354.483
<b>Despesa Considerada</b>	333.954.163	359.669.686	394.647.952	432.365.366

Fonte: Instruções nº 1122/20, 1035/2021, 580/2022 e 718/2023 – CGE.

Quanto ao cumprimento do índice de aplicação Ciência e Tecnologia, observa-se que o Poder Executivo do Estado de Paraná atingiu, no decorrer da gestão 2019/2022, índices superiores ao mínimo fixado na Constituição Estadual e que as despesas aplicadas acompanharam a evolução de receitas verificadas no período.

Levando-se em consideração a despesa empenhada, no exercício de 2022 aplicou-se a importância de R\$ 432 milhões, atingindo o índice de 2,18%. Verifica-

se, portanto, o atingimento do índice mínimo fixado, cumprindo desta forma a legislação aplicável.

#### **4.1.1.4. Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital**

O art. 167, inciso III, da Constituição Federal veda que haja em um exercício financeiro a realização de operações de crédito em montante superior às despesas de capital, exceto nos casos de necessidade específica, mediante créditos adicionais, devidamente aprovados pelo Poder Legislativo. Esse dispositivo constitucional, conhecido como “Regra de Ouro”, tem como finalidade restringir o endividamento do Estado para financiar despesas correntes, permitindo que as receitas de operações de crédito somente possam custear despesas de capital.

Verificou-se que no exercício de 2022 o montante das receitas previstas de operações de crédito foi inferior às despesas de capital em R\$ 10,2 bilhões. Da mesma forma, o montante realizado das operações de crédito foi inferior ao total das despesas de capital empenhadas, no montante R\$ 6,6 bilhões, demonstrando que o Estado cumpriu o art. 167 da Constituição Federal.

#### **4.1.2. LIMITES DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL - LRF**

No tocante ao disposto no art. 169 da Constituição Federal, a Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) estabeleceu os limites de gastos com pessoal entre os Poderes e seus respectivos órgãos, e, também, os limites para a dívida consolidada líquida, das operações de crédito e das garantias e contragarantias.

##### **4.1.2.1. Gastos Com Pessoal**

Especificamente no inciso II do art. 19, a LRF define que o limite de gastos com pessoal para os Estados é de 60% da Receita Corrente Líquida (RCL), sendo a repartição pormenorizada para os Poderes e órgãos estabelecida pelo art. 20, inciso II, com limite de 49% para o Poder Executivo; 6% para o Poder Judiciário; 3% para o Poder Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas; e na ordem de 2% para o Ministério Público Estadual.

A seguir os limites com gastos de pessoal do Estado do Paraná nos últimos quatro exercícios:

**Tabela 33 - Limites com Gastos de Pessoal Global – 2019 a 2022**

Gastos com Pessoal – Estado do Paraná				
Exercício	2019	2020	2021	2022
Percentual aplicado (limite 60%)	54,04%	54,37%	49,64%	47,17%

Fonte: Instruções nº 1122/20, 1035/2021, 580/2022 e 718/2023 – CGE.

Destaca-se que o limite global de 60% para o Estado do Paraná foi observado em 2022, atingindo-se o índice consolidado de 47,17%, portanto, dentro do limite estabelecido pela norma.

Com relação aos limites individuais, seguem os limites com gastos de pessoal do Poder Executivo nos últimos quatro exercícios:

**Tabela 34 - Limites com Gastos de Pessoal – Poder Executivo – 2019 a 2022 (em mil reais)**

Gastos com Pessoal – Poder Executivo				
Exercício	2019	2020	2021	2022
Percentual aplicado (limite 49%)	45,19%	45,69%	42,20%	40,43%
RCL	38.938.094	40.443.771	47.818.769	56.142.990
Despesa Considerada	17.596.437	18.479.585	18.649.836	22.700.199

Fonte: Instruções nº 1122/20, 1035/2021, 580/2022 e 718/2023 – CGE.

Quanto ao cumprimento do limite de gastos com pessoal, observa-se que o Poder Executivo do Estado de Paraná, no decorrer da gestão 2019/2022, manteve índices inferiores ao limite fixado na Lei de Responsabilidade Fiscal que é de 49%. Embora as despesas aplicadas tenham evoluído, houve também a evolução de receitas verificadas no período, observando um declínio nos índices anuais.

Levando-se em consideração a despesa no exercício de 2022, esta representou a importância de R\$ 22,7 bilhões, atingindo o índice de gastos com pessoal de 40,43%. Verificou-se, portanto, que a gestão estadual se manteve dentro do limite estabelecido, cumprindo desta forma a legislação aplicável.

Seguem, também, os limites com gastos de pessoal do Poder Legislativo, Judiciário e Ministério Público, nos últimos quatro exercícios:

**Tabela 35 - Limites com Gastos de Pessoal Individuais – 2019 a 2022**

Gastos com Pessoal				
Exercício	2019	2020	2021	2022
<b>Poder Legislativo (limite 3%)</b>	1,92%	1,92%	1,65%	1,51%
<b>Poder Judiciário (limite 6%)</b>	5,08%	4,85%	4,18%	3,78%
<b>Ministério Público (limite 2%)</b>	1,84%	1,90%	1,61%	1,45%

Fonte: Instruções nº 1122/20, 1035/2021, 580/2022 e 718/2023 – CGE.

Conforme demonstrado, verifica-se que os limites individuais por Poder e Órgão também foram observados.

#### 4.1.2.2. Dívida Consolidada Líquida

A respeito da Dívida Consolidada Líquida, definida no art. 19 da LRF, a Resolução nº 40/2001 do Senado Federal, em seu art. 3.º, estabelece o limite da dívida consolidada líquida para os Estados em 200% da receita corrente líquida.

A tabela seguinte demonstra o limite da dívida consolidada líquida do Estado do Paraná, nos últimos quatro exercícios:

**Tabela 36 - Limite da Dívida Consolidada Líquida – 2019 a 2022 (em reais)**

Dívida Consolidada Líquida				
Exercício	2019	2020	2021	2022
<b>Percentual aplicado (limite 200%)</b>	<b>44,59%</b>	<b>37,28%</b>	<b>22,26%</b>	<b>8,93%</b>
<b>Receita Corrente Líquida</b>	38.986.094.142	40.443.770.963	47.832.133.754	56.142.989.902
<b>Dívida Consolidada Líquida</b>	17.383.151.674	14.988.236.865	10.648.311.899	5.014.009.701

Fonte: Instruções nº 1122/20, 1035/2021, 580/2022 e 718/2023 – CGE.

Conforme demonstrado, observa-se que o Poder Executivo do Estado de Paraná, no decorrer da gestão 2019/2022, manteve índices da Dívida Consolidada Líquida inferiores ao limite fixado.

Observa-se no período que houve uma evolução de receitas favorecendo um declínio da dívida e por consequência nos índices anuais.

Levando-se em consideração o montante da dívida no exercício de 2022, esta representou a importância de R\$ 5 bilhões, atingindo o índice de 8,93%. Verifica-se, portanto, que a gestão estadual se manteve dentro do limite estabelecido, cumprindo desta forma a legislação aplicável.

#### 4.1.2.3. Operações De Crédito

Para a Operação de Crédito, igualmente definida no art. 19 da LRF, nos termos do art. 7.º da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, “o limite para o montante global das operações realizadas em um exercício financeiro para os Estados não poderá ser superior a 16% da receita corrente líquida”.

A seguir tabela demonstrando operações de crédito do Estado do Paraná, nos últimos quatro exercícios:

**Tabela 37 - Limite das Operações de Crédito – 2019 a 2022 (em reais)**

Operações de Crédito				
Exercício	2019	2020	2021	2022
<b>Percentual aplicado (limite 16%)</b>	<b>0,58%</b>	<b>4,20%</b>	<b>1,01%</b>	<b>2,09%</b>
<b>Receita Corrente Líquida</b>	38.986.094.142	40.443.770.963	47.832.133.754	56.142.989.902
<b>Operações de Crédito</b>	224.356.350	1.688.100.860	481.771.598	1.175.517.563

Fonte: Instruções nº 1122/20, 1035/2021, 580/2022 e 718/2023 – CGE.

Conforme demonstrado, observa-se que o Poder Executivo do Estado de Paraná, no decorrer da gestão 2019/2022, manteve índices inferiores ao limite fixado.

Levando-se em consideração o montante da dívida com operações de crédito no exercício de 2022, esta representou a importância de R\$ 1,17 bilhões, atingindo o índice de 2,09%. Verifica-se, portanto, que a gestão estadual se manteve dentro do limite estabelecido, obedecendo a legislação aplicável.

#### 4.1.2.4. Garantias e Contragarantias de Valores

No que se refere ao Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores, que também compõe o Relatório de Gestão Fiscal (RGF), o art. 9.º, da Resolução nº 43/2001, estabelece os limites para o saldo global das garantias

concedidas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, que não poderá exceder a 22% da receita corrente líquida.

A seguir tabela demonstrando as garantias e contragarantias de valores do Estado do Paraná, nos últimos quatro exercícios:

**Tabela 38 - Garantias e Contragarantias de Valores – 2019 a 2022 (em reais)**

Garantias e Contragarantias				
Exercício	2019	2020	2021	2022
Percentual aplicado (limite 22%)	1,40%	1,56%	1,46%	0,68%
Receita Corrente Líquida	38.986.094.142	40.443.770.963	47.832.133.754	56.142.989.902
Garantias e Contragarantias	545.198.808	632.085.872	700.572.392	379.859.333

Fonte: Instruções nº 1122/20, 1035/2021, 580/2022 e 718/2023 – CGE.

Conforme demonstrado, observa-se que o Poder Executivo do Estado de Paraná, no decorrer da gestão 2019/2022, manteve índices inferiores ao limite fixado, observando-se um declínio substancial no valor e no índice no último ano da gestão.

Levando-se em consideração o montante das garantias com operações de crédito no exercício de 2022, estas representam a importância de R\$ 379 milhões, atingindo o índice de 0,68%. Verifica-se, portanto, que a gestão estadual se manteve dentro do limite estabelecido, obedecendo a legislação aplicável.

De acordo com as notas explicativas do demonstrativo publicado em 2022, o valor demonstrado refere-se à concessão das garantias concedidas por aval para a COHAPAR, Fundo de Desenvolvimento Econômico e Fundo de Aval Garantidor das Microempresas e Empresas de Pequeno Porte do Paraná, entidades que compõem a administração indireta estadual.

Não houve exigência de recebimentos de contragarantia, nos termos estabelecidos no art. 40, § 1.º, II127, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

#### 4.1.3. PUBLICAÇÃO DOS RELATÓRIOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei de Responsabilidade Fiscal, com o objetivo de dar transparência à gestão do gasto público, determinou a elaboração e publicação dos Relatórios

Resumidos da Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal, até trinta dias após o encerramento do período a que corresponderem.

Conforme verificado pela CGE, o Poder Executivo Estadual realizou as publicações dos relatórios exigidos, no Diário Oficial do Poder Executivo Estadual, dentro do prazo legal.

#### 4.1.4. AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

A Lei de Responsabilidade Fiscal determina que, ao final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo deve demonstrar o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública, na Casa Legislativa Estadual (LC nº 101/2000 art. 9.º § 4.º).

A CGE verificou que o Poder Executivo Estadual realizou as audiências públicas do 1.º e do 3.º quadrimestre do exercício de 2022 dentro do prazo legal. Entretanto, a audiência pública do 2.º quadrimestre, que deveria ter sido realizada até o final do mês de setembro, ocorreu somente em 10/10/2022.

No contraditório, o governo justificou que o atraso na realização da audiência pública não ocorreu por culpa do Poder Executivo, mas foi por motivo de força maior, em virtude de realização de eleições estaduais nesse período, justificativa que foi acatada.

#### 4.1.5. OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS FRENTE ÀS DISPONIBILIDADES

A LRF, no artigo 42, estabeleceu a vedação ao titular de poder ou órgão de contrair obrigações de despesa, nos dois últimos quadrimestres do último ano de mandato, sem recursos para seu pagamento no mesmo exercício ou que não estejam cobertas com recursos financeiros arrecadados no exercício em que foram contraídas.

A CGE verificou que, em 31 de dezembro de 2022 o total das disponibilidades de caixa do Poder Executivo Estadual era suficiente para suportar as obrigações financeiras existentes na mesma data, restando ainda uma disponibilidade de caixa líquida total de R\$ 17,7 bilhões.

Verificou, ainda, que havia suficiente disponibilidade de caixa para suportar as obrigações em cada um dos grupos de fontes, tanto livres como vinculadas, evidenciando atendimento ao estabelecido no art. 42, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

#### 4.1.6. LIMITES DA LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS - LDO

A LDO para o exercício de 2022, Lei Estadual nº 20.648/2021, em seus artigos 17 a 19, estabeleceu as diretrizes e os limites percentuais de despesas dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública.

##### a) Transferências ao Poder Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública

As transferências de recursos financeiros aos Poderes Legislativo, Judiciário, ao Ministério Público e à Defensoria Pública observaram os limites definidos nos artigos 17 a 19 da LDO, e corresponderam aos valores fixados na Lei Orçamentária para o exercício de 2022.

##### b) Metas Fiscais

As metas fiscais anuais para o resultado Primário e Nominal são fixadas no Anexo de Metas Fiscais, da LDO, conforme estabelecido no art. 4.º, §1.º, da LRF.

Para o exercício de 2022, a Lei Estadual nº 20.648/2021 (LDO), em seu Anexo I, estabeleceu as metas para o Resultado Primário e Nominal, conforme demonstrado na tabela a seguir:

**Tabela 39 - Metas Fiscais Resultados Primário e Nominal – 2022**

DISCRIMINAÇÃO	VALOR	% PIB
RESULTADO PRIMÁRIO	-4.590.620.606,00	-11,41%
RESULTADO NOMINAL	-5.073.024.237,00	-12,61%

Fonte: Instrução nº 718/2023 – CGE

O Resultado Primário representa a diferença entre as receitas e as despesas orçamentárias, excluídas as receitas e despesas de juros, ou seja, é a verificação da capacidade das receitas não financeiras suportarem as despesas não financeiras, indicando se os gastos orçamentários são compatíveis com a sua arrecadação, de modo que um superávit primário contribui para a redução do estoque total da dívida líquida, enquanto o déficit primário indica necessidade de financiamentos para cobrir os gastos não financeiros, aumentando assim o endividamento.

Verificou-se que o Resultado Primário obtido no exercício se constituiu de um Superávit Primário no montante de R\$ 5,6 bilhões, enquanto a meta fiscal definida na LDO fixava um Déficit Primário de até R\$ 4,6 bilhões.

O Resultado Nominal constitui-se de um instrumento de acompanhamento do estoque da Dívida Pública Estadual, elaborado para se aferir a evolução/involução da Dívida Consolidada.

Com relação ao Resultado Nominal, verificou-se que ele foi superavitário em R\$ 6,2 bilhões, enquanto a meta fixada na LDO estabelecia a possibilidade de um Déficit Nominal de até R\$ 5,1 bilhões.

Diante do exposto, visto que os Resultados Primário e Nominal apresentaram consideráveis superávits, enquanto as Metas Fiscais estabelecidas na LDO estabeleceram resultados negativos (déficit), fica evidenciado o cumprimento das metas legalmente fixadas.

A seguir comparativo do Resultado Primário de 2019 a 2022:

**Tabela 40 - Resultado Primário - 2019 a 2022**

RESULTADO PRIMÁRIO		
EXERCÍCIO	META PREVISTA NA LDO	RESULTADO ALCANÇADO
2019	(4.399.213.569,00)	1.116.597.119,00
2020	(879.114.113,00)	20.817.607,61
2021	(1.690.652.781,00)	7.223.617.625,06
2022	(4.590.620.606,00)	5.554.406.481,28

Fonte: Instruções nº 1122/20, 1035/2021, 580/2022 e 718/2023 – CGE.

Conforme demonstrado, nos quatro últimos exercícios o Governo Estadual cumpriu as metas estabelecidas para o Resultado Primário nas Lei de Diretrizes Orçamentárias.

A seguir comparativo do Resultado Nominal de 2019 a 2022:

**Tabela 41 - Resultado Nominal - 2019 a 2022**

RESULTADO NOMINAL		
EXERCÍCIO	META PREVISTA NA LDO	RESULTADO ALCANÇADO
2019	(2.690.107.169,00)	2.027.550.170,29
2020	(1.584.567.090,00)	238.974.068,48
2021	(2.502.320.062,00)	6.482.226.604,48
2022	(5.073.024.237,00)	6.153.419.176,04

Fonte: Instruções nº 1122/20, 1035/2021, 580/2022 e 718/2023 – CGE.

Da mesma forma, nos quatro últimos exercícios o Governo Estadual cumpriu as metas estabelecidas para Resultado Nominal nas LDOs.

#### 4.1.7. DESPESAS COM PUBLICIDADE LEGAL E INSTITUCIONAL

A CGE verificou que as despesas previstas, no exercício de 2022, para Publicidade Legal e Institucional dos Órgãos e Entidades da Administração Pública Estadual foram inseridas no PPA 2020-2023, instituído pela Lei Estadual nº 20.077/2019.

Tendo em vista que o ano de 2022 foi um ano eleitoral, a análise das despesas com publicidade, notadamente a Institucional, demanda um alcance maior da legislação. Nesse sentido, a Lei Federal nº 9.504/1997, em seus artigos 73 a 78 elenca um rol de práticas vedadas aos agentes públicos, em ano de eleições, com a finalidade de não afetar a igualdade de oportunidades entre os candidatos aos cargos eletivos e não comprometer a lisura do pleito.

Em relação aos serviços de publicidade, a Constituição do Estado do Paraná estabelece, no parágrafo 1.º do art. 27, que a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social, dela não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos. Impõe, também, que, semestralmente, a administração direta, indireta e fundacional publicará, no Diário Oficial, relatório das despesas realizadas com a propaganda e a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas, especificando os nomes dos veículos publicitários.

Constatou-se que as publicações determinadas pela Constituição Estadual foram realizadas pela Secretaria de Estado da Comunicação Social e da

Cultura no Diário Oficial do Estado do Paraná. Os relatórios semestrais de 2022 foram publicados no Diário Oficial do Paraná – Poder Executivo Estadual: nº 11.219, de 18 de julho de 2022, e nº 11.365, de 23 de fevereiro de 2023, relativos, respectivamente, aos 1.º e 2.º semestres do exercício de 2022.

De acordo com os dados obtidos no SEI-CED, que realiza a captação dos valores executados do Poder Executivo e demais Poderes, no exercício de 2022, os gastos efetivos, despesa empenhada líquida, com Publicidade Legal e Institucional totalizaram R\$ 112,2 milhões. Comparando-se com o exercício anterior, que somou R\$ 154,4 milhões, em valores atualizados pelo IPCA, houve uma redução de 27,33%.

Excluindo os valores referentes às despesas de Outros Poderes do Estado, resta que o Poder Executivo, Administração direta e indireta, teve R\$ 95,3 milhões em despesas com publicidade legal e institucional no exercício de 2022.

Cabe apresentar que, conforme julgamento do Supremo Tribunal Federal, das Ações Diretas de Inconstitucionalidade - ADI 7178 e ADI 7821, não se aplica ao pleito de 2022, em virtude do princípio da anterioridade eleitoral, as inovações trazidas pelos arts. 3.º e 4.º da Lei Federal nº 14.356, de 31 de maio de 2022, que alterariam os critérios previstos no art. 73, inciso VII, da Lei Federal nº 9.504/1997.

A Lei Federal nº 9.504/1997, para o período de três meses que antecedem as eleições, ou seja, basicamente, nos meses de julho, agosto e setembro, propõe vedações em ano eleitoral em gastos com publicidade, em especial conforme o art. 73.

A CGE verificou valores empenhados nesse período, dessa forma sugeriu-se abertura de contraditório ao Governo do Estado do Paraná para que se manifestasse sobre os valores empenhados a título de Publicidade Institucional nos três meses que antecederam o pleito eleitoral. (Item 1. Gestão Orçamentária – Despesas com Publicidade Institucional no Ano de Eleição).

O Governo Estadual apresentou suas justificativas sobre o questionamento, e ao se analisar as justificativas trazidas, a CGE concluiu que não houve violação do disposto no ordenamento jurídico, uma vez que foi realizada consulta e houve autorização da Justiça Eleitoral para a realização de propaganda institucional, conforme demonstrado nos documentos acostados nos autos.

A referida lei eleitoral nº 9.504/1997 traz uma segunda regra, a qual se refere ao limite máximo de gasto com publicidade, definido pela média dos últimos três anos.

A CGE fez uma comparação dos gastos com publicidade no primeiro semestre do ano eleitoral com o valor apurado entre a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos, e verificou que no exercício em análise a entidade não realizou despesas com publicidade em desacordo com as disposições do art. 73, VII da Lei Federal nº 9.504/1997.

## **5. GESTÃO PREVIDENCIÁRIA**

Inicialmente, cabe destacar que a análise detalhada a respeito da Gestão Previdenciária é tratada em capítulo específico, portanto, serão abordados aqui aspectos gerais contábeis e atuariais.

O Sistema Previdenciário do Estado do Paraná promove a cobertura de 128.019 servidores ativos e 133.709 aposentados e pensionistas, totalizando 261.728 segurados<sup>9</sup>, sendo formado por três fundos de natureza previdenciária: Previdência, Financeiro e Militar.

### **5.1. DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS E ASPECTOS ATUARIAIS DOS FUNDOS PREVIDENCIÁRIOS**

Os valores apurados pela CGE, com base nos dados encaminhados via SEI-CED, estão coerentes com os valores verificados nas demonstrações contábeis dos Fundos Previdenciários.

#### **5.1.1. FUNDO DE PREVIDÊNCIA**

##### **5.1.1.1. Balanço Patrimonial**

No ativo, a grande maioria dos recursos financeiros do Fundo de Previdência estão aplicados junto a instituições financeiras e mercado de capitais, pois as aplicações financeiras somaram R\$ 7,7 bilhões, representando 95,75% do ativo total deste fundo previdenciário.

Conforme consta em Notas Explicativas (peça 37, fl. 10), na data de 30/11/2022 ocorreu quitação integral das parcelas 24<sup>a</sup> a 60<sup>a</sup> do Termo de Parcelamento e Confissão de Débitos Previdenciários nº 00179/2021, referente a Aportes Periódicos

---

<sup>9</sup> Conforme Relatório de Avaliação Atuarial DPREV/ATUÁRIA 373/2023 da PARANAPREVIDÊNCIA.

Amortização Déficit Atuarial RPPS sob regime de Parcelamento do Poder Executivo, no valor total de R\$ 471.890.338,45, sendo que R\$ 414.522.067,05 estava registrado no Ativo Não Circulante em 2021.

Os ajustes de perdas dos créditos do Poder Judiciário, Ministério Público e Tribunal de Contas, referentes ao período de julho de 2018 a março de 2019, registrados com base na Lei Estadual nº 19.790/2018, foram estornados em atendimento à Resolução Conjunta entre os Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo, Ministério Público e Tribunal de Contas nº 01/202278 que decidiu que a PARANAPREVIDÊNCIA deveria, no prazo de 90 dias, apurar os valores vertidos ao Fundo de Previdência a título de aportes com base do Decreto Estadual nº 4387, de 30 de março de 2020, especificamente aos períodos de julho de 2018 à março de 2019 e efetuar a devolução pelo critério de valor nominal, aos Poderes e/ou órgãos que administram orçamentos próprios que tenham repassado valores a este título, bem como proceder os devidos lançamentos contábeis.

Isso porque no protocolado nº 18.084.906-8 se discutia a natureza tributária dos aportes e a Subsecretaria de Regimes Próprios de Previdência Social entendeu, em sede de consulta formulada pela PARANAPREVIDÊNCIA, que os aportes utilizados para equacionamento de déficit atuarial e financeiro apresentam natureza tributária e há, portanto, a incidência do artigo 195, § 6.º, da Constituição Federal, para sua exigibilidade.

Destaca-se, ainda, o valor registrado como Contribuição Patronal a Receber do Tribunal de Justiça, no montante de R\$ 13.490.941,64, referente ao mês de dezembro de 2022 e o valor de R\$ 6.109.896,81 que são referentes a processos/bloqueios judiciais realizados na conta do Fundo de Previdência, mediante autorização do Poder Judiciário, e outros valores extraorçamentários.

No passivo, as Provisões Matemáticas Previdenciárias compunham 96,07% do passivo total, registradas nas obrigações de longo prazo no valor de R\$ 7,7 bilhões, com um acréscimo de 1,53% em relação ao exercício anterior.

A composição do Patrimônio Líquido do Fundo de Previdência se dá somente pelos Resultados Acumulados e apresenta superávit no montante de R\$ 296,3 milhões.

O resultado patrimonial do exercício 2022 foi de R\$ 723,7 milhões.

#### 5.1.1.2. Balanço Orçamentário

A execução orçamentária do Fundo de Previdência apurou um superávit orçamentário de R\$ 1,2 bilhão no exercício de 2022. Este montante tem por objetivo capitalizar recursos para o pagamento dos benefícios previdenciários do presente e do futuro.

Quanto às receitas de contribuições, a parte dos servidores vinculados ao Fundo de Previdência e a contrapartida efetuada pelo ente (patronal) somaram R\$ 2,5 bilhões. A receita patrimonial, que provém de receita de aluguéis, rendimentos sobre investimentos do RPPS e sobre devolução de depósitos judiciais, somou R\$ 498 milhões no exercício em análise.

Ainda, em outras receitas correntes, o Fundo de Previdência recebeu aportes de R\$ 116,9 milhões do Poder Executivo e de outros Poderes para amortização do déficit atuarial e mais R\$ 607,5 milhões vertidos pelo Poder Executivo referente ao Termo de Parcelamento e Confissão de Débitos Previdenciários nº 00179/2021 que foi integralmente quitado com o pagamento da 24ª a 60ª parcela. Além disso, em atendimento à Lei Estadual nº 18.469/2015, foram repassados R\$ 380,3 milhões dos Royalties de Itaipu. No total, o Fundo de Previdência recebeu R\$ 1,2 bilhão classificados em Outras Receitas Correntes.

Com relação às despesas, o Fundo de Previdência arcou com o pagamento de R\$ 2,2 bilhões de aposentadorias e R\$ 728,8 milhões de pensões.

#### 5.1.1.3. Balanço Financeiro

A CGE constatou que houve uma geração de caixa e equivalentes de caixa no valor de R\$ 403,9 milhões.

O Fundo de Previdência apresentou equilíbrio financeiro, pois os ingressos são superiores às suas despesas, não havendo necessidade de complementação por parte do ente para cobrir insuficiências financeiras.

#### 5.1.1.4. Aspectos Atuariais

O total de recursos financeiros já capitalizados no Fundo de Previdência somam R\$ 8,4 bilhões, incluindo os valores de aportes pelo Estado do Paraná referentes

a royalties da usina de Itaipu, previstos no art. 3.º da Lei Estadual nº 18.469/2015. Assim, o Resultado Técnico da Avaliação Atuarial apresenta um superávit de R\$ 176,4 milhões, mesmo sem computar o valor dos imóveis, contabilizado no Balanço Patrimonial em R\$ 285,6 milhões.

Com a reestruturação do Plano de Custeio por meio da Lei Estadual nº 20.635/2021, o Fundo de Previdência passou a apresentar equilíbrio atuarial a partir do exercício de 2021.

## 5.1.2. FUNDO FINANCEIRO

### 5.1.2.1. Balanço Patrimonial

No Ativo destaca-se o grupo “Créditos a Curto Prazo”, com montante de R\$ 81,6 milhões, no qual estão registrados os Créditos Previdenciários a Receber de Aposentados e Pensionistas no valor total de R\$ 177,7 mil e os créditos de compensação com o RGPS no valor de R\$ 7 milhões.

Importante ressaltar o expressivo aumento na conta Caixa e Equivalentes de Caixa, que passou de R\$ 3,5 milhões em 2021 para R\$ 55,8 milhões ocasionando, principalmente, à reclassificação de R\$ 25,7 milhões de aplicações financeiras para esta conta devido à sua alta liquidez. Até o exercício anterior, estas aplicações eram registradas na conta Investimentos e Aplicações Temporárias de Curto Prazo.

O Passivo do Fundo Financeiro é composto exclusivamente pelas obrigações de curto prazo que tiveram aumento de 53,48% em relação ao exercício anterior, passando de R\$ 9,1 milhões para R\$ 14 milhões.

A composição do Patrimônio Líquido do Fundo Financeiro se dá somente pelos Resultados Acumulados e apresenta superávit no montante de R\$ 200,4 milhões, com incremento de 19,82% em relação ao exercício anterior.

O resultado patrimonial do exercício 2022 foi de R\$ 33,1 milhões, apresentando decréscimo de 46,71% ao apurado em 2021, quando registrou superávit de R\$ 62,1 milhões.

#### 5.1.2.2. Balanço Orçamentário

A execução orçamentária do Fundo Financeiro apurou um déficit orçamentário de R\$ 4,8 bilhões no exercício de 2022. Este valor é amparado com os recursos de “Transferência Financeira de Aportes para Insuficiências Financeiras pelos Poderes Executivo, Judiciário, Legislativo, Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública” que no exercício em análise somaram R\$ 4,8 bilhões e figuram no Balanço Financeiro.

Quanto à receita, destacam-se as relativas às contribuições que, no exercício de 2022, somaram R\$ 2,1 bilhões. A receita patrimonial do Fundo Financeiro provém dos rendimentos sobre investimentos do RPPS e sobre devolução de depósitos judiciais e somou R\$ 1,8 milhão no exercício em análise.

Em outras receitas correntes, o valor mais representativo neste grupo é a compensação financeira com o Regime Geral de Previdência Social e outros RPPS, no valor de R\$ 95,3 milhões.

Com relação à despesa orçamentária, no exercício de 2022 o Fundo Financeiro arcou com o pagamento de R\$ 6,1 bilhões de aposentadorias e R\$ 801 milhões de pensões.

#### 5.1.2.3. Balanço Financeiro

A CGE constatou que houve uma geração de Caixa e Equivalentes de Caixa no valor de R\$ 52,2 milhões.

No exercício em análise foram necessários R\$ 4.846.811.426,87 referentes a Aportes de Insuficiências Financeiras para cobrir o déficit orçamentário de R\$ 4.827.410.291,03, gerando um resultado positivo do fluxo financeiro de R\$ 19.401.135,84, indicando equilíbrio financeiro no Fundo Financeiro.

#### 5.1.2.4. Aspectos Atuariais

Os custos totais dos compromissos do Fundo Financeiro, em valor presente, são de R\$ 128,6 bilhões. Tendo em vista que o total das receitas contributivas previstas são de R\$ 19,4 bilhões, resulta-se, então, em uma insuficiência financeira de R\$ 109,2 bilhões. Este valor representa o total necessário de aportes futuros que o Estado deverá fazer, ao longo do tempo, para complementação da folha de benefícios

dos seus segurados, considerando o mecanismo de repartição simples de financiamento deste Fundo, se considerada a aplicação da Taxa de Juros Atuarial decrescente de 4,73% ao ano em 2023, até 4,50% ao ano a partir de 2024.

### 5.1.3. FUNDO MILITAR

#### 5.1.3.1. Balanço Patrimonial

No Ativo destaca-se a conta Caixa e Equivalentes de Caixa no valor de R\$ 10,1 milhões, representando 84,78% do total do ativo.

O Passivo do Fundo Militar é composto exclusivamente pelas obrigações de curto prazo, que tiveram aumento de 277,16% em relação ao exercício anterior, passando de R\$ 1,5 milhão para R\$ 5,8 milhões. Isso porque os benefícios que foram bloqueados em virtude de pendências com procedimentos legais do Fundo Militar (Benefícios de Conta Bloqueada) passaram de R\$ 556,5 mil para R\$ 4,5 milhões, conforme Nota Explicativa 3.5.

A composição do Patrimônio Líquido do Fundo Militar se dá somente pelos Resultados Acumulados e apresenta superávit no montante de R\$ 6,1 milhões, com incremento de 100,87% em relação ao exercício anterior.

O resultado patrimonial do exercício 2022 foi de R\$ 3 milhões, apresentando acréscimo de 98,89% ao apurado em 2021.

#### 5.1.3.2. Balanço Orçamentário

A execução orçamentária do Fundo Militar apurou um déficit orçamentário de R\$ 1,4 bilhão no exercício de 2022. Este valor é amparado com os recursos de “Transferência Financeira de Aportes para Insuficiências Financeiras” efetuada pelo Estado que, no exercício em análise, somou R\$ 1,4 bilhão e figura no Balanço Financeiro.

Quanto às receitas relativas às contribuições, no exercício de 2022, somaram-se R\$ 706,3 milhões. A receita patrimonial do Fundo Militar provém exclusivamente da remuneração dos depósitos judiciais, e em outras receitas correntes são registradas “Outras Restituições Recebíveis” que somou R\$ 6,3 milhões no exercício de 2022.

Em relação às despesas orçamentárias, o Fundo Militar arcou com o pagamento de R\$ 1,5 bilhão de aposentadorias e R\$ 610,6 milhões de pensões, totalizando R\$ 2,1 bilhões em benefícios.

#### 5.1.3.3. Balanço Financeiro

A CGE constatou que houve uma geração de Caixa e Equivalentes de Caixa no valor de R\$ 8,5 milhões.

Nos termos do § 1.º do art. 22 da Lei Estadual nº 17.435/2012, o Estado aportou recursos no valor de R\$ 1,4 bilhão para cobertura da insuficiência financeira, tendo em vista que o valor da folha de benefícios pagos aos segurados militares foi superior às contribuições arrecadadas. Este valor foi suficiente para cobrir o déficit orçamentário apurado de R\$ 1,4 bilhão, indicando equilíbrio financeiro no Fundo Militar no exercício de 2022.

#### 5.1.3.4. Aspectos Atuariais

Os custos totais dos compromissos do Fundo Militar, em valor presente, são de R\$ 55,4 bilhões. Tendo em vista que o total das receitas contributivas previstas é de R\$ 17,3 bilhões, resulta-se, então, em uma insuficiência financeira de R\$ 38,1 bilhões. Este valor representa o total necessário de aportes futuros que o Estado deverá fazer, ao longo do tempo, para complementação da folha de benefícios dos seus segurados, considerando o mecanismo de repartição simples de financiamento deste Fundo, se considerada a aplicação da Taxa de Juros Actuarial decrescente de 4,73%, ao ano, em 2023, até 4,50% ao ano, a partir de 2024.

No exercício de 2022, a insuficiência financeira apurada de R\$ 38,1 bilhões, sem a utilização da taxa de juros actuarial, passa a ser de R\$ 135,2 bilhões, quando verificada com uma taxa decrescente de 4,73% em 2023 e 4,5% ao ano, a partir de 2024.

Ressalta-se que no Fundo Militar, tal qual nos demais fundos previdenciários, houve a exclusão da contrapartida do Estado em relação à contribuição dos aposentados e pensionistas, em virtude da nova redação dada ao art. 16 da Lei Estadual nº 17.435/2012.

## V. GESTÃO PATRIMONIAL

Inicialmente, cabe destacar que a análise a respeito da “Governança das Informações Contábeis” é tratada em capítulo específico, portanto, serão abordados aqui aspectos gerais dos demonstrativos contábeis, com base nas informações contidas nas Instruções Técnicas da Coordenadoria de Gestão Estadual deste Tribunal de Contas.

### 1. BALANÇO PATRIMONIAL

O Balanço Patrimonial demonstra a posição dos elementos patrimoniais, representados pelos saldos de cada conta.

#### 1.1 COMPOSIÇÃO DO ATIVO

A seguir a composição dos grupos ao Ativo que integram o Balanço Patrimonial Global, incluindo o Regime Próprio da Previdência Social, com os saldos das contas apurados no exercício.

**Tabela 42 - Balanço Patrimonial Consolidado Global – Ativo – 2022**

ESPECIFICAÇÃO	ATIVO		%	%
	2022	2021	S/ Total	(22/21)
<b>Ativo Circulante</b>	<b>35.757.006.825,99</b>	<b>32.378.005.397,50</b>	<b>40,40</b>	<b>10,44</b>
Caixa e Equivalentes de Caixa	28.423.157.567,57	20.214.186.896,03	32,12	40,61
Créditos a Curto Prazo	5.514.676.331,41	5.282.192.949,03	6,23	4,40
Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo	1.361.667.756,92	6.458.292.102,39	1,54	-78,92
Estoques	456.983.718,40	423.158.244,63	0,52	7,99
VPD Pagas Antecipadamente	521.451,69	175.205,42	0,00	197,62
<b>Ativo Não Circulante</b>	<b>52.746.009.058,18</b>	<b>56.548.555.570,11</b>	<b>59,60</b>	<b>-6,72</b>
Realizável a Longo Prazo	13.035.999.269,48	22.424.204.364,26	14,73	-41,87
Investimentos	17.255.425.869,38	16.667.202.131,34	19,50	3,53
Imobilizado	22.141.802.188,21	17.430.182.896,83	25,02	27,03
Intangível	312.781.731,11	26.966.177,68	0,35	1.059,90
<b>TOTAL DO ATIVO</b>	<b>88.503.015.884,17</b>	<b>88.926.560.967,61</b>	<b>100,00</b>	<b>-0,48</b>

Fonte: Instrução nº 718/2023 – CGE

Verifica-se que o Ativo Circulante da Administração Global totalizou R\$ 35,8 bilhões, representando 40,40% do total do Ativo, registrando um acréscimo de 10,44%, em relação ao exercício anterior, que foi de R\$ 32,4 bilhões.

Já o Ativo Não Circulante da Administração Global totalizou R\$ 52,7 bilhões, representando 59,60% do total do Ativo, com uma redução de 6,72%, em relação ao exercício anterior, o qual havia registrado o valor de R\$ 56,5 bilhões.

Cabe destacar que, no Balanço Patrimonial do Poder Executivo, a CGE, comparando os dados da tabela que compõe as Notas Explicativas com os valores apresentados no Balancete Contábil extraído do SEI-CED, verificou-se significativa redução do saldo do grupo Ativo Realizável a Longo Prazo que se deu em razão de ajustes de perdas, em especial na Dívida Ativa Tributária.

Diante disso, a CGE entendeu necessário ofertar contraditório ao Governo do Estado do Paraná para apresentação de esclarecimentos em razão dos expressivos ajustes de perdas, no montante de R\$ 43,3 bilhões.

Após análise do contraditório apresentado, a CGE concluiu que a maior parte dos saldos dos ajustes de perdas não foram justificados, nem na fase de contraditório e nem por Notas Explicativas, e que a parte esclarecida corrobora o entendimento de que a falha na contabilização afetou os resultados das Demonstrações Contábeis do exercício em análise (2022), uma vez que foi corrigida depois do seu encerramento.

Diante do exposto, a Unidade Técnica apresentou opinativo pela anotação de Ressalvas na Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo em razão de:

- a) baixa em duplicidade na conta contábil 12111999900 - OUTROS AJUSTES DE PERDAS DE CRÉDITOS A LONGO PRAZO, referente a desincorporação dos créditos a receber oriundos do Banestado ter ocasionado demasiada redução de valores a receber, no montante de R\$ 4.375.762.176,10, e assim ter afetado a fidedignidade das Demonstrações Contábeis do exercício em análise (2022);
- b) falta de justificativas sobre a evolução do saldo da conta contábil 12111990300 (-) AJUSTE DE PERDAS DE EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS CONCEDIDOS, que passou de R\$ 48.681.840,26 em 31/12/2021 para R\$ 1.083.081.690,52 em 31/12/2022; e,
- c) falta de justificativas sobre a evolução do saldo da conta contábil 12111990400 (-) AJUSTE DE PERDAS DE DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA, que passou de R\$ 31.099.450.157,57 em 31/12/2021 para R\$ 37.883.621.472,13 em 31/12/2022.

Sugeriu, ainda, a emissão de Recomendação ao Estado do Paraná para que:

- a) divulgue em Notas Explicativas as metodologias e as memórias de cálculos utilizadas nos ajustes para perdas de seus ativos (Dívida Ativa), nos termos do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP.

A seguir comparativo da composição do Ativo nos últimos exercícios:

**Tabela 43 - Balanço Patrimonial Consolidado Global – Ativo – 2010 a 2022 (em reais)**

ATIVO				
ESPECIFICAÇÃO	2022	2021	2020	2019
<b>Ativo Circulante</b>	35.757.006.826	32.378.005.398	23.558.699.580	20.653.200.089
<b>Ativo Não Circulante</b>	52.746.009.058	56.548.555.570	52.958.729.690	43.404.453.359
<b>TOTAL DO ATIVO</b>	<b>88.503.015.884</b>	<b>88.926.560.968</b>	<b>76.517.429.270</b>	<b>64.057.653.448</b>

Fonte: Instruções nº 1035/2021 e 718/2023 – CGE.

A análise horizontal compara os valores do mesmo item do Ativo em diferentes períodos, para verificar a evolução dos elementos do Balanço Patrimonial:

**Tabela 44 - Análise Horizontal – Ativo – 2019 a 2022**

ATIVO			
ESPECIFICAÇÃO	2022/2021	2021/2020	2020/2019
<b>Ativo Circulante</b>	10,4%	37,4%	14,1%
<b>Ativo Não Circulante</b>	-6,7%	6,8%	22,0%
<b>TOTAL DO ATIVO</b>	-0,5%	16,2%	19,5%

Destaca-se que o Ativo Circulante, que compreende os créditos e valores que estão disponíveis para realização imediata, bem como os que têm a expectativa de realização em até doze meses, após a data das demonstrações contábeis, apresentou um aumento considerável de 2020 em relação à 2021, de 37,4%.

Já o Ativo Não Circulante, que compreende os créditos e valores que não estão disponíveis para realização imediata, bem como os que têm a expectativa de realização após doze meses da data das demonstrações contábeis, apresentou redução de 6,7% de 2021 em relação à 2022, em razão de ajustes de perdas conforme já descrito.

Na análise vertical, ao contrário da Análise Horizontal, são analisadas as colunas das demonstrações, cujo objetivo é medir percentualmente cada componente em relação ao todo do qual faz parte, permitindo que sejam feitas comparações de dois ou mais períodos, conforme segue:

**Tabela 45 - Análise Vertical – Ativo – 2019 a 2022 (em reais)**

ATIVO								
Especificação	2022	% Ativo	2021	% Ativo	2020	% Ativo	2019	% Ativo
<b>Ativo Circulante</b>	35.757.006.826	<b>40,40</b>	32.378.005.398	<b>36,41</b>	23.558.699.580	<b>30,79</b>	20.653.200.089	<b>32,24</b>
<b>Ativo Não Circulante</b>	52.746.009.058	<b>59,60</b>	56.548.555.570	<b>63,59</b>	52.958.729.690	<b>69,21</b>	43.404.453.359	<b>67,76</b>
<b>TOTAL DO ATIVO</b>	<b>88.503.015.884</b>	<b>100</b>	<b>88.926.560.968</b>	<b>100</b>	<b>76.517.429.270</b>	<b>100</b>	<b>64.057.653.448</b>	<b>100</b>

Fonte: Instruções nº 1035/2021 e 718/2023 – CGE.

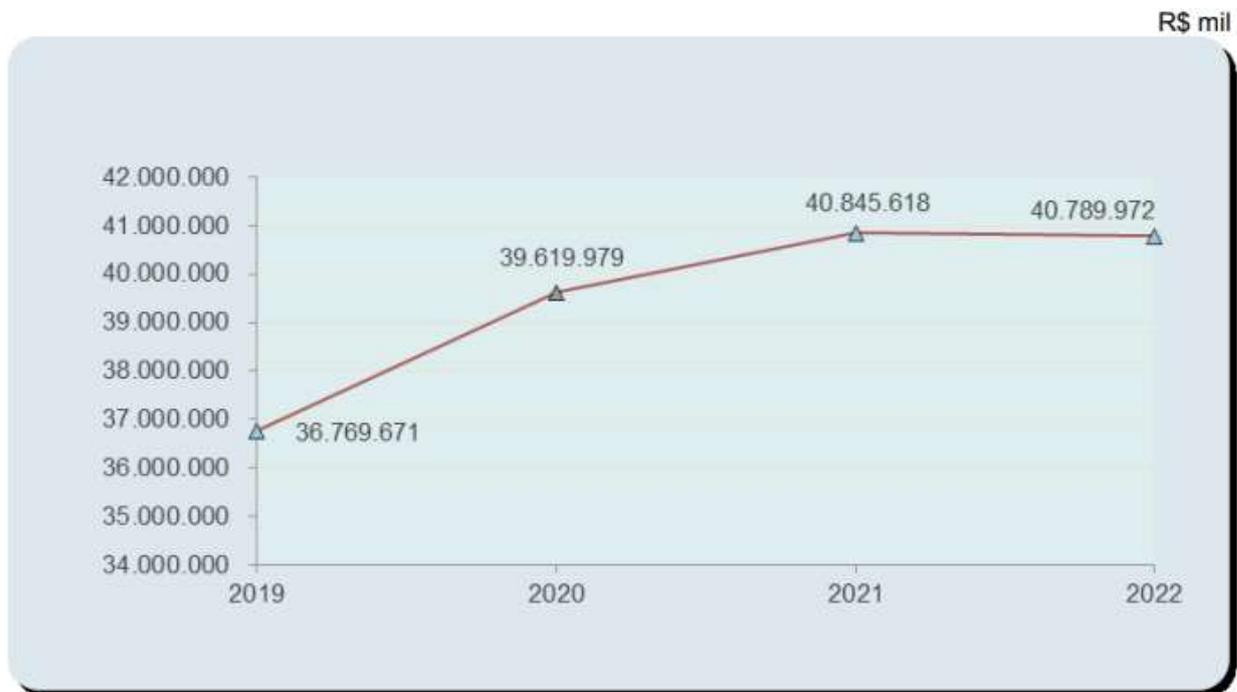
Destaca-se que houve aumento do Ativo Circulante em relação ao total do Ativo no decorrer dos exercícios. Ao contrário, o Ativo Não Circulante reduziu percentualmente em relação ao total do Ativo.

### 1.1.1. DÍVIDA ATIVA

Representa o conjunto de créditos, devidos por pessoas físicas ou jurídicas, em favor da Fazenda Pública, seja de natureza tributária ou não tributária, cujo recebimento não ocorreu no prazo legal estabelecido.

Demonstra-se, em termos nominais, a variação do estoque dos créditos a receber, inscritos em Dívida Ativa do Estado, nos últimos quatro anos.

Figura 30 - Evolução do Estoque da Dívida Ativa – 2019 a 2022



Fonte: Instrução nº 718/2023 – CGE

Verifica-se que houve uma evolução acumulada de 10,93% do saldo da Dívida Ativa nos últimos quatro anos.

O saldo da Dívida Ativa apresentou-se no final de 2022 praticamente estável em relação ao exercício anterior. A pequena redução nominal de R\$ 55,6 milhões corresponde ao decréscimo de 0,14%.

No exercício de 2022, o estoque total da Dívida Ativa, antes da Provisão, totalizou R\$ 40,8 bilhões, sendo que o valor lançado para Provisão para Perdas da Dívida Ativa foi de R\$ 37,9 bilhões, resultando em um Saldo da Dívida Ativa de R\$ 2,9 bilhões. Os significativos ajustes relacionados à perda da Dívida Ativa foram tópicos de sugestão de Ressalva e Recomendação pela CGE, já especificado no item anterior.

A CGE verificou que, no exercício de 2022, as inscrições totalizaram R\$ 1,4 bilhão, sendo que esse valor foi proveniente de novas inscrições, no montante de R\$ 2,9 bilhões, e das atualizações, substituições e rescisões que reduziram em R\$ 1,5 bilhão. Verificou-se que o saldo da Dívida Ativa reduziu 0,14%, atingindo, no final do exercício de 2022, R\$ 40,8 bilhões.

Já as baixas registradas totalizaram R\$ 1,5 bilhão, as quais resultaram de pagamentos no valor de R\$ 376,9 milhões, e o restante, correspondente a R\$ 1,1 bilhão, proveniente de baixa por outros motivos.

Os valores arrecadados referentes à Receita da Dívida Ativa totalizaram R\$ 902,6 milhões e corresponderam a 522,23% da previsão que era de R\$ 172,8 milhões. Comparando-se com o exercício de 2021, a arrecadação aumentou em 57,11%. Traçando-se um comparativo entre os exercícios de 2019 e 2022, o recebimento dos créditos apresentou um aumento nominal de 585,05%, passando de R\$ 131,8 milhões para R\$ 902,6 milhões.

Por fim, a tabela demonstra a situação cadastral dos devedores na Dívida Ativa, na data de 31 de dezembro de 2022:

**Tabela 46 - Situação Cadastral dos Devedores na Dívida Ativa – Posição em Dez/22**

			R\$
SITUAÇÃO CADASTRAL	CONTRIBUINTES	VALOR	PARTICIPAÇÃO (%)
Inativos	32.683	33.759.378.966,79	71,60
Ativos	10.989	10.563.853.015,23	22,41
<b>Sub Total</b>	<b>43.672</b>	<b>44.323.231.982,02</b>	<b>94,01</b>
Não Inscritos	530.866	2.825.378.341,00	5,99
<b>Total Dívida Ativa</b>	<b>574.538</b>	<b>47.148.610.323,02</b>	<b>100,00</b>
SITUAÇÃO CADASTRAL	CRÉDITOS	VALOR	PARTICIPAÇÃO (%)
Ajuizada	156.629	26.468.038.641,73	70,91
Não Ajuizada	1.930.685	10.859.148.537,40	29,09
<b>Total Dív Ativa C/ Exigib. Imediata</b>	<b>2.087.314</b>	<b>37.327.187.179,13</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Instrução nº 718/2023 – CGE

Cabe destacar que dos R\$ 37,3 bilhões da Dívida Ativa com Exigibilidade Imediata, R\$ 36,6 bilhões referem-se a créditos tributários, sendo o ICMS responsável por 35,7 bilhões, ou seja, 95,67% deste total.

## 1.2 COMPOSIÇÃO DO PASSIVO

A seguir a composição dos grupos ao Passivo que integram o Balanço Patrimonial Global, incluindo o Patrimônio Líquido, com os saldos das contas apurados no exercício.

**Tabela 47 - Balanço Patrimonial Consolidado Global – Passivo – 2022**

			R\$	
PASSIVO			%	%
ESPECIFICAÇÃO	2022	2021	S/ Total	(22/21)
<b>Passivo Circulante</b>	<b>22.794.929.013,25</b>	<b>7.951.967.689,51</b>	<b>36,82</b>	<b>186,66</b>
Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais a pagar a Curto Prazo	263.277.166,79	445.528.833,94	0,43	-40,91
Empréstimos e Financiamentos a Curto Prazo	1.111.831.369,95	1.049.607.433,87	1,80	5,93
Fornecedores e Contas a Pagar a Curto Prazo	2.371.075.330,04	1.689.369.588,15	3,83	40,35
Obrigações Fiscais a Curto Prazo	99.474.829,72	35.714.040,67	0,16	178,53
Obrigações de Repartição a Outros Entes	351.162.686,66	-	0,57	-
Provisões a Curto Prazo	16.859.869.584,68	2.200.917.087,87	27,23	666,04
Demais Obrigações a Curto Prazo	1.738.238.045,41	2.530.830.705,01	2,81	-31,32
<b>Passivo Não Circulante</b>	<b>39.119.108.162,98</b>	<b>39.168.122.959,89</b>	<b>63,18</b>	<b>-0,13</b>
Obrigações Trabalhistas, Previdenciárias e Assistenciais a pagar a Longo Prazo	13.665.161,86	371.469.673,76	0,02	-96,32
Empréstimos e Financiamentos a Longo Prazo	21.985.533.201,10	20.773.764.955,23	35,51	5,83
Fornecedores e Contas a Pagar a Longo Prazo	6.262.660.467,34	6.400.185.725,36	10,12	-2,15
Obrigações Fiscais a Longo Prazo	1.193.635.100,53	1.288.244.276,50	1,93	-7,34
Provisões a Longo Prazo	9.583.591.114,53	10.256.153.740,34	15,48	-6,56
Demais Obrigações a Longo Prazo	80.023.117,62	78.304.588,70	0,13	2,19
<b>TOTAL DO PASSIVO</b>	<b>61.914.037.176,23</b>	<b>47.120.090.649,40</b>	<b>100,00</b>	<b>31,40</b>
PATRIMÔNIO LÍQUIDO			%	%
ESPECIFICAÇÃO	2022	2021	S/ Total	(22/21)
Patrimônio Social e Capital Social	4.609.168.530,40	4.212.498.310,48	17,33	9,42
Adiantamento Para Futuro Aumento de Capital	332.456.239,63	188.625.678,81	1,25	76,25
Ajustes de Avaliação Patrimonial	92.971.086,60	-11.509.118,79	0,35	0,00
Reservas de Lucros	5.114.899,01	0,00	0,02	-
Demais Reservas	34.837.214,44	0,00	0,13	-
Resultados Acumulados	21.514.430.737,86	37.416.855.447,71	80,91	-42,50
(-) Ações / Cotas em Tesouraria	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>TOTAL DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO</b>	<b>26.588.978.707,94</b>	<b>41.806.470.318,21</b>	<b>100,00</b>	<b>-36,40</b>
<b>TOTAL DO PASSIVO E PATRIMÔNIO LÍQUIDO</b>	<b>88.503.015.884,17</b>	<b>88.926.560.967,61</b>		

Fonte: Instrução nº 718/2023 – CGE

O Passivo Circulante apresenta o valor de R\$ 22,8 bilhões, o que corresponde a 36,82% do Total do Passivo. Em relação ao exercício anterior, cujo Passivo Circulante registrou o montante de R\$ 8 bilhões, verifica-se um acréscimo nominal das obrigações de curto prazo equivalente à 186,66%.

O Passivo Não Circulante, ao final do exercício de 2022, totalizou R\$ 39,1 bilhões, representando 63,18% do Passivo Total. Manteve-se praticamente estável em relação ao exercício anterior, quando totalizou R\$ 39,2 bilhões.

O Patrimônio Líquido totalizou 26,6 bilhões, apresentando uma redução de 36,40% em relação ao exercício anterior.

A seguir comparativo da composição do Passivo e Patrimônio Líquido nos últimos quatro exercícios:

**Tabela 48 - Balanço Patrimonial Consolidado Global – Passivo – 2010 a 2022 (em reais)**

PASSIVO E PATRIMÔNIO LÍQUIDO				
Especificação	2022	2021	2020	2019
<b>Passivo Circulante</b>	22.794.929.013	7.951.967.690	5.660.275.194	5.423.476.135
<b>Passivo Não-Circulante</b>	39.119.108.163	39.168.122.960	31.097.790.941	11.784.499.205
<b>Patrimônio Líquido</b>	26.588.978.708	41.806.470.318	39.759.363.135	46.849.678.108
<b>TOTAL - Passivo e PL</b>	<b>88.503.015.884</b>	<b>88.926.560.968</b>	<b>76.517.429.270</b>	<b>64.057.653.448</b>

Fonte: Instruções nº 1035/2021 e 718/2023 – CGE.

A análise horizontal compara os valores do mesmo item do Passivo em diferentes períodos, para verificar a evolução dos elementos do Balanço Patrimonial:

**Tabela 49 - Análise Horizontal – Passivo – 2019 a 2022**

PASSIVO E PATRIMÔNIO LÍQUIDO			
Especificação	2022/2021	2021/2020	2020/2019
<b>Passivo Circulante</b>	186,7%	40,5%	4,4%
<b>Passivo Não-Circulante</b>	-0,1%	26,0%	163,9%
<b>Patrimônio Líquido</b>	-36,4%	5,1%	-15,1%
<b>TOTAL – Passivo e PL</b>	-0,5%	16,2%	19,5%

Destaca-se que o Passivo Circulante, que compreende os valores exigíveis até doze meses após a data das demonstrações contábeis, apresentou um aumento de 186,7% de 2021 em relação à 2021.

A conta contábil “PROVISÕES PARA RISCOS FISCAIS A CURTO PRAZO” foi a que mais impactou no subgrupo, saindo de R\$ 1,7 bilhão em 2021 para 16,8 bilhões em 2022, conforme Balanço Patrimonial do Poder Executivo. De acordo com o que foi apresentado em Notas Explicativas (peça 10, fls. 65 e 66), os aumentos das provisões a curto prazo foram influenciados pelos registros na AGE/SEFA:

No Balanço Patrimonial, no Passivo Circulante, nas Provisões a Curto Prazo, foram registrados, principalmente, R\$ 16.770.608.308,00 referentes aos valores provisionados para atender Passivos Contingentes com Demandas Judiciais com Grau de Risco Provável de acontecer, consignados no Anexo II - Riscos Fiscais da LDO, Lei nº 21.228, de 06 de setembro de 2022.

Em decorrência disso, a diminuição do Patrimônio Líquido também foi afetada pelos registros da AGE/SEFA (Provisões).

Cabe destacar que a CGE concluiu que a significativa evolução do saldo da conta foi esclarecida em Notas Explicativas.

Já o Passivo Não Circulante, que compreende as obrigações conhecidas e estimadas que não atendam a nenhum dos critérios para serem classificadas no Passivo Circulante e representam os valores exigíveis após doze meses da data das demonstrações contábeis, apresentou um aumento de 163,9% de 2019 em relação à 2020, mas manteve-se praticamente estável nos dois últimos exercícios.

O Patrimônio Líquido, conforme já descrito, apresentou redução de 0,5%, de 2021 para 2022, principalmente em decorrência do registro dos valores provisionados para atender Passivos Contingentes com Demandas Judiciais.

Na análise vertical, ao contrário da Análise Horizontal, são analisadas as colunas das demonstrações, cujo objetivo é medir percentualmente cada componente em relação ao todo do qual faz parte, permitindo que sejam feitas comparações de dois ou mais períodos, conforme segue:

**Tabela 50 - Análise Vertical – Passivo – 2019 a 2022 (em mil reais)**

ATIVO								
Especificação	2022	(%) Passivo	2021	(%) Passivo	2020	(%) Passivo	2019	(%) Passivo
<b>Passivo Circulante</b>	22.794.929	<b>25,76</b>	7.951.968	<b>8,94</b>	5.660.275	<b>7,40</b>	5.423.476	<b>8,47</b>
<b>Passivo Não-Circulante</b>	39.119.108	<b>44,20</b>	39.168.123	<b>44,05</b>	31.097.791	<b>40,64</b>	11.784.499	<b>18,40</b>
<b>PL</b>	26.588.979	<b>30,04</b>	41.806.470	<b>47,01</b>	39.759.363	<b>51,96</b>	46.849.678	<b>73,14</b>
<b>TOTAL do Passivo e PL</b>	<b>88.503.016</b>	<b>100</b>	<b>88.926.561</b>	<b>100</b>	<b>76.517.429</b>	<b>100</b>	<b>64.057.653</b>	<b>100</b>

Fonte: Instruções nº 1035/2021 e 718/2023 – CGE.

Destaca-se que houve aumento do Passivo Circulante em relação ao total do Passivo/PL no último exercício, cujas razões já foram descritas. O Passivo Não Circulante manteve-se estável nos últimos três exercícios, e o Patrimônio Líquido apresentou redução no decorrer dos quatro exercícios em relação ao total.

### 1.2.1. ANÁLISE FINANCEIRA

Demonstra a liquidez do Estado, apurada mediante a relação do Ativo Circulante sobre o Passivo Circulante, cujo índice revela a capacidade de pagamento do Estado a curto prazo.

A seguir, a tabela demonstra o Índice de Liquidez Corrente, ao longo dos últimos três exercícios:

**Tabela 51 - Análise Financeira – Índice de Liquidez – 2019 a 2022 (em mil reais)**

POSIÇÃO FINANCEIRA – ÍNDICES DE LIQUIDEZ				
COEFICIENTE	EXERCÍCIO	ADM. GLOBAL	R\$	EVOLUÇÃO % BASE/19
Ativo Circulante Passivo Circulante	2019	<u>20.653.200</u> 5.423.476	3,81	-
	2020	<u>23.558.700</u> 5.660.275	4,16	9,30%
	2021	<u>32.378.005</u> 7.951.968	4,07	6,92%
	2022	<u>35.757.007</u> 22.794.929	1,57	-58,79%

Fonte: Instruções nº 1035/2021 e 718/2023 – CGE.

Depreende-se do índice de liquidez corrente, apurado com os números apresentados nas demonstrações contábeis referentes à Administração Global, que para cada R\$ 1,00 de dívida de curto prazo existia R\$ 1,57 para saldar as aludidas obrigações em 31/12/2022. Este resultado demonstra que os recursos disponíveis do Estado (Global), no final do exercício de 2022, eram superiores às suas dívidas de curto prazo em R\$ 13 bilhões.

O índice de liquidez do Estado sofreu significativa redução em 2022, provocada pelo significativo aumento do Passivo Circulante em decorrência dos registros de valores provisionados para atender Passivos Contingentes com Demanda Judiciais, assunto já tratado anteriormente.

### 1.2.2. DÍVIDA CONTRATUAL DO ESTADO

A Dívida Contratual, que integra a Dívida Consolidada Líquida, representa os débitos de responsabilidade do Governo Estadual, as dívidas realizadas a partir de empréstimos e financiamentos internos e externos, o refinanciamento da dívida pública mobiliária e o parcelamento e renegociação de dívidas.

O Demonstrativo a seguir evidencia o saldo do exercício anterior e o saldo no final do exercício 2022:

**Tabela 52 - Composição da Dívida Contratual – 2022**

R\$ mil

DÍVIDA CONTRATUAL - ADMINISTRAÇÃO GLOBAL					
	SALDO EXERCÍCIO ANTERIOR	%	SALDO DO EXERCÍCIO	%	VAR. % 22/21
<b>DÍVIDA CONTRATUAL</b>	<b>23.651.576</b>	<b>100,00%</b>	<b>24.390.063</b>	<b>100,00%</b>	<b>3,12</b>
Interna	19.954.018	84,37%	20.852.455	85,50%	4,50%
Externa	3.697.558	15,63%	3.537.608	14,50%	-4,33%

Fonte: Instrução nº 718/2023 – CGE

Verifica-se que a Dívida Contratual Interna apresentou saldo de R\$ 20,9 bilhões, representando 85,50% do total da Dívida Contratual do Estado e evidenciando um acréscimo de 4,50% em relação ao saldo do exercício anterior. Já a Dívida Contratual Externa totalizou R\$ 3,5 bilhões, representando 14,50% do total da Dívida Contratual do Estado e evidenciou uma redução nominal de 4,33% em relação ao exercício anterior.

Foram despendidos, no exercício de 2022, o montante de R\$ 1,6 bilhão a título de amortização da dívida e pagamento de juros e encargos. Houve decréscimo nominal no pagamento dos Serviços da Dívida em relação ao exercício anterior, à razão de 46,89%.

### 1.2.3. PRECATÓRIOS

São requisições de pagamento, expedidas pelo Poder Judiciário, para cobrar dos órgãos públicos federais, estaduais, municipais ou distritais, assim como de autarquias e fundações, o pagamento de valores devidos após condenação judicial em definitivo.

### 1.2.3.1. Aplicação das Emendas Constitucionais no Estado do Paraná

A partir de 2010, com a publicação da EC nº 62/2009, inicia-se o regime especial de pagamento de precatórios para os Entes Federados, que disciplina a forma e prazo da liquidação, bem como a vinculação à Receita Corrente Líquida – RCL.

Sucintamente, este regime especial determinou que os Estados, DF e Municípios optariam, por meio de ato do Poder Executivo, por pagar os precatórios em até 15 anos ou saldar na proporção de 1/12 (um doze avos) sobre o percentual de, no mínimo, 1% até 2% da RCL, sendo que, em qualquer das opções, far-se-ia por meio de depósito em conta especialmente aberta para este fim, cuja administração ficaria a cargo do Tribunal de Justiça local.

Houve a promulgação da EC nº 94/2016 que, abreviadamente, modificou regras antes estabelecidas, estabelecendo novos prazos e regras para pagamento dos precatórios.

Em seguida, foi promulgada a EC nº 99/2017 que estendeu o prazo para Estados e Municípios quitarem seus precatórios de 2020 para 2024. Estabeleceu que os precatórios deveriam ser atualizados pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo Especial (IPCA-E) e permitiu o uso de 75% do total dos depósitos judiciais e administrativos para pagamento de precatórios. Aumentou o teto do valor destinado ao pagamento de credores preferenciais (idade, estado de saúde e deficiência) até cinco vezes o valor definido para aquisições de pequeno valor, o restante seria quitado de acordo com a ordem cronológica de apresentação dos precatórios.

Recentemente, com a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 109/2021, que dentre muitos temas, proporcionou mudanças de caráter permanente e outras de caráter provisório, no tópico em questão, prorrogou o regime especial até 31 de dezembro de 2029, com isso, o Estado do Paraná alterou o Plano Anual de Pagamento e reduziu o percentual de repasse mensal ao Tribunal de Justiça, voltando a 2% sobre o valor da Receita Corrente Líquida.

Concisamente, novas regras foram trazidas pela referida Emenda Constitucional nº 113/2021, a qual estabelece a atualização monetária, a remuneração do capital e os juros de mora pela taxa SELIC e que os precatórios inscritos até 2 de abril de cada exercício entrarão para pagamento no ano seguinte.

Ainda, a Emenda Constitucional nº 114/2021 criou um teto de gastos para pagamento de precatórios que irá vigorar até 2026, e modificou a ordem de preferência do pagamento dos precatórios: serão pagas primeiro as Requisições de Pequeno Valor – RPVs (até 60 salários-mínimos), depois os precatórios alimentares de idosos e deficientes com valor até 3 Requisições de Pequeno Valor, depois o passivo do ano anterior corrigido pela SELIC, dentro da previsão orçamentária estabelecida pelo devedor.

Nos termos do Decreto Estadual nº 6.335/2010, com nova Redação dada pelo Decreto Estadual nº 3.889/2020, o Estado do Paraná disciplina a aplicação da EC nº 62/2009.

### 1.2.3.2. Apuração do Valor do Repasse ao TJ

Para 2022, conforme “Plano Anual de Pagamento de Precatórios”, o valor mínimo a ser destinado para a quitação dos precatórios até o período de dezembro de 2029 é o percentual de 2% da RCL, que quando da elaboração do plano de pagamento, período de maio de 2021, para o período em análise, equivaleria a uma parcela mensal estimada no valor de R\$ 71.937.067,01.

No entanto, o valor total dos repasses superou o previsto, alcançando a meta estipulada, repassando o total de R\$ 1,0 bilhão no exercício 2022, o que corresponde a R\$ 175,3 milhões a mais no ano, utilizando-se por base a RCL arrecadada, acumulada até os dois meses anteriores, apresentada pelo Estado.

Os recursos provenientes do tesouro estadual serão transferidos para as contas de repasse na proporção prevista no art. 2.º do Decreto Estadual 6.335/2010<sup>10</sup>, a saber: 75% dos recursos serão repassados para pagamento de precatórios em ordem cronológica, e os restantes 25% para pagamento de acordos diretos.

De acordo com o informado pelo Departamento Econômico e Financeiro do Tribunal de Justiça, os recursos depositados pelo Estado do Paraná ao TJ, para pagamento de Precatórios Requisitórios, acumulados desde 2010 até 2022, são da monta de R\$ 8,4 bilhões, em cumprimento a Emenda Constitucional nº 62/2009 e Decreto Estadual nº 3.889/2020.

---

<sup>10</sup> Alterado pelo Decreto nº 3889/2020.

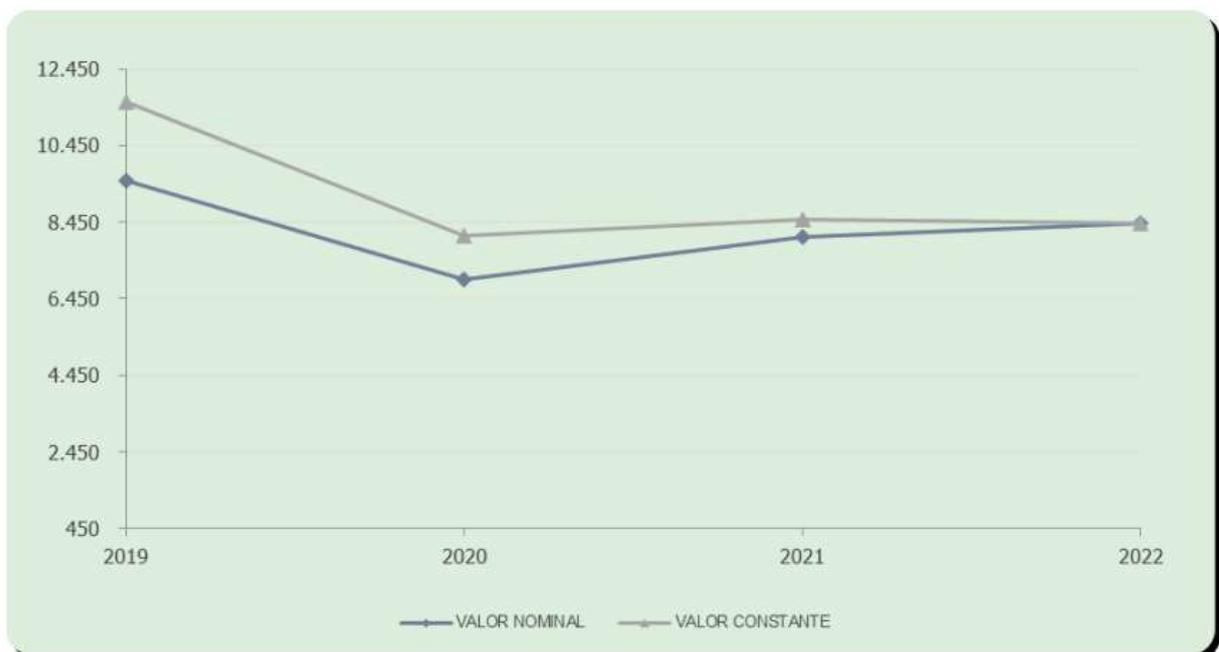
### 1.2.3.3. Gestão dos Precatórios

A partir da vigência da LRF, os precatórios inscritos no orçamento das entidades e não pagos passam a figurar como Dívida Pública Consolidada.

No encerramento do exercício de 2022, os registros de precatórios reconhecidos apresentaram saldo de R\$ 2,2 bilhões registrado no curto prazo, registros que equivalem a 25,57% do total da dívida com precatórios, enquanto o montante de R\$ 6,3 bilhões é registrado no longo prazo, correspondendo a 74,43% dos precatórios, totalizando, no ente devedor, a escrituração de R\$ 8,4 bilhões.

A figura a seguir demonstra a evolução dos saldos de Precatórios em valores nominais e constantes (corrigidos pelo IPCA):

**Figura 31 - Evolução dos Precatórios - 2019 a 2022**



Fonte: Instrução nº 718/2023 – CGE

Em valores nominais, verifica-se que houve um acréscimo da dívida de precatórios, em relação ao exercício de 2021, de 4,56%, e os valores registrados no circulante aumentaram 30,61%, enquanto no total do passivo não circulante constatou-se uma redução de 2,15% em relação ao exercício anterior.

#### 1.2.3.4. Critérios de definição dos Pagamentos no Estado

A forma de utilização dos recursos depositados para o pagamento de Precatórios<sup>11</sup> foi assim estabelecida a partir do exercício de 2020:

I - 75% (setenta e cinco por cento) para o pagamento de precatórios em ordem cronológica de apresentação, observadas as preferências definidas nos §§ 1.º e 2.º do artigo 100 da Constituição Federal; (Redação dada pelo Decreto 3889 de 21/01/2020)

II - 25% (vinte e cinco por cento) na forma que oportunamente vier a ser estabelecida pelo Poder Executivo, em conformidade com o disposto no artigo 97, §8.º, III, e no artigo 102, §1.º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. (Redação dada pelo Decreto 3889 de 21/01/2020)

No exercício de 2022, as autorizações para pagamento para a ordem cronológica foram no montante de R\$ 1,1 bilhão, sendo que no exercício está se operando com o saldo do precatório posicionado em 653.º da lista da ordem cronológica, inscrito no orçamento em 2005. Foram autorizados para pagamento 2.007 pedidos superpreferenciais, ou seja, precatórios classificados como alimentar, no valor total de R\$ 176,6 milhões.

Referente à homologação de Acordos Diretos ocorreram as liberações dos seguintes valores: relativo a 1ª Rodada – Lei Estadual nº 17.082/2012 e Decreto Estadual nº 5.007/2012 - R\$ 1,4 milhão; 2ª Rodada - Decreto Executivo nº 3.284/2015 - R\$ 2,4 milhões; 3ª Rodada - Decreto Executivo nº 8.942/2018 - R\$ 4,9 mil ao TRT9; 5ª Rodada - Decreto Estadual nº 1.732/2019 - R\$ 67,5 milhões e pela 6ª Rodada - Decreto Estadual nº 9.876/2021 - R\$ 103,1 milhões.

## 2. DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS

A Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) evidencia as alterações no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, bem como indica o resultado patrimonial do exercício, o qual é apurado pelo confronto entre as variações patrimoniais quantitativas aumentativas e diminutivas<sup>12</sup>.

As Variações Patrimoniais Aumentativas apresentaram a seguinte composição, conforme consta da tabela a seguir:

<sup>11</sup> Nos termos do Decreto Estadual nº 3.889 de 21/01/2020, que alterou a redação do Decreto Estadual nº 6.335/2010.

<sup>12</sup> Nos termos do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, alinhado ao Art. 104 da Lei Federal nº 4.320/1964.

**Tabela 53 - Variações Patrimoniais Aumentativas - Administração Global – 2022**

	2022	2021	% S/ Total	% (22/21)
<b>VARIAÇÕES PATRIMONIAIS AUMENTATIVAS</b>	<b>150.071.912.439,77</b>	<b>141.645.645.259,30</b>	<b>100,00</b>	<b>5,95</b>
Impostos, Taxas e Contribuições de Melhoria	51.155.593.691,15	46.492.544.325,40	34,09	10,03
Contribuições	5.337.389.624,37	5.184.269.324,01	3,56	2,95
Exploração e Venda de Bens, Serviços e Direitos	3.550.379.891,12	2.920.141.145,58	2,37	21,58
Variações Patrimoniais Aumentativas Financeiras	5.783.424.724,50	2.767.429.823,29	3,85	108,98
Transferências e Delegações Recebidas	71.515.351.673,17	64.728.433.492,89	47,65	10,49
Valorização e Ganhos com Ativos e Desincorporação de Passivos	6.876.696.576,56	13.889.202.509,68	4,58	-50,49
Outras Variações Patrimoniais Aumentativas	5.853.076.258,90	5.663.624.638,45	3,90	3,35

Fonte: Instrução nº 718/2023 – CGE

As Variações Patrimoniais Aumentativas, que registram os atos e fatos relativos aos acréscimos no benefício econômico ou no potencial de serviços, bem como demonstrados os índices para análise vertical e horizontal, totalizaram em 2022 o montante de R\$ 150,1 bilhões.

As Variações Patrimoniais Diminutivas apresentaram a seguinte composição:

**Tabela 54 - Variações Patrimoniais Diminutivas - Administração Global – 2022**

	2022	2021	% S/ Total	% (22/21)
<b>VARIAÇÕES PATRIMONIAIS DIMINUTIVAS</b>	<b>166.064.381.578,14</b>	<b>138.752.948.199,28</b>	<b>100,00</b>	<b>19,68</b>
Pessoal e Encargos	21.193.614.985,44	19.089.118.303,09	12,76	11,02
Benefícios Previdenciários e Assistenciais	12.340.748.565,48	11.566.204.571,09	7,43	6,70
Uso de Bens, Serviços e Consumo de Capital Fixo	12.908.632.640,81	10.021.307.743,72	7,77	28,81
Variações Patrimoniais Diminutivas Financeiras	3.521.966.061,88	2.616.752.622,33	2,12	34,59
Transferências e Delegações Concedidas	77.551.702.159,83	70.836.525.654,34	46,70	9,48
Desvalorização e Perda de Ativos e Incorporação de Passivos	20.492.224.873,70	13.174.708.682,07	12,34	55,54
Tributárias	559.591.469,35	475.220.639,22	0,34	17,75
Outras Variações Patrimoniais Diminutivas	17.495.900.821,65	10.973.109.983,42	10,54	59,44
<b>RESULTADO PATRIMONIAL DO PERÍODO</b>	<b>-15.992.469.138,37</b>	<b>2.892.697.060,02</b>		<b>-652,86</b>

Fonte: Instrução nº 718/2023 – CGE

A Variações Patrimoniais Diminutivas, que registram os atos e fatos relativos aos decréscimos no benefício econômico ou no potencial de serviços, igualmente demonstram os dados da análise vertical e horizontal relativas às VPD, totalizaram R\$ 166,1 bilhões.

Assim, o Resultado Patrimonial Global, apurado em 2022, valor resultante do confronto entre as variações patrimoniais aumentativas com as diminutivas,

foi deficitário em R\$ 16 bilhões, ao ser comparado com o resultado do exercício anterior, percebe-se uma redução 652,86%.

Diante do expressivo déficit do resultado patrimonial verificado na DVP, a CGE sugeriu apresentação de contraditório pelo Governo do Estado do Paraná.

Quanto ao resultado negativo do período expresso no demonstrativo das variações patrimoniais, a defesa apresentou que foi influenciado pelo registro de R\$ 16,8 bilhões em atendimento ao contido no anexo de riscos fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias referentes a processos judiciais classificados na categoria risco provável.

Após análise das justificativas apresentadas, a unidade técnica concluiu que não restaram comprovadas ações que irão sanar a “*divergência de valores apresentados entre os sistemas, por não haver reconhecimento dos ativos contidos no sistema GPM*”.

Diante disso, a CGE propôs a seguinte Ressalva:

- Ressalva em razão de que não restaram comprovadas quais ações irão sanar a divergência de valores dos ativos apresentados entre o sistema oficial de administração financeira (SIAF) com as do sistema de patrimônio móvel – GPM.

A seguir a comparação do resultado patrimonial dos exercícios de 2019 a 2022 e respectiva análise horizontal:

**Tabela 55 - Resultado Patrimonial – Administração Global - 2019 a 2022 (em mil reais)**

RESULTADO PATRIMONIAL				
ESPECIFICAÇÃO	2022	2021	2020	2019
VPA	150.071.912	141.645.645	136.488.921	149.208.572
VPD	166.064.381	138.752.948	126.780.315	118.159.910
<b>RESULTADO</b>	<b>-15.992.469</b>	<b>2.892.697</b>	<b>9.708.606</b>	<b>31.048.663</b>
ANÁLISE HORIZONTAL				
ESPECIFICAÇÃO	2022/2021	2021/2020	2020/2019	2019
VPA	5,9%	3,8%	-8,5%	Ano Base
VPD	19,7%	9,4%	7,3%	Ano Base
<b>RESULTADO</b>	<b>-652,9%</b>	<b>-70,2%</b>	<b>-68,7%</b>	<b>Ano Base</b>
	<b>2022</b>	<b>2021</b>	<b>2020</b>	<b>2019</b>
<b>% Da VPD em relação à VPA</b>	110,7%	98,0%	92,9%	79,2%

Fonte: Instruções nº 1035/2021 e 718/2023 – CGE.

Destaca-se que o resultado patrimonial vem apresentando reduções no decorrer dos exercícios, com valores das Variações Patrimoniais Diminutivas cada vez maiores em relação às Variações Patrimoniais Aumentativas, conforme fica evidenciado na tabela acima.

## VI. RESULTADO DO DESEMPENHO DO GOVERNO

### 1. DIAGNÓSTICO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

#### 1.1. INTRODUÇÃO

O objetivo geral deste trabalho é avaliar o cumprimento de ações e iniciativas que impactaram as Políticas Públicas do Poder Executivo do Estado do Paraná em 2022, em especial o estabelecimento de objetivos, a alocação de recursos públicos, a implementação de processos e a disponibilização de produtos e serviços públicos com impacto na qualidade de vida da população.

O diagnóstico das Políticas Públicas considerou a Constituição Federal de 1988; a Emenda Constitucional nº 45/2019; a Lei Estadual nº 19.790/2018; a Lei Estadual nº 17.435/2012; a Lei Estadual nº 18.370/2014; a Lei Estadual nº 12.398/1998; a Lei Complementar nº 101/00; a Lei Federal nº 4.320/1964; a Lei Federal nº 9.717/1998; e a Lei Federal nº 9.503/1997.

Neste trabalho foram consultadas a Secretaria de Estado da Educação (SEED); estabelecimentos estaduais de ensino; a Secretaria de Estado da Saúde (SESA); a Fundação Estatal de Atenção em Saúde do Estado do Paraná (FUNEAS); as unidades estaduais de Saúde; as Secretarias Municipais de Saúde; a Secretaria de Estado da Segurança Pública (SESP); a Polícia Civil (PCPR); a Polícia Militar (PMPR), o Departamento de Polícia Penal (DEPPEN), a Polícia Científica (PCP), o Parana Previdência (PRPREV), a Secretaria da Fazenda (SEFA), e a Secretaria da Administração e da Previdência (SEAP).

#### 1.2. MOTIVAÇÃO

Para além das obrigações dos mandatórios constitucionais, o presente trabalho foi inspirado no que é mais relevante do ponto de vista das políticas públicas, a avaliação quanto a sua eficácia e efetividade, no que tange aos seus processos, recursos e, principalmente, o seu desempenho social. Enquanto a sociedade demanda cada vez mais respostas rápidas e eficazes do Poder Público às suas reivindicações, a Administração Pública não deve permanecer com gargalos, ineficiências e atitudes voltadas à solução de problemas de si própria, sendo primordial focar na resolução dos problemas sociais.

Assim, a análise aqui apresentada procura avançar rumo ao conceito de avaliação, inclusive conforme vislumbrado pela Proposta de Emenda à Constituição nº 26/2017<sup>13</sup>, a qual propõe a criação de um sistema integrado de avaliação de políticas públicas. De tal modo que o mencionado conceito busca realizar os preceitos constitucionais de promover a gestão da coisa pública com foco nos resultados da atuação governamental como um todo e não somente com base em atos isolados ou desconexos.

Os trabalhos de avaliação voltados a aspectos quantitativos e qualitativos de governo e integrados ao processo de fiscalização, orientaram-se pela verificação do estabelecimento de objetivos, do aprimoramento de processos, da eficiente utilização de recursos e da oferta de produtos e serviços pelo Estado, bem como pela contextualização de seu desempenho social, a fim de fornecer elementos da maior relevância para a emissão do parecer prévio conclusivo.

#### 1.2.1. OBJETIVO E ESCOPO

O objetivo geral deste trabalho é o de avaliar o cumprimento de ações e iniciativas que impactaram nas políticas públicas do Poder Executivo do Estado do Paraná em 2022, em especial o estabelecimento de objetivos, a alocação de recursos públicos, a implementação de processos e a disponibilização de produtos e serviços públicos com impacto na qualidade de vida da população.

Com base em sua relevância social no conjunto das políticas públicas do estado e no histórico de análises de prestação de contas por esta Corte, para essa análise, foram selecionadas as seguintes áreas de governo para avaliação com seus respectivos objetivos:

- (i) **Educação:** avaliar a efetividade dos objetivos, processos, recursos, produtos e serviços que visem à melhoria da qualidade do ensino, a elevação do acesso escolar e a redução da evasão escolar nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio;
- (ii) **Saúde:** avaliar a efetividade dos objetivos, processos, recursos, produtos e serviços de saúde que visem aumentar a expectativa de vida ao nascer;

---

<sup>13</sup> Aprovada em 1.º Turno no Senado Federal em 04/06/2019 e atualmente arquivada, conforme consulta realizada em 22/05/2023 <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/129887>>

- (iii) **Segurança Pública:** avaliar a efetividade dos objetivos, processos, recursos e serviços de segurança pública que visem reduzir os crimes violentos letais intencionais, contra o patrimônio, contra a dignidade sexual e nos que envolvam tráfico de drogas.
- (iv) **Finanças:** avaliar a efetividade dos objetivos, processos, recursos e serviços que visem ao equilíbrio financeiro.
- (v) **Previdência:** avaliar a efetividade dos objetivos, processos, recursos e serviços do Regime Próprio de Previdência Social que visem à solvência financeira e atuarial.

A partir da definição dos objetivos de avaliação, foi possível estabelecer quais são os processos críticos existentes para o alcance das metas das políticas públicas, possibilitando a avaliação dos itens essenciais para a implantação dessas políticas em cada uma das três áreas prioritárias.

### 1.2.2. METODOLOGIA

A metodologia do trabalho de avaliação das Contas prestadas pelo Governador do Estado do Paraná, relativas ao exercício financeiro de 2022, tem como base o marco regulatório que orienta o planejamento, a execução e o relato, sob o manto da tecnicidade, conforme os ditames das Normas Brasileiras de Contabilidade e das Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), recepcionadas pelo TCE/PR via Resolução nº 76/2020-TCE/PR.

Essas Contas de Governo foram analisadas sob os preceitos do processo de concomitância do controle externo, nos termos do art. 21, § 3.º, da Lei Complementar nº 113/2005, de modo a promover a integração dos processos de avaliação de governo e de fiscalização, utilizando as premissas de planejamento estabelecidos nas Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público.

A metodologia empregada nesta avaliação reproduz integralmente a metodologia criada pela Comissão de Relatoria das Contas de Governador do exercício de 2020, que também foi utilizada para a análise das Contas do exercício de 2021, criando-se assim uma linha de evolução histórica. Alguns itens de avaliação foram atualizados por ocasião do advento de novas legislações ou devido à alteração de

circunstâncias em que estão inseridas as questões. Nesta metodologia são observados os seguintes princípios gerais:

- a) Ênfase no planejamento;
- b) Priorização de áreas com maior relevância social;
- c) Enfoque na metodologia;
- d) Concomitância do controle externo;
- e) Integração dos processos de avaliação de governo e fiscalização;
- f) Abordagem prioritária nos objetivos, recursos, processos, produtos e serviços;
- g) Aproximação com a sociedade.

A presente avaliação segue as diretrizes metodológicas utilizadas para a fiscalização do setor público, em consonância com a NBASP e as Normas de Auditoria Governamental (NAGs). Os procedimentos são descritos a seguir:

#### **I. Planejamento:**

- a) Desempenho Social;
- b) Objeto e Objetivo;
- c) Estudos Preliminares;
- d) Diagnóstico Preliminar;
- e) Questões de Avaliação;
- f) Matriz de Planejamento;
- g) Formulários de Avaliação;

#### **II. Execução:**

- a) Comunicação ao Chefe da Casa Civil sobre as áreas de governo a serem avaliadas e a metodologia de cálculo utilizada por meio do Ofício nº 062/222-7ICE;
- b) Questionários: encaminhou-se, via Canal de Comunicação (CACO), aos órgãos do Governo do Estado, questionários relacionados a todos os problemas de maior impacto selecionados. Após o preenchimento, as respostas foram consolidadas para atribuição de nota;
- c) Validação: solicitação de documentações e cotejo entre questionários das secretarias com as unidades operacionais para a verificação das respostas

aos questionários, aplicados nas questões ou itens de maior risco. Busca-se evidências para a validação ou não das respostas;

### III. Relato:

Instrumento formal e técnico por intermédio do qual a equipe comunica o objetivo e as questões de avaliação, a metodologia usada, os resultados obtidos e as conclusões. Ao término da elaboração do relatório, este é encaminhado ao governo para ciência, divulgado à sociedade e encaminhado às instâncias competentes do TCE/PR para subsídio à análise e emissão de parecer prévio da Prestação de Contas do Governador.

Os procedimentos de execução, que englobaram o envio de questionários e validação das informações, foram realizados entre os meses de outubro de 2022 e dezembro de 2022<sup>14</sup>, dessa forma, refletem a realidade do Estado nesse período.

A avaliação do governo quanto aos objetivos, processos, recursos, produtos e serviços foi feita em cada uma das três áreas por meio dos seguintes cálculos:

$$P_N = \frac{\sum^i QA_i}{QA_T} \times 10$$

Sendo que:

$$\sum^n IV_i$$

$$QA_i = \frac{i}{IV_T}$$

Em que:

$P_N$  = Pontuação da Função de Governo na Área  $N$ ;

$QA_i$  = Pontuação obtida na Questão de Avaliação  $i$ , em que  $i = 1, 2, 3, \dots, n$ ;

$QA_T$  = Total de Questões de Avaliação;

$IV_i$  = Pontuação obtida no Item de Verificação  $i$ , em que  $i = 1, 2, 3, \dots, n$ ;

$IV_T$  = Total de Itens de Verificação da Questão de Avaliação  $i$ .

A pontuação atribuída a cada Item de Verificação pode ser 0 (zero), caso este não seja atendido; 1 (um) caso seja atendido totalmente; ou um valor intermediário caso seja atendido parcialmente, na medida de seu cumprimento. A Pontuação da

<sup>14</sup> Os questionários apenas foram enviados após o decurso do período eleitoral do governo do Estado.

Função do Governo de cada uma das áreas, por sua vez, situar-se-á no intervalo entre 0 (zero) e 10 (dez).

Para contextualizar a Pontuação da Função de Governo obtida em cada uma das áreas, também é apresentado o principal indicador de desempenho relacionado com o objetivo da avaliação de governo realizada na área, a fim de demonstrar a situação atual do desempenho social em que está inserida a política pública.

### 1.3. VISÃO GERAL DO TEMA

A importância sobre a formulação de políticas públicas deve-se, em grande parte, às restrições financeiras e políticas que estão sendo impostas aos governos, gerando demandas pela elaboração de políticas públicas eficientes e efetivas, gerando maior visibilidade ao planejamento e à execução de políticas públicas, tanto as econômicas como as sociais

O Brasil, ainda não conseguiu equacionar a questão de como desenhar políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte de sua população. Respostas a esse desafio não são fáceis, nem claras ou consensuais. Elas dependem de muitos fatores externos e internos. No entanto, o desenho das políticas públicas e as regras que regem suas decisões, elaboração e implementação, também influenciam os resultados dos conflitos inerentes às decisões sobre política pública.

Um dos mecanismos mais importantes capazes de assegurar a eficácia da política pública é sua avaliação pormenorizada. No entanto, por não se conceder a mesma importância à fase de formulação, as avaliações que têm sido produzidas parecem incompletas.

Avaliação não se confunde com o acompanhamento das ações governamentais, porque a avaliação incorpora elementos de valor e de julgamento. Ou seja, a avaliação tem um conteúdo subjetivo porque atribui valor. Outra questão importante na avaliação é a definição de critérios, fundamentais para que se possa afirmar se uma política deve continuar a ser implementada e se essa política é preferível a qualquer outra.

Existem várias formas de se abordar a questão da avaliação, e neste trabalho a equipe utilizou a metodologia desenvolvida pela Comissão das Contas de

2020, mantendo assim uma linha evolutiva, conforme disposto no item 1.3 - Metodologia. Em geral, a avaliação se concentra nos desdobramentos da política pública, ou seja, legislação, planos, programas, projetos que dela resultam.

Por fim, cabe destacar que a avaliação das principais políticas do estado, foco deste trabalho, tem o condão de aferir a eficácia de uma política pública, isto é, se a política/plano/programa/projeto está sendo (ou foi) implementada de acordo com as diretrizes concebidas para a sua execução e se o seu produto no campo social atingirá (ou atingiu) as metas desejadas.

## 1.4. RESULTADOS DO DIAGNÓSTICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

### 1.4.1. EDUCAÇÃO

A Educação pública no Estado do Paraná foi uma das áreas estabelecidas como prioritárias devido à sua relevância social e financeira em face das demais áreas de governo. Por meio de análise de relevância e impacto dos setores existentes na área de Educação, como também devido às responsabilidades do governo estadual na política pública, definiu-se como objeto desta avaliação os anos finais do ensino fundamental (6.º a 9.º ano) e o ensino médio da rede pública estadual.

Ademais, a fim de proporcionar uma análise que resulte em uma melhoria no desempenho social finalístico da área, estabeleceu-se, dentre os objetivos sociais previstos pelo Plano Nacional de Educação e pelo Plano Estadual de Educação, aqueles com maior relevância e impacto no bem-estar social, quais sejam: a qualidade do ensino, o acesso escolar e a redução da evasão escolar.

É importante pontuar que, apesar de ter havido a preservação da metodologia da análise das contas de governo iniciada pela 5ª Inspeção de Controle Externo, a equipe da 7ª Inspeção de Controle Externo avaliou detidamente as modificações legislativas introduzidas no período, de modo a manter atualizada a matriz de planejamento, bem como os papéis de trabalho que subsidiaram a fiscalização.

Nestes termos, destaca-se o advento das seguintes normas federais, com os respectivos encaminhamentos: **(i)** Lei Federal nº 14.333, de 4 de maio de 2022 – dispõe sobre a qualidade dos equipamentos e materiais em sala de aula; atualização dos papéis de trabalho, com repercussão sobre as questões de auditoria nº 11 e 12; **(ii)** Lei Federal nº 14.407, de 12 de julho de 2022 – dispõe sobre a formação de leitores; em

virtude da vigência iniciada na metade do exercício, sugeriu-se a anotação nos papéis de trabalho e necessária inclusão nas contas de governo do exercício subsequente e **(iii)** Lei Federal nº 14.191, de 3 de agosto de 2021 – dispõe sobre a educação bilíngue de surdos e mudos; ausência de análise do exercício corrente, com sugestão de eventual análise de inclusão no escopo das contas de governo de 2023, a critério da equipe competente.

Por outro lado, considerando que o retorno das aulas presenciais se tornou uma realidade no Estado do Paraná a partir de 07/02/2022, promoveu-se a exclusão das questões de auditoria relacionadas à pandemia da COVID19. Neste particular, observa-se que tramitou nesta Corte de Contas o processo de Homologação de Recomendações nº 69896-2/21, o qual se destinou a “*avaliar as condições dos estabelecimentos de ensino e os protocolos de biossegurança no retorno dos alunos às aulas presenciais da rede pública estadual*”, tendo resultado na edição do Acórdão nº 688/22 – Pleno<sup>15</sup>.

Por fim, destaca-se que foram promovidas alterações pontuais nos itens de verificação IV 8(Q1), IV 10 e 11 (Q3), para o fim de que a redação passasse a refletir de forma mais assertiva o critério legal que fundamenta os quesitos.

Ultrapassadas as ponderações metodológicas iniciais, o objeto e o objetivo a serem abordados neste trabalho são:

<b>OBJETO:</b>	Objetivos, processos, recursos, produtos e serviços que visem à melhoria da qualidade do ensino, a elevação do acesso escolar e a redução da evasão escolar nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio.
<b>OBJETIVO:</b>	Avaliar a efetividade dos objetivos, processos, recursos, produtos e serviços que visem à melhoria da qualidade do ensino, a elevação do acesso escolar e a redução da evasão escolar nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio.

O desempenho social da Educação no Estado do Paraná contextualiza-se dentro da avaliação de governo por meio da aferição do IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – indicador de nível nacional que mensura a qualidade do ensino e a taxa de aprovação escolar.

<sup>15</sup> TCE-PR, Plenário, Acórdão nº. 688/22, julgado em 31/03/2022, Relator: Conselheiro Nestor Baptista.

### 1.4.1.1. Diagnóstico das Políticas de Governo na Educação

A avaliação da implementação de objetivos, processos, recursos, produtos e serviços na área de Educação pelo Poder Executivo do Estado do Paraná foi conduzida por meio da verificação do cumprimento das Questões de Avaliação que impactem os objetivos propostos da área. As Questões de Avaliação, por sua vez, são compostas por Itens de Verificação que examinam cada aspecto da gestão pública.

A análise buscou alcançar os pontos críticos referentes à política de educação básica no Estado do Paraná, perpassando por assuntos relativos ao processo de avaliação da qualidade do ensino; à política para redução da evasão escolar; aos meios para o acesso escolar, bem como ao ensino em tempo integral; ao alinhamento das diretrizes e propostas pedagógicas; à política de enfrentamento à violência nas escolas; às políticas de transporte e alimentação escolar; às condições estruturais e mobiliárias dos estabelecimentos de ensino; à política de formação dos professores; à garantia do cumprimento do plano de trabalho e às políticas de acompanhamento do acesso, da permanência e do aproveitamento escolar.

A avaliação conjunta dos temas enumerados resultou em uma visão mais ampla a respeito dos pontos-chave de sucesso da política educacional do Estado, permitindo a realização de um diagnóstico efetivo sobre a área, traduzido pela Pontuação da Função de Governo, que vai de zero a dez.

Os resultados da análise na área da Educação encontram-se na tabela a seguir, que apresenta cada Questão de Avaliação com sua respectiva pontuação, bem como a Pontuação da Função de Governo da área:

**Tabela 56 - Comparativo dos Resultados do Diagnóstico de Governo na Educação em 2020, 2021 e 2022**

Linha de investigação	Questão de Avaliação	2020	2021	2022
Planejamento, Gestão e Controles	QA1: Há um processo implementado de avaliação, monitoramento e controle da qualidade do ensino regular?	0,67	0,89	<b>0,78</b>
	QA2: Há política implementada a fim de reduzir a evasão escolar?	0,5	1,00	<b>0,80</b>
	QA3: Os meios existentes para proporcionar a oferta de vagas no ensino regular são suficientes para atender à demanda?	0,64	0,68	<b>0,76</b>

	QA4: Há política e meios suficientes para proporcionar a oferta de atividades extracurriculares e de ensino em tempo integral?	0,5	0,30	<b>0,40</b>
	QA5: As diretrizes pedagógicas estaduais alinham-se às diretrizes nacionais e guardam sintonia entre os níveis de ensino?	0,6	1,00	<b>1,00</b>
	QA6: Os estabelecimentos de ensino possuem proposta pedagógica alinhada às diretrizes pedagógicas estaduais e nacionais?	0,98	0,98	<b>0,97</b>
	QA7: Há política implementada de prevenção e enfrentamento à violência e às drogas nos estabelecimentos de ensino?	0,56	0,67	<b>0,67</b>
Estrutura física, materiais e equipamentos	QA8: A política de transporte escolar propicia condições para a efetiva locomoção dos alunos?	0,64	0,85	<b>0,79</b>
	QA9: A política de alimentação escolar propicia condições para a efetiva nutrição dos alunos?	0,91	0,90	<b>0,86</b>
	QA10: O layout e as condições estruturais dos estabelecimentos de ensino propiciam condições para o efetivo aprendizado dos alunos?	0,71	0,54	<b>0,58</b>
	QA11: Os estabelecimentos de ensino possuem mobiliário, equipamentos e materiais escolares que propiciem condições para o aprendizado dos alunos?	0,73	0,67	<b>0,58</b>
Pessoal	QA12: Há política de acompanhamento e incentivo à formação dos professores?	0,5	0,71	<b>0,64</b>
	QA13: Há ações com vistas a avaliar e valorizar o mérito profissional e acadêmico dos professores?	0,67	0,17	<b>0,67</b>
Processo de trabalho	QA14: Há procedimentos com vistas a assegurar o cumprimento integral do plano de trabalho e dos dias letivos estabelecidos para o ano escolar?	0,92	0,99	<b>0,98</b>
	QA15: Há procedimentos que visem ao acompanhamento do acesso, da permanência e do aproveitamento escolar dos alunos, provendo meios para a sua melhoria?	0,92	0,94	<b>0,96</b>
<b>PONTUAÇÃO DA AVALIAÇÃO DE GOVERNO NA ÁREA: EDUCAÇÃO</b>		<b>6,9</b>	<b>7,5</b>	<b>7,6</b>

A Questão 1 (QA1) definida para o tema de educação refere-se à existência de processos de avaliação, monitoramento e controle de qualidade do ensino regular. Neste quesito, compreendeu-se que a Secretaria de Educação, notadamente em virtude da realização das provas “Mais Paraná” e “Prova Paraná”, apresenta métodos próprios e adequados para exercer efetivamente o controle de qualidade do ensino no

Estado. Dentre os itens de verificação avaliados, foram demarcados como negativos os quesitos atinentes à apresentação dos resultados aos estabelecimentos escolares, bem como a comprovada utilização das informações oriundas das referidas provas como subsídio à tomada de decisões e adoção de iniciativas direcionadas principalmente às escolas com menor pontuação. Ainda assim, tratou-se de questão de auditoria com moderado percentual de alcance e indicativos de evolução ao longo dos anos (67% em 2020), com a pontuação de 78% para o exercício corrente.

Afigura-se pertinente trazer à tona neste relatório a discussão suscitada no bojo da Tomada de Contas Extraordinária nº 68333-7/22, instaurada pela 1ª Inspeção de Controle Externo. Isso porque o protocolado, que se encontra em estágio inicial de trâmite nesta Corte de Contas, apura eventuais irregularidades atinentes ao processo de Credenciamento nº 02/2022 – PREDUC, o qual se destinaria a terceirizar à iniciativa privada a gestão de determinadas instituições de ensino sob responsabilidade do Estado do Paraná.

A Questão 2 (**QA2**), a seu turno, suscita a existência de política educacional implementada com o intuito de reduzir a evasão escolar. Neste desiderato, a Secretaria de Estado de Educação demonstrou exercer o controle mediante informações contidas no SERE (Sistema Estadual de Registro Escolar), o qual mapeia a relação integral de alunos não concluintes e sem matrícula ativa em cada exercício, contendo dados segregados por Município, unidade escolar e identificação precisa do aluno. Os itens de verificação compreendidos como não atendidos referiram-se à ausência de aferição da estrutura pedagógica e/ou da interação com a comunidade escolar como potenciais causas para a elevação ou redução do grau de evasão escolar. Compreende-se que, por representar mero cruzamento de informações de dados já detidos pela Secretaria, não se requererá grande esforço da Secretaria para que referidos itens sejam atingidos futuramente. Referida questão de auditoria, que foi também composta por itens de verificação avaliados pelos demais *players* da educação, ensejou o alcance de uma pontuação de 80%, havendo uma elevação de 30% frente à apuração de 2020.

A terceira Questão de Auditoria (**QA3**) versou sobre o tratamento dado pela Secretaria de Educação a respeito da ampliação e oferta de vagas no ensino regular, cotejando-a com a demanda apresentada. Referida questão apresenta uma amplitude significativa, à medida em que perpassa pela adequação sob os aspectos de

infraestrutura, pessoal e orçamento. Na análise da documentação apresentada, a equipe de auditores compreendeu que a Secretaria, a despeito de comprovar deter um controle atinente à demanda manifesta pelo “RH-SEED” e “SEGEA”, não demonstrou suficientemente a realização de busca ativa e predição de dados populacionais futuros nem a integração dos dados detidos nos processos de trabalho existentes. Cumpre ponderar, outrossim, que a SEED utiliza como referência na limitação de turmas os critérios estabelecidos pela Resolução nº 4.527/2011 – SEED, cujo parâmetro para o ensino médio versa entre 35 e 40 estudantes por turma, de modo que as referências estabelecidas a nível nacional não são utilizadas. A pontuação aferida pela equipe de auditoria nesta questão foi de 76%, identificando-se uma elevação de aproximadamente 19% sobre a base de 2020.

A Questão 4 (**QA4**) objetivou avaliar as medidas adotadas com o intuito de se ofertar aos alunos atividades extracurriculares e ensino em tempo integral, tratando-se da questão de auditoria na qual se apurou a menor pontuação. Neste particular, destaca-se a avaliação da “Meta 6” do PEE pelo IPARDES, a qual demonstra que, se em 2021 o *“percentual de escolas do E.B que possuem, pelo menos, 25% dos alunos do público da ETI em jornada de tempo integral”* era de 36,9% no ano de 2015, a mensuração para o exercício de 2021 indicou o percentual de 30,2%, denotando involução no indicador.

Assim, a despeito da menção ao “Programa Paraná Integral”, o qual estabelece o objetivo de atender 50.000 (cinquenta mil) alunos, distribuídos entre 254 instituições, até o ano de 2023, insta que esta questão seja mais bem observada pela Secretaria de Estado da Educação, haja vista que para as contas de 2022 apurou-se uma pontuação de 40%, nota 20% inferior ao valor apurado em 2020.

Em seguida, a Questão 5 (**QA5**) pretende apurar eventual alinhamento das diretrizes pedagógicas estaduais às diretrizes definidas no âmbito federal. Neste prisma, observa-se que a SEED apresentou à equipe de auditoria o “Referencial Curricular para o Ensino Médio do Paraná”, elaborado em 2021. Além disso, destaca-se que o órgão responsável demonstrou deter especial atenção ao processo de transição dos alunos do 5.º para o 6.º ano, materializado no “caderno de transição do 5.º para o 6.º ano”. Tratou-se de quesito no qual o Estado atingiu a pontuação máxima, repetindo o feito de 2021 no qual já se havia apurado relevante acréscimo frente às contas de 2020 (elevação de 66%). Cumpre atentar que, com o objetivo de atribuir um enfoque múltiplo

e mais assertivo, a referida questão foi também submetida diretamente às unidades escolares mediante a Questão 6 (**QA6**), na qual se apurou o alcance de uma pontuação de 97%, valor alinhado com os anos anteriores.

Encerrando o grupo de questões que versam sobre a linha de análise de “Planejamento, Gestão e Controles”, a Questão 7 (**QA7**) contempla a análise de políticas de prevenção e enfrentamento à violência e às drogas nos estabelecimentos de ensino. A despeito de o presente trabalho referir-se ao exercício de 2022, vale registrar que o enfrentamento da violência na escola apresentou-se como ponto de especial atenção no país durante o exercício de 2023. Com efeito, nesta questão de auditoria apurou-se uma pontuação de 67% ao Estado do Paraná, notadamente em virtude da apurada ausência de uma política definida acerca do enfrentamento da violência, do bullying e das drogas no âmbito escolar. A despeito disso, tratou-se de indicador com sensível elevação frente à realidade apurada no exercício de 2020.

Ao ingressar na linha de análise de “Estrutura física, materiais e equipamentos”, a Questão 8 (**QA8**) busca avaliar a existência de condições adequadas para o transporte escolar. A questão é composta parcialmente por respostas formuladas diretamente pela Secretaria de Estado de Educação e parcialmente por respostas apresentadas diretamente pelas unidades escolares. Neste particular, a despeito de haver uma segregação de competências para o pleno atendimento do serviço, nota-se uma evolução no que atine às ações atribuídas ao Estado, conforme a acertada disponibilização do convênio entre a FUNDEPAR e o DETRAN (SIGET), o qual ampliou aos Municípios a possibilidade de avaliar a regularidade dos condutores de veículos. A atuação do Estado acerca dos aspectos do transporte escolar refletiu-se em um acréscimo de aproximadamente 23% na pontuação avaliada em 2020, atingindo-se para o exercício analisado a pontuação de 79%.

Em seguida, a Questão 9 (**QA9**) avalia a política de alimentação escolar e as condições para a efetiva nutrição dos alunos. Tratou-se de questão também parcialmente composta por respostas formuladas diretamente pela Secretaria de Estado de Educação e parcialmente por respostas apresentadas diretamente pelas unidades escolares. O único item de verificação avaliado negativamente nesta questão referiu-se à contratação de pessoal para o preparo de refeições nos estabelecimentos de ensino, resultando em uma pontuação de 86%.

De forma específica acerca das condições estruturais dos estabelecimentos de ensino, a Questão 10 (**QA10**) é também composta conjuntamente por respostas diretas da Secretaria de Educação e dos estabelecimentos de ensino. De forma negativa, destacou-se a baixa pontuação atingida no que se refere à existência de “sala de multimídia” nos estabelecimentos de ensino. A Secretaria de Estado de Educação informou que os aspectos atinentes à infraestrutura escolar serão implementados de forma mais efetiva mediante a execução do “Projeto Alicerce”, cujo início está previsto para o exercício de 2023. De forma diversa das questões anteriormente avaliadas, o eixo de infraestrutura apresentou decréscimo no comparativo com os anos anteriores, atingindo a pontuação de 58% para as contas em perspectiva.

Além da estrutura física, o diagnóstico também contemplou a existência de “mobiliário, equipamentos e materiais escolares” no âmbito dos estabelecimentos de ensino, conforme materializado na Questão 11 (**QA11**). Importante salientar nesta questão de auditoria o advento da Lei Federal nº 14.333, de 4 de maio de 2022, a qual dispõe sobre a qualidade dos equipamentos e materiais em sala de aula. A avaliação realizada concluiu pela inexistência de diagnóstico adequado – realizado anualmente – sobre eventuais deficiências de mobiliário, equipamentos e materiais nos estabelecimentos de ensino, a despeito de identificar vultosa contratação de itens direcionados às escolas. Apurou-se o alcance da nota 58% neste quesito, havendo decréscimo comparativamente às análises realizadas nos exercícios anteriores.

Ao discorrer sobre a linha de análise de “Pessoal”, a Questão 12 (**QA12**) apura a existência de política de acompanhamento e incentivo à formação dos professores, tendo identificado – de partida – a ausência de uma política estadual para a formação dos profissionais da educação. Entretanto, há que se destacar o registro da contratação de profissionais destinados ao atendimento da educação bilíngue nas respostas apresentadas pela Secretaria de Estado da Educação. A medida evidentemente vem ao encontro à Lei Federal nº 14.191, de 3 de agosto de 2021. A pontuação atingida no exercício analisado foi de 64%, apresentando evolução de 28% frente à realidade evidenciada nas contas de 2020.

Na matéria de pessoal destaca-se em particular, ainda, a promoção dos autos de Tomada de Contas Extraordinária nº 73331-8/21 pela 1ª Inspeção de Controle Externo, no bojo da qual se identificou a ocorrência de pagamentos de acréscimo de jornada a servidores da Secretaria que detêm cargos em comissão. O trabalho resultou

na emissão do Acórdão nº 1253/22-Pleno<sup>16</sup>, o qual determinou a imediata cessação da prática.

Como segunda e última avaliação sob o prisma do “Pessoal”, a Questão 13 (**QA13**) destina-se a identificar a existência de ações com vistas a avaliar e valorizar o mérito profissional e acadêmico dos professores. Neste prisma, considerando a preponderância da atuação do professor para o bom desenvolvimento e estímulo dos alunos, trata-se de fator extremamente sensível e relevante, passível de ser aferido objetivamente com a inserção de indicadores adequados, como a aferição do desempenho de alunos e dos professores em provas específicas. De forma singular, pontua-se ainda que aproximadamente 42%, ou 27.322 professores do Estado não são ocupantes de cargos de provimento efetivo atualmente. A pontuação atingida para a análise de 2022 encontra-se totalmente em linha com a pontuação apurada em 2020, de 67%.

A última linha de análise contemplou os “Processos de Trabalho”, tendo sido subdividida em duas questões de auditoria estruturadas com base em questionários enviados às unidades escolares. Observa-se preliminarmente que ambas as questões resultaram em desempenho semelhante ao avaliado em anos anteriores. Nessa senda, a Questão 14 (**QA14**) analisou o cumprimento do plano de trabalho e dos anos letivos estabelecidos para o ano escolar, tendo havido menor avaliação apenas para o item de verificação relacionado à progressiva elevação da carga horária do ensino médio. Ainda assim, a avaliação resultou no alcance de uma pontuação avaliativa de 98%.

Por fim, tem-se que a Questão 15 (**QA15**) destinou-se a aferir o cumprimento ou não dos dias letivos das horas-aula de efetivo trabalho escolar. Neste aspecto, o item de verificação que apresentou menor desempenho referiu-se à existência de aulas de reforço no turno complementar, a despeito de se ter atingido uma pontuação de 96% no somatório dos itens englobados.

#### 1.4.1.2. Contextualização Social

O desempenho social da Educação no Estado do Paraná contextualiza-se dentro da avaliação de governo por meio da aferição do IDEB – Índice de

---

<sup>16</sup> TCE-PR, Plenário, Acórdão nº. 1253/22, julgado em 21/07/2022, Relator: Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares.

Desenvolvimento da Educação Básica – indicador de nível nacional que mensura a qualidade do ensino e a taxa de aprovação escolar.

O IDEB é mensurado a cada biênio<sup>17</sup>. Trata-se de indicador cuja metodologia, inalterada desde 2007, relaciona as taxas de aprovação escolar, obtidas no Censo Escolar, com as médias de desempenho dos estudantes em língua portuguesa e matemática.

O resultado o IDEB na rede estadual para os anos finais do ensino fundamental em 2021 foi de 5,2, apresentando limitada evolução que se revelou insuficiente para o atendimento da meta estabelecida para o biênio:

**Tabela 57 - IDEB - Ensino Fundamental - Anos Finais**

ANO	ESTADO	VAR. (%)	META
2015	4,3		4,6
2017	4,6	6,98%	4,8
2019	5,1	10,87%	5,1
2021	5,2	1,96%	5,3

No que se refere à rede estadual do ensino médio, manteve-se o quadro fático atestado nas contas atinentes aos exercícios de 2020 e 2021, sem que houvesse o atendimento da meta estabelecida. A despeito disso, percebe-se a evolução do indicador no período:

**Tabela 58 - IDEB Ensino Médio - Variação<sup>18</sup>**

ANO	ESTADO	VAR. (%)	META
2015	3,6		4,2
2017	3,7	2,78%	4,6
2019	4,4	18,92%	4,9
2021	4,6	4,55%	5,1

A evolução do indicador no período, a despeito de reduzida, revela-se positiva se observada a realidade de involução do IDEB na rede particular no mesmo período. Com efeito, o comparativo com o desempenho apresentado pela rede particular, notadamente em virtude do advento da pandemia de COVID19 no período, revela que

<sup>17</sup> Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/ideb/resultados>; acesso em 24/03/2023 às 19:11

<sup>18</sup> Disponível em: <https://qedu.org.br/uf/41-parana/ideb>; acesso em 24/03/2023 às 18:57

houve a redução da distância na pontuação apresentada pela rede estadual frente à rede privada em ambas as faixas analisadas:

**Tabela 59 - IDEB Ensino Fundamental – Anos Finais – Rede Estadual x Rede Privada**

ANO	ESTADO	REDE PRIVADA	DISTÂNCIA
2019	5,1	6,7	1,6
2021	5,2	6,6	1,4

**Tabela 60 - IDEB Ensino Médio – Rede Estadual X Rede Privada**

ANO	ESTADO	REDE PRIVADA	DISTÂNCIA
2019	4,4	6,4	2
2021	4,6	6,0	1,4

Desta análise, conclui-se que houve evolução contínua nos indicadores do IDEB desde o ano de 2015, especialmente no último quadriênio, demonstrando melhora no índice de qualidade do ensino e de taxa de aprovação escolar. A despeito disso, a mensuração do exercício de 2021 denota que o desempenho da rede estadual do ensino fundamental, bem como do ensino médio, apresenta-se insuficiente frente à meta definida, situação que enseja a adoção de ações pertinentes, embora possa ser parcialmente explicada pelos reflexos atinentes ao advento da pandemia de COVID-19 no período analisado.

Em termos de monitoramento de indicadores e cumprimento das metas estabelecidas no Plano Estadual de Educação, o material elaborado pelo IPARDES sob o título de “Resultados parciais do Monitoramento das metas do Plano Estadual de Educação do Estado do Paraná 2015 – 2021”<sup>19</sup>, encerrado com os dados de Agosto de 2022, representa importante iniciativa que permite avaliar o estágio de atendimento de objetivos ao longo dos anos.

### 1.4.1.3. Conclusão

A Pontuação do Diagnóstico do Governo de Estado do Paraná na área de Educação no exercício de 2022 indica que **76,3%** dos objetivos atribuídos por esta análise de governo foram atingidos.

<sup>19</sup> Disponível em: [Avaliação das Metas do Plano Estadual de Educação 2015 2021.pdf | IPARDES - Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social](#); acesso em 19/05/2023 às 16:50

Apesar do significativo percentual de atendimento dos objetivos, diante da insuficiência em determinados itens de verificação analisados, observa-se que a política de Educação do Estado do Paraná evidencia fragilidades, para as quais há oportunidade de melhoria e a necessidade de aprimoramento de diagnósticos e procedimentos, principalmente no que diz respeito a:

- I. Fomento na utilização de indicadores e métodos contínuos de avaliação, como a periódica atuação do IPARDES e a aplicação das Provas Paraná e Mais Paraná;
- II. Disponibilização aos estabelecimentos de ensino do resultado de sua avaliação;
- III. Estabelecimento de processos para subsidiar as ações a serem tomadas pelos estabelecimentos de ensino conforme o resultado de suas avaliações;
- IV. Efetiva ampliação da oferta de educação em tempo integral, mediante disponibilização de atividades extracurriculares, em virtude da identificação de uma involução no percentual de atendimento no período analisado;
- V. Instituição de políticas de enfrentamento à violência, à intimidação sistemática (bullying) e ao enfrentamento às drogas em âmbito escolar;
- VI. Elaboração de diagnóstico anual dos estabelecimentos de ensino estaduais, com relação às suas deficiências de layout e estruturais, priorizando a realização de obras estruturais conforme o seu grau de necessidade;
- VII. Adequação das salas de multimídia nos estabelecimentos de ensino;
- VIII. Elaboração de diagnóstico anual dos estabelecimentos de ensino estaduais, com relação às suas deficiências de mobiliário, equipamentos e materiais, priorizando as aquisições de mobiliário, equipamentos e materiais nos estabelecimentos de ensino conforme o seu grau de necessidade;
- IX. Instituição de política para formação dos profissionais da educação, com vistas a garantir que 70% destes obtenham formação em nível de pós-graduação;
- X. Oferecimento, durante período de estágio probatório, de curso de aprofundamento de estudos na área de atuação do professor, com destaque para os conteúdos a serem ensinados e as metodologias de ensino de cada disciplina;
- XI. Criação de política de avaliação do mérito pedagógico que contemple critérios

relativos a desempenho dos alunos em avaliações externas e desempenho dos professores em provas de conhecimentos.

Do exposto, conclui-se que o Poder Executivo do Estado do Paraná **implementou de forma parcial** os processos, recursos, produtos e serviços com vistas à melhoria da qualidade do ensino, a elevação do acesso escolar e redução da evasão escolar nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio.

#### 1.4.2. SAÚDE

A Constituição Federal de 1988 estabelece que a saúde é responsabilidade do Estado, que deve garantir que todos tenham acesso à atendimento médico igualitário com oportunidade de atendimento para todos, imprimindo relevância às ações e aos serviços de saúde.

O mandamento constitucional estabelece que:

Art. 196. A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

O Estado provê o cumprimento do preceito constitucional previsto no artigo 196 por meio do estabelecimento de políticas públicas a fim de promover e proteger a saúde da população.

As políticas públicas de saúde são executadas por diversos órgãos que integram o poder público, nas esferas municipal, estadual e federal, sendo que o Sistema Único de Saúde é regido primordialmente pela Lei Orgânica da Saúde (Lei nº 8.080/1990), que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços e estabelece as responsabilidades do Estado e as atribuições de competência no Município, do Estado e da União.

Somam-se outras normas infraconstitucionais e infralegais à Lei Orgânica da Saúde, como as Normas Operacionais Básicas (NOB'S) e as normas Operacionais de Assistência à Saúde (NOAS), que são instrumentos normativos do SUS para as três esferas de governo, e as portarias Ministeriais e as deliberações do Conselho Nacional e das Conferências Nacionais da Saúde; que em conjunto formam o atual arcabouço jurídico do Sistema.

Por meio do SUS, visou-se proporcionar o acesso universal ao sistema público de saúde. A atenção integral à saúde passou a ser um direito de todos os brasileiros, desde a gestação e por toda a vida, com foco na saúde com qualidade de vida, visando a prevenção e a promoção da saúde, com base nos princípios da universalização, equidade e integralidade, consagrando a cidadania e a dignidade da pessoa humana como garantias fundamentais da pessoa humana.

O Sistema Único de Saúde (SUS) é composto pelo Ministério da Saúde, Estados e Municípios, caracterizado pela descentralização dos níveis de gestão e a regionalização da assistência, onde cada ente tem suas responsabilidades, sendo que ao poder público municipal foi conferida a função de gestor da atenção à saúde de sua população e ao Estado cumpre participar da formulação das políticas públicas e ações de saúde, prestar apoio aos municípios em articulação com o conselho estadual e participar da Comissão Intergestores Bipartite (CIB) para aprovar e implementar o plano estadual de saúde.

#### 1.4.2.1. Diagnóstico das Políticas de Governo na Saúde

A avaliação da implementação de objetivos, processos, recursos, produtos e serviços na área de Saúde pelo Poder Executivo do Estado do Paraná foi conduzida por meio da verificação do cumprimento das Questões de Avaliação que impactem os objetivos propostos da área.

As Questões de Avaliação, por sua vez, são compostas por Itens de Verificação que examinam cada aspecto da gestão pública.

O objeto e o objetivo a serem abordados neste trabalho são:

<b>OBJETO:</b>	Objetivos, processos, recursos, produtos e serviços de saúde que visem aumentar a expectativa de vida ao nascer.
<b>OBJETIVO:</b>	Avaliar a efetividade dos objetivos, processos, recursos, produtos e serviços de saúde que visem aumentar a expectativa de vida ao nascer.

Portanto, os itens avaliados na área de Saúde levaram em conta o impacto no objetivo estabelecido de aumento na expectativa de vida ao nascer, estando as Questões de Avaliação relacionadas direta ou indiretamente a um ou mais objetivos.

Assim, a avaliação perpassou pelos pontos críticos referentes à política de saúde no Estado do Paraná, em especial em relação aos seguintes assuntos: implementação de uma Política e um Plano Estadual de Saúde alinhados às diretrizes nacionais; regionalização, hierarquização e integração das ações e serviços de saúde com os Municípios; apoio e fornecimento aos municípios de meios e instrumentos para a prestação dos serviços de saúde, bem como avaliação e controle de suas ações; ações de regulação e articulação de referência e contrarreferência entre as atenções primária e especializada; coordenação e execução de vigilância epidemiológica e sanitária; existência de pessoal suficiente e qualificado para a realização de ações e serviços de saúde; condições estruturais das unidades/hospitais estaduais; condições dos materiais e equipamentos; ações de fiscalização e controle suplementar dos estabelecimentos públicos e privados de interesse à saúde; ações suplementares de atenção primária à saúde; ações de atenção especializada à saúde e de serviços de urgência e emergência; ações de regulação, organização, controle e distribuição de medicamentos; e facilitação à população do acesso a informações dos serviços públicos de assistência à saúde.

A avaliação conjunta dos assuntos mencionados redundando em uma ampla visão a respeito dos pontos primordiais para o sucesso da política de saúde do Estado, permitindo a realização de um diagnóstico efetivo sobre a área, materializado pela Pontuação da Função de Governo, que vai de zero a dez.

Os resultados da análise na área da Saúde encontram-se na Tabela a seguir, comparando a pontuação obtida em cada Questão de Avaliação nos exercícios de 2020, 2021 e 2022. Posteriormente, a avaliação das questões é pormenorizada.

**Tabela 61 - Comparativo dos Resultados do Diagnóstico de Governo na Saúde em 2020, 2021 e 2022**

Linha de investigação	Questão	2020	2021	2022
Planejamento, Gestão e Controles	QA1: Há uma Política e um Plano Estadual de Saúde implementados e alinhados às diretrizes nacionais?	0,75	0,92	<b>0,75</b>
	QA2: O Estado realiza, em conjunto com os Municípios, a regionalização, hierarquização e integração das ações e serviços de saúde?	0,90	1,00	<b>0,81</b>
	QA3: O Estado apoia e fornece aos municípios meios e instrumentos para a prestação dos serviços de saúde, bem como avalia e controla as suas ações a fim de proporcionar a sua melhoria?	0,81	0,78	<b>0,84</b>

	QA4: Há ações implementadas de regulação e articulação de referência e contrarreferência entre as atenções primária e especializada?	0,78	0,90	<b>0,70</b>
	QA5: Há ações implementadas de coordenação e, em caráter complementar, de execução de vigilância epidemiológica e sanitária?	0,67	0,88	<b>0,97</b>
Pessoal	QA6: Há pessoal suficiente e qualificado para a realização de ações e serviços de saúde em âmbito estadual?	0,56	0,63	<b>0,69</b>
Estrutura física, materiais e equipamentos	QA7: As condições estruturais das unidades/hospitais estaduais propiciam condições para a execução das ações e serviços de saúde?	0,64	0,00	<b>0,80</b>
	QA8: As condições dos materiais e equipamentos propiciam condições para a execução das ações e serviços de saúde estaduais?	0,57	1,00	<b>0,55</b>
Processo de trabalho	QA9: Há ações implementadas de fiscalização e controle suplementar dos estabelecimentos públicos e privados de interesse à saúde?	0,92	1,00	<b>0,97</b>
	QA10: Há ações suplementares implementadas de atenção primária à saúde?	0,63	0,00	<b>0,65</b>
	QA11: Há ações implementadas de atenção especializada à saúde e de serviços urgência e emergência?	0,83	0,75	<b>0,85</b>
	QA12: Há ações implementadas de regulação, organização, controle e distribuição de medicamentos?	0,75	0,75	<b>0,88</b>
	QA13: Há a facilitação à população do acesso a informações dos serviços públicos de assistência à saúde?	0,53	0,71	<b>0,92</b>
<b>PONTUAÇÃO DA AVALIAÇÃO DE GOVERNO NA ÁREA: SAÚDE</b>		<b>7,2</b>	<b>7,3</b>	<b>7,9</b>

O Diagnóstico feito na área da Saúde permitiu concluir que a implementação de uma Política e de um Plano Estadual de Saúde (QA1), até o momento, atingiu o índice de 75%. Conforme constatado em 2020 e 2021, existe uma política e um Plano Estadual de Saúde implementados e vigentes, todavia o Plano Estadual de Saúde não apresenta a metodologia de alocação dos recursos estaduais e a previsão anual de repasse de recursos aos municípios, não possui elementos para subsidiar

adequadamente o planejamento e o orçamento público relativo aos serviços de saúde e não prevê processos e procedimentos para a sua revisão periódica.

Quanto às ações, em conjunto com os municípios, de regionalização, hierarquização e integração das ações e serviços de saúde (**QA2**), houve o alcance de 81% do objetivo proposto. Essa questão foi levantada junto às secretarias de saúde dos municípios paranaenses e, dentre os pontos de atenção, 65% informaram que Estado possui processos e procedimentos para a elaboração e revisão periódica da Programação Pactuada e Integrada dos municípios, 75% informaram que há processos e procedimentos estabelecidos para a revisão, adequação e melhorias do planejamento e diretrizes da regionalização e integração das ações e serviços de saúde; 76% informaram que o Plano de Regionalização foi elaborado com a participação de representantes municipais.

Com relação ao apoio e ao fornecimento aos municípios de meios e instrumentos para a prestação dos serviços de saúde (**QA3**), verificou-se que houve o alcance de 84% dos itens avaliados. Essa questão também foi aferida com os Municípios por meio de questionário e, dentre os pontos de atenção, verificou-se que 28% informaram que não existem diagnósticos situacionais dos municípios quanto aos critérios preconizados em lei para a transferência de recursos. Tal diagnóstico se perfaz como importante mecanismo de gestão e reputa-se de suma importância que seja realizado, a fim de subsidiar as ações do gestor estadual.

A questão seguinte avaliou a existência de ações de regulação e articulação de referência e contrarreferência entre as atenções primária e especializada (**QA4**), onde houve o alcance de 70% do objetivo. Com base nas informações providas pelos municípios paranaenses, observou-se que apenas 37% informaram que os processos de referência e contrarreferência adotados atualmente proporcionam a disponibilização tempestiva de saúde à necessidade do cidadão; 42% informaram que há sistema que registre o histórico médico dos pacientes e possibilite a troca de informações entre os diferentes níveis de complexidade e atenção à saúde; 46% informaram que existem iniciativas para estimular e auxiliar os municípios na implementação de complexos reguladores.

Com respeito à implementação de ações de coordenação e, em caráter complementar, de execução de vigilância epidemiológica e sanitária (**QA5**), o

atendimento aos quesitos foi de 97%. Verificou-se que são realizados estudos epidemiológicos loco-regionais.

Com base nas informações providas pelos municípios paranaenses, observou-se que 86% dos municípios afirmaram existir Sistema Estadual de Informações em Saúde que contenha dados epidemiológicos, de gerenciamento, de prestação e de avaliação de serviços, demonstrando que o referido sistema não atingiu abrangência completa no Estado. Vale mencionar que nas análises dos exercícios de 2020 e 2021 o percentual deste item de verificação foi de 81%. Portanto houve uma ampliação de 5%, no entanto, é de grande relevância que essa abrangência se amplie até a totalidade do Estado, vez que para se realizar proficuamente ações de controle de doenças epidemiológicas são necessários dados atualizados.

A **QA6** abordou a existência de pessoal suficiente e qualificado para a realização de ações e serviços de saúde em âmbito estadual, bem como de assuntos relativos à gestão de pessoas. Nessa seara, o Estado obteve o alcance de apenas 69% dos itens de verificação.

Destaca-se que não há um diagnóstico acerca da quantidade ideal de servidores/empregados, por cargo, função e unidade, necessários para realizar as ações e serviços de saúde estaduais de forma adequada.

Importante destacar que a ausência do diagnóstico acerca da quantidade ideal de servidores/empregados permanece inalterada desde a avaliação referente aos exercícios de 2020 e 2021. Tampouco há um registro das competências dos servidores/empregados em seu histórico funcional, sendo que a carência destas importantes ferramentas de gestão impossibilita uma análise qualitativa e de aferição de qual a demanda necessária da quantidade e da qualificação dos profissionais da área.

Ademais, em resposta ao questionário aplicado nos hospitais estaduais, apenas 62% destes relataram que quantidade atual de servidores/empregados, em cada cargo, função e unidade, é suficiente para a realização de forma adequada das ações e serviços de saúde, evidenciando um quadro grave de déficit funcional nas unidades hospitalares do Paraná.

No que tange se as condições estruturais das unidades e hospitais estaduais propiciam condições para a execução das ações e serviços de saúde (**QA7**), a adequação foi de 80%. Percebe-se um aumento importante em relação aos anos

anteriores, porém mais uma vez verifica-se que não existe diagnóstico acerca do quantitativo de unidades/hospitais estaduais necessário para a realização das ações e serviços de saúde de forma adequada. Mais uma vez se assinala que a realização de diagnóstico é uma importante ferramenta de gestão a subsidiar as ações e decisões do gestor estadual.

A **QA8** questionou se as condições dos materiais e equipamentos propiciam condições para a execução das ações e serviços de saúde estaduais, observando-se um atendimento de 55%. Tendo-se vislumbrado, assim, dois pontos de aperfeiçoamento necessário a fim de garantir a equidade e o acesso à bens e serviços de qualidade: elaboração de diagnósticos acerca da quantidade e da qualidade dos materiais, equipamentos e veículos necessários para realizar as ações e serviços de saúde de forma adequada; e a implementação de um processo de planejamento para contínua reposição dos materiais, equipamentos e veículos das unidades estaduais de saúde.

Na **QA9** foi abordado se existem ações implementadas de fiscalização e controle suplementar dos estabelecimentos públicos e privados de interesse à saúde. Neste ponto o Estado obteve seu melhor resultado: um grau de atendimento de 97%. Nesse particular, pode-se observar que a dissipação da pandemia da Covid 19 proporcionou a retomada de procedimentos *in loco* de fiscalização, colaborando na melhoria do desempenho do Estado neste quesito.

Para a verificação se existem ações implementadas de atenção primária à saúde (**QA10**) foi utilizado o questionário encaminhado as secretárias municipais de saúde. Em resposta os municípios paranaenses indicaram um grau de satisfação de 65%.

Foi observada uma lacuna nos processos de planejamento realizados pelo Estado em conjunto com os municípios, com vistas a suplementar as ações e serviços de atenção básica à saúde, sendo que o resultado obtido foi de 60%. O percentual de 60% se mantém em relação à existência de diagnósticos acerca das necessidades municipais para a suplementação de ações e serviços de atenção básica à saúde.

O incremento destes índices se mostra necessário com vistas a ampliação da cobertura e resolutividade de atenção primária à saúde, considerada um dos pilares do atendimento médico brasileiro, com prioridade na prevenção de inúmeras doenças.

A **QA11** tratou da existência de ações implementadas de atenção especializada à saúde de serviços de urgência e emergência, verificando-se o alcance de 85%. Para responder esta questão foi utilizado o questionário enviado as unidades de saúde estaduais e a validação de documentação, sendo que 67% informaram que existem procedimentos implementados para redução do tempo de espera para atendimento nas unidades de atenção especializada; 67% informaram que existem procedimentos implementados para a redução do tempo de espera por atendimentos de urgência e emergência.

As ações implementadas de regulação, organização, controle e distribuição de medicamentos foram analisadas na (**QA12**). Neste ponto o estado atendeu 88% dos itens verificados.

Ressalta-se que a ausência de uma política estadual de medicamentos foi detectada também nas análises dos exercícios de 2020 e 2021. Portanto, impende ao gestor estadual a elaboração, implementação e execução de uma política estadual de medicamentos.

Por fim, verificou-se que quanto a facilitação à população do acesso a informações dos serviços públicos de assistência à saúde (**QA13**), houve o alcance de 92%. Para validar esta questão foi utilizado o questionário enviado as unidades de saúde estaduais e o cotejo com a documentação. Das unidades de saúde, 42% informaram que o Estado não oferece meios diversos para que a população realize a marcação ou cancelamento de consultas/serviços de saúde de forma presencial e remota, o que se considera um ponto de importante atuação para aumentar esse percentual, visando atender ao reclamo constitucional de acesso universal e igualitário aos serviços de saúde.

#### 1.4.2.2. Contextualização Social

O desempenho social da Saúde no Estado do Paraná insere-se na avaliação de governo por meio da aferição do indicador delimitado no objeto da avaliação – a expectativa de vida ao nascer. O referido indicador foi selecionado por refletir a grande maioria das variáveis de saúde em apenas um número-índice, sendo impactado tanto pelo grau de mortalidade e morbidade da população, quanto pelo grau de atenção à saúde em uma determinada localidade.

A expectativa de vida ao nascer no estado do Paraná, no ano de 2021 (último dado disponível), conforme o IBGE, foi de 78,5 anos. Tal índice apresentou evolução positiva em relação aos anos anteriores, conforme Tabela a seguir:

**Tabela 62 - Expectativa de vida ao nascer no Paraná, 2017-2021<sup>20</sup>**

ANO	2017	2018	2019	2020	2021
Expectativa de vida	77,4	77,7	77,9	78,2	78,5

Fonte: IBGE – Tábuas de Mortalidade 2021

### 1.4.2.3. Conclusão

A Pontuação do Diagnóstico do Governo de Estado do Paraná na área de Saúde no exercício de 2022 indica que **79,7%** dos objetivos atribuídos por esta análise de governo foram atingidos.

Em que pese o significativo percentual de atendimento dos objetivos, diante da insuficiência em determinadas questões analisadas, entende-se que a política de Saúde do Estado do Paraná evidencia fragilidades, para as quais há oportunidade de melhoria e a necessidade de aprimoramento de diagnósticos e procedimentos, principalmente no que diz respeito a:

- a) Efetivação do Plano Estadual de Saúde, com o implemento de metodologia de alocação dos recursos estaduais e previsão anual de repasse de recursos aos municípios e a instituição de processos e procedimentos para a sua revisão periódica;
- b) Ampliação da regionalização, hierarquização e integração das ações e serviços de saúde com a instituição de processos e procedimentos para a elaboração e revisão periódica da Programação Pactuada e Integrada com os Municípios;
- c) Apoio e fornecimento aos municípios de instrumentos para a prestação de serviços de saúde, com a realização de diagnósticos situacionais dos entes

<sup>20</sup> As Tábuas Completas de Mortalidade para o Brasil 2021 provêm de uma projeção da mortalidade do Brasil efetuada a partir de dados censitários de 2010 e não incluem o efeito da pandemia por COVID-19. As Tábuas Completas de Mortalidade para o Brasil projetadas para o ano de 2021 que ora são publicadas fornecem, assim, indicadores de mortalidade esperados na ausência de uma crise sanitária.

Os dados das Tábuas Completas de Mortalidade estão disponíveis em:

<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=73097>

municipais quanto aos critérios preconizados em lei para a transferência de recursos;

- d) Implementação de ações de regulação e articulação de referência e contrarreferência entre as ações primárias e especializadas, com a instituição de iniciativas que auxiliem os municípios na efetivação de complexos reguladores;
- e) Implementação de ações de coordenação em caráter complementar de execução de vigilância epidemiológica e sanitária;
- f) Incremento da quantidade de pessoal para a realização de ações de serviços de saúde com a realização de diagnóstico acerca da quantidade necessária de servidores/empregados;
- g) Realização de diagnósticos (i) acerca do quantitativo de unidades/hospitais estaduais necessário para a realização de serviços de saúde de forma adequada; (ii) a respeito da quantidade e qualidade dos materiais, equipamentos e veículos necessários para a realização das ações de saúde de forma adequada; e (iii) acerca das necessidades municipais quanto à suplementação estadual na prestação de serviços de atenção básica à saúde;
- h) Implementação de ações de atenção especializada à saúde e de serviços de urgência e emergência;
- i) Implementação de uma política estadual de medicamentos.

Do exposto, conclui-se que o Poder Executivo do Estado do Paraná, **implementou de forma parcial** as políticas públicas de saúde, com vistas a aumentar a expectativa de vida ao nascer.

#### 1.4.3. SEGURANÇA PÚBLICA

A **Segurança Pública** é uma das três áreas selecionadas para o diagnóstico de Políticas Públicas em decorrência de sua significância para a população do Estado, de seu impacto direto no cotidiano dos cidadãos e da sua representatividade no recebimento de recursos orçamentários.

Para a delimitação do escopo do diagnóstico, manteve-se, conforme avaliações realizadas por este Tribunal nos exercícios de 2020 e 2021, a utilização dos indicadores de segurança pública previstos no Plano Plurianual (PPA) de 2020 a 2023,

quais sejam: crimes violentos letais intencionais; furtos e roubos de veículos e ocorrências envolvendo tráfico de drogas.

Desse modo, o objeto e o objetivo a serem abordados nesta avaliação são:

<b>OBJETO:</b>	Política pública de segurança, com enfoque nos crimes violentos letais intencionais, furtos e roubos de veículos e nos que envolvam tráfico de drogas.
<b>OBJETIVO:</b>	Avaliar a efetividade no planejamento e na execução da política de segurança pública do Estado do Paraná, com foco nos processos e recursos que visam reduzir os crimes violentos letais intencionais, furtos e roubos de veículos e nos que envolvam tráfico de drogas.

Sendo assim, o trabalho foi concebido com o intuito de avaliar itens que impactam diretamente nos objetivos planejados, ou seja, na atuação estadual contra os crimes violentos letais intencionais, furtos e roubos de veículos e ocorrências que envolvam tráfico de drogas.

#### 1.4.3.1. Diagnóstico das Políticas de Governo na Segurança Pública

A avaliação da implementação de objetivos, processos, recursos, produtos e serviços na área de Segurança Pública pelo Poder Executivo do Estado do Paraná foi conduzida por meio da verificação do cumprimento das Questões de Avaliação que impactam os objetivos propostos da área. As Questões de Avaliação, por sua vez, são compostas por Itens de Verificação que examinam cada aspecto da gestão pública.

As Questões de Avaliação abordaram tanto aspectos mais amplos e relacionados com o planejamento da segurança pública estadual, como outros mais específicos, diretamente ligados aos órgãos subordinados da Secretaria da Segurança Pública e Administração Penitenciária (SESP), os quais executam a Política Estadual de Segurança Pública.

Sendo assim, além das questões direcionadas à SESP, também houve questões direcionadas aos principais órgãos executores das atividades de segurança pública estadual: a Polícia Militar do Paraná (PMPR); a Polícia Civil do Paraná (PCPR); a Polícia Científica do Paraná (PCP) e o Departamento de Polícia Penal do Paraná (DEPPEN).

A análise conjunta de todos esses aspectos possibilitou uma ampla avaliação da temática da criminalidade no âmbito da Segurança Pública no Paraná, permitindo a realização de um diagnóstico que contemple os tópicos mais relevantes e impactantes da área, de acordo com os critérios que vêm sendo utilizados por este Tribunal.

Ressalta-se que os procedimentos de execução, que embasaram a avaliação ora tratada, foram realizados entre os meses de outubro e dezembro de 2022<sup>21</sup>, dessa forma, refletem a realidade do Estado nesse período. Portanto, ações realizadas em data posterior ao referido período, sejam elas positivas ou negativas, não estão contempladas.

Os resultados da análise encontram-se na Tabela a seguir, que compara a pontuação obtida em cada Questão de Avaliação nos exercícios de 2020, 2021 e 2022. Subsequentemente, o detalhamento da avaliação das questões passa a ser discorrido.

**Tabela 63 - Comparativo dos Resultados do Diagnóstico de Governo na Segurança Pública em 2020, 2021 e 2022**

Linha de investigação	Questão	2020	2021	2022
Gestão, Controles e Planejamento	QA1: Há uma Política e um Plano Estadual de Segurança Pública implementados e alinhados às diretrizes nacionais?	0,00	0,29	<b>0,29</b>
	QA2: Há monitoramento implementado das ações estratégicas da segurança pública do Estado?	0,83	0,83	<b>0,83</b>
	QA3: Há monitoramento implementado do desempenho operacional dos órgãos executores da segurança pública?	0,56	0,75	<b>0,50</b>
	QA4: Os órgãos executores da segurança pública, que realizam atendimentos de ocorrências e chamados, proporcionam uma cobertura territorial completa de seus serviços nas regiões do Estado?	0,63	0,56	<b>0,62</b>
Pessoal	QA5: Os órgãos executores da segurança pública possuem servidores suficientes para realizar seus plantões e escalas de trabalho para consecução de suas atribuições?	0,58	0,42	<b>0,50</b>
	QA6: Há ações implementadas de acompanhamento e monitoramento do desempenho individual dos agentes policiais?	0,45	0,75	<b>0,77</b>

<sup>21</sup> Os questionários apenas foram enviados após o decurso do período eleitoral do governo do Estado.

	QA7: Há ações implementadas de capacitação continuada para os agentes policiais?	0,85	0,81	<b>0,86</b>
Estrutura física, materiais e equipamentos	QA8: Há ações implementadas com vistas ao fornecimento e à manutenção de equipamentos, materiais e veículos necessários às atividades dos órgãos executores da segurança pública?	0,36	0,46	<b>0,45</b>
	QA9: As estruturas físicas existentes no sistema prisional propiciam condições adequadas para a privação de liberdade?	0,41	0,78	<b>0,51</b>
Processo de Trabalho	QA10: Há o provimento de assistências a fim de propiciar condições adequadas à pessoa privada de liberdade?	0,76	1,00	<b>0,79</b>
	QA11: Há ações implementadas para a adequação do fluxo e da alocação de pessoas privadas de liberdade entre o sistema prisional?	0,58	0,33	<b>0,91</b>
	QA12: O monitoramento de presos com tornozeleira eletrônica é realizado de forma efetiva?	0,83	0,83	<b>0,83</b>
	QA13: Há ações implementadas de inteligência policial pelas polícias Militar e Civil?	0,80	0,90	<b>0,80</b>
	QA14: As atividades de policiamento ostensivo são planejadas e realizadas adequadamente?	0,97	1,00	<b>0,91</b>
	QA15: As ocorrências ou chamados pelos órgãos executores da segurança pública são atendidos de forma tempestiva?	0,57	0,54	<b>0,73</b>
	QA16: Há ações implementadas de verificação preliminar pela Polícia Civil para análise quanto a abertura ou não de inquérito policial?	0,74	1,00	<b>0,72</b>
	QA17: Há a adoção e a padronização dos procedimentos investigativos da Polícia Civil?	0,39	0,20	<b>0,47</b>
	QA18: Há tempestividade no cumprimento dos mandados de prisão?	0,47	1,00	<b>0,88</b>
	QA19: Os procedimentos para elaboração de laudos periciais são realizados de forma tempestiva e padronizada?	0,09	0,67	<b>0,46</b>
<b>PONTUAÇÃO DA AVALIAÇÃO DE GOVERNO NA ÁREA: SEGURANÇA PÚBLICA</b>		<b>5,7</b>	<b>6,9</b>	<b>6,7</b>

Inicialmente, a análise da equipe concluiu que ainda não há um Plano Estadual de Segurança Pública formalizado e alinhado às diretrizes nacionais **(QA1)**, assim como verificado em 2020 e 2021. No entanto, a Secretaria de Segurança Pública afirmou e apresentou evidências da elaboração e tramitação do Plano, que ainda carece de aprovação e implementação. Por esse motivo, considerou-se que foi parcialmente atingido o objetivo verificado, ou seja, 29%.

No que diz respeito à implementação de monitoramento das ações estratégicas de segurança pública **(QA2)** o índice obtido se manteve nos 83% nos itens pontuados, pois, apesar de haver monitoramento dos indicadores e metas de desempenho da segurança pública estadual, ainda não há evidências de uma padronização do monitoramento das ações estratégicas de segurança pública formalizado no Plano Estadual de Segurança Pública ou outro instrumento de planejamento.

Mais especificamente, em relação à implementação de monitoramento do desempenho operacional dos órgãos executores das atividades de segurança pública **(QA3)**, tratou-se da supervisão da SESP sobre o desempenho dos órgãos subordinados, a qual demonstrou-se insuficiente no sentido de promover uma ação harmônica, integrada e eficiente entre todos os encarregados pela segurança pública. Além disso, abordou-se as avaliações de desempenho realizadas internamente pelos próprios órgãos executores das atividades de segurança pública (PMPR, PCPR, PCP e DEPPEN) e, nessa abordagem, apenas a PMPR ainda não apresentava diretrizes de gestão de desempenho formalizadas até o final do exercício de 2022, atingindo, assim, 50% dos itens verificados.

Em relação à cobertura territorial para atendimentos de ocorrências e chamados prestada pelos órgãos executores de segurança pública **(QA4)**, a situação manteve-se praticamente a mesma dos últimos dois anos, obtendo um índice de 62% de cumprimento dos itens analisados. Com exceção da Polícia Civil, todos os órgãos executores apresentaram a existência de um diagnóstico acerca da distribuição territorial adequada de unidades para atender efetivamente todas as regiões do estado.

Já em relação à atual distribuição de unidades para atendimento das ocorrências em todas as regiões do estado, a Polícia Civil e a Polícia Científica afirmaram que a atual distribuição territorial de unidades é insuficiente, o que foi corroborado por cerca de 80% das unidades da PCPR e da PCP. Já a Polícia Militar considerou que a

atual distribuição é suficiente, em concordância com 61% das unidades da PMPR que demonstraram a mesma percepção.

Ainda, verificou-se se há um processo estabelecido com vistas a garantir a cobertura territorial das unidades a todas as regiões do estado e, nesse aspecto, concluiu-se que todos os órgãos verificados apresentam um processo com esse intuito.

No que diz respeito ao pessoal, foi verificado se há servidores suficientes para a realização dos plantões e formação das escalas de trabalho nos órgãos executores (**QA5**), e, dessa vez, 50% dos itens avaliados foram considerados atingidos, apresentando uma sensível oscilação em relação aos exercícios anteriores. Destaca-se que todos os órgãos executores questionados (PMPR, PCPR, PCP e DEPPEN) afirmaram que não possuem servidores para realizar os plantões de forma adequada, o que deve impactar diretamente na capacidade e tempestividade da prestação do serviço público. Por outro lado, os órgãos também afirmaram estar providenciando medidas para tentar suprir essa carência de servidores.

Importante ressaltar que em 30 de março de 2022 entrou em vigor a Lei Complementar nº 245/2022, instituindo o Quadro Próprio da Polícia Penal do Estado do Paraná, que também regulamentou a transformação do cargo de Agente Penitenciário em Policial Penal. Essa lei extinguiu 4.131 (quatro mil cento e trinta e um) cargos da Carreira de Agente Penitenciário do Quadro Próprio do Poder Executivo e criou 9.750 (nove mil, setecentos e cinquenta) cargos de Policial Penal, tendo, portanto, mais que duplicado os recursos pessoais no Departamento de Polícia Penal.

Ainda em relação a pessoal, no que tange ao acompanhamento e monitoramento do desempenho individual dos agentes policiais (**QA6**), verificou-se 77% de implementação nos órgãos executores. Nesta análise apenas o DEPPEN destacou-se negativamente, não possuindo um método formalizado para avaliação de desempenho individual dos servidores, nem mesmo um setor responsável por essa atividade.

Já quanto às capacitações continuadas dos agentes policiais (**QA7**), foi observada a manutenção do alto índice de atendimento dos itens de verificação em relação a 2020 e 2021, alcançando 86%. A maioria dos órgãos executores apresentaram um bom desempenho, instituindo políticas de incentivo à capacitação continuada e realizando um controle das competências dos servidores. A única exceção desse

resultado continuou ocorrendo na PCP, onde a menor parte das unidades questionadas afirmou existir uma política adequada para incentivo à capacitação continuada.

Quanto às verificações relacionadas à estrutura, buscou-se a existência de ações implementadas com vistas ao fornecimento e à manutenção de equipamentos, materiais e veículos necessários às atividades dos órgãos envolvidos com a segurança pública (**QA8**). Pela relevância do tema, abordou-se diversos tópicos a fim de verificar o grau de alcance pelo Estado, que manteve a mesma faixa percentual de 2021, com 45%. Entre os tópicos estão o planejamento acerca do material individual e coletivo necessários para realização das atividades, a suficiência da quantidade de materiais disponíveis, a existência de sistemas e setores responsáveis pelo controle dos materiais e a existência de um cronograma de reposições e manutenções para os materiais.

A situação permaneceu praticamente inalterada com relação aos dois exercícios anteriores. Apesar de todos os órgãos apresentarem pontuação baixa nos itens de verificação acerca dos materiais, destaca-se que apenas o DEPPEN considerou que os materiais, equipamentos e veículos disponíveis, tanto para uso individual como coletivo, são suficientes para realização das suas atividades, embora apenas cerca de 30% das unidades do órgão tenham concordado com esse diagnóstico. Já a PMPR considerou os materiais, equipamentos e veículos insuficientes, porém cerca de 65% das unidades da PMPR não corroboram essa insuficiência.

Ainda na questão estrutural, porém agora com o enfoque direcionado somente ao DEPPEN, apurou-se o quanto as estruturas físicas existentes no sistema prisional propiciam condições adequadas para a privação de liberdade (**QA9**). Nesse viés, o nível de alcance dos itens foi de 51%. Dentre as deficiências, destaca-se, primeiramente, que, segundo 80% das unidades prisionais, a atual quantidade de estabelecimentos e vagas nas cadeias públicas e penitenciárias não é suficiente para atender a demanda atual, embora o Departamento Penitenciário alegue que é suficiente. Outros pontos que continuam com baixa pontuação nos itens de verificação, apesar de sua relevância, foram: ausência de dependências para berçário e creche nas cadeias públicas e penitenciárias femininas; ausência de dependências para a realização de assistência à saúde e para tratamento de dependentes químicos.

Relativamente ao Departamento Penitenciário, também se verificou o provimento de assistência a fim de propiciar condições adequadas à pessoa privada de liberdade (**QA10**), e nesse quesito alcançou 79% nos itens observados, fornecendo

evidências para comprovação de assistência material, à saúde, educacional, jurídica, entre outros.

Ainda em relação ao DEPPEN, apurou-se em que medida são implementadas ações para a adequação do fluxo e da alocação de pessoas privadas de liberdade entre o sistema prisional (**QA11**). O DEPPEN alega estar realizando o fluxo de presos entre as cadeias públicas e penitenciárias conforme as normativas vigentes, além de ter melhorado o atendimento das separações de presos previstas em lei, obtendo assim uma considerável melhora neste índice, que atingiu 91% dos itens observados em 2022.

Como último aspecto examinado no DEPPEN, a efetividade do monitoramento de presos com tornozeleira eletrônica também foi alvo dos trabalhos (**QA12**), que vem mantendo o mesmo índice de atendimento dos últimos exercícios, de 83%. É importante frisar que, apesar do bom resultado, o desempenho continuou aquém em uma questão crucial: a da aplicação tempestiva de medidas caso o preso com tornozeleira eletrônica descumpra os limites estabelecidos em sua monitoração.

Passou-se então à análise da implementação de ações de inteligência policial na PMPR e na PCPR (**QA13**). Aspectos como a realização de capacitação dos servidores para realizarem essa atividade, a existência de equipamentos adequados e a efetiva utilização das informações geradas pelo departamento de inteligência no planejamento operacional foram avaliados. Em síntese, os órgãos atingiram 80% de alcance nos itens observados, sendo que o ponto desfavorável se manteve como a falta de equipamentos adequados para realização das atividades de inteligência policial na Polícia Militar, além da não utilização das informações geradas pelos departamentos de inteligência para subsidiar o planejamento e revisão da política de segurança pública estadual.

Mudando o foco das análises para a Polícia Militar, apurou-se em que medida as atividades de policiamento ostensivo são planejadas e realizadas adequadamente (**QA14**). Diversos itens de verificação foram aplicados e seu nível de atendimento foi de 91%.

Entre os resultados das verificações, ressalta-se a existência de Procedimentos Operacionais Padrão que regulamentam as atividades e abordagens do policiamento ostensivo, e que são constantemente atualizados. Além disso, examinou-

se aspectos acerca da distribuição e a priorização de atividades, da capacitação dos servidores que realizam atividades de policiamento ostensivo, da existência de mecanismos para corrigir os desvios encontrados nas abordagens, entre outros.

Outro fator essencial para um bom desempenho da política de segurança pública é a resposta célere a todos os atendimentos de chamados e ocorrências, temática abordada na sequência (**QA15**). Como os atendimentos fazem parte não somente do cotidiano da PMPR, a avaliação também abarcou a realidade da PCPR e da PCP, e os órgãos atingiram 73% dos objetivos aferidos, demonstrando uma considerável melhora em relação a 2020 e 2021, quando alcançou 57% e 54% respectivamente.

Os pontos positivos da análise dos atendimentos foram as questões estruturais, como possuir setor e pessoal especializado para atendimento de ocorrências e dispor dos equipamentos necessários, os quais estão presentes em todos os órgãos. Porém como pontos negativos estão a impossibilidade de atendimento a todos os chamados e ocorrências por parte da Polícia Militar e a intempestividade para resposta aos chamados relatada pela Polícia Civil.

Focando então na Polícia Civil, a primeira questão tratou da implementação de ações de verificação preliminar para análise quanto à abertura ou não de inquérito policial (**QA16**). Nesse aspecto, tanto a gestão da PCPR como a maioria das unidades questionadas afirmaram possuir critérios normatizados para realização dessa verificação preliminar, além de possuírem registro informatizado das verificações realizadas, inclusive com os casos que não resultaram na instauração de inquérito. Ressalta-se que, a única deficiência levantada na matéria manteve-se, conforme já relatado desde 2020, como a tempestividade para realização da verificação preliminar, a qual nem sempre ocorre em tempo adequado. Sendo assim, consolidando com os outros diagnósticos realizados do tema, o órgão obteve 72% de alcance nos objetivos propostos.

Outro aspecto observado foi a adoção e a padronização dos procedimentos investigativos da Polícia Civil (**QA17**), que alcançou o índice de 47%, em 2022. Resultado que se dá, principalmente, pela falta de capacitação quanto aos procedimentos padrões que deveriam ser adotados e pela falta de controle quanto à adesão pelos policiais civis aos procedimentos padrões para investigações policiais. Essas informações foram fornecidas pela maioria das delegacias, em discordância ao

alegado pelo Comando Geral. Além disso, verificou-se que os policiais civis continuam não realizando apenas atividades inerentes ao seu cargo, sobrecarregando-os e, por conseguinte, reduzindo sua disponibilidade para atuar nas funções investigativas.

Ainda no que tange às atividades da PCPR, verificou-se a tempestividade no cumprimento dos mandados de prisão realizados (QA18), e 88% dos itens de verificação foram alcançados. Tal resultado se deve à consolidação de mecanismos nas unidades policiais para a priorização do cumprimento dos mandados.

Por fim, realizou-se uma última verificação direcionada exclusivamente à Polícia Científica, sobre a elaboração dos laudos periciais de forma tempestiva e padronizada (QA19), a qual obteve índice de 46%, resultado da ausência de controle quanto à adesão pelos peritos aos procedimentos padrões para elaboração de laudos periciais; da ausência de mecanismos para corrigir os desvios encontrados no padrão de elaboração dos laudos periciais; e da elaboração de laudos fora dos prazos legalmente previstos.

#### 1.4.3.2. Contextualização Social

O Plano Plurianual 2020 – 2023 traz indicadores para acompanhamento do desempenho social da Segurança Pública do Paraná, os quais inclusive guiaram o planejamento desse diagnóstico de governo.

A apuração dos indicadores é realizada pelo Centro de Análise, Planejamento e Estatística (CAPE), conforme a Tabela a seguir.

**Tabela 64 - Indicadores de Segurança Pública estabelecidos no PPA 2020 – 2023**

INDICADORES	2020	2021	2022	PREVISÃO 2023
<b>Crimes violentos letais intencionais*</b> <small>*Tabela Quantitativo - Relatório de Mortes</small>	2.186	2.068	2.193	2.006
<b>Furtos e roubos de veículos*</b> <small>*Tabelas 9 e 10 da CAPE – Relatório Estatístico</small>	16.451	15.605	15.008	23.448
<b>Ocorrências envolvendo tráfico de drogas*</b> <small>*Tabela 14 da CAPE – Relatório Estatístico</small>	13.718	12.380	10.101	12.760

Fontes: Adaptado do Plano Plurianual 2020 – 2023 e site da CAPE.

Com base nos indicadores da tabela precedente, observa-se que o índice de crimes violentos letais intencionais possui trajetória oscilante, enquanto os

furtos e roubos de veículos e as ocorrências envolvendo tráfico de drogas apresentam queda desde o exercício de 2020, com provável superação do indicador previsto para 2023.

#### 1.4.3.3. Conclusão

A Pontuação do Diagnóstico do Governo de Estado do Paraná na área de Segurança Pública no exercício de 2022 indica que **67,6%** dos objetivos atribuídos por esta análise de governo foram atingidos, mantendo, praticamente, a situação relatada em relação ao exercício de 2021.

Diante da insuficiência em questões analisadas, entende-se que a política pública de segurança do Estado do Paraná evidencia fragilidades com oportunidades de melhoria e necessidade de aprimoramento de diagnósticos e procedimentos, principalmente no que diz respeito a:

- I. Implementação efetiva do Plano Estadual de Segurança Pública;
- II. Supervisão mais ativa da SESP sobre o desempenho dos órgãos subordinados, a fim de promover uma ação harmônica, integrada e eficiente entre todos os encarregados pela segurança pública;
- III. Incremento nos recursos pessoais disponíveis nos órgãos executores da Segurança Pública;
- IV. Planejamento completo dos recursos materiais individuais e coletivos necessários para realização das atividades da segurança pública e um cronograma de reposições e manutenções para os materiais;
- V. Incremento na atual quantidade de vagas nos estabelecimentos prisionais;
- VI. Maior capacitação e adesão pelos policiais civis aos procedimentos padrões para investigações;
- VII. Maior adesão pelos peritos aos procedimentos padrões para elaboração de laudos periciais e melhoria na tempestividade na emissão de laudos na Polícia Científica.

Do exposto, conclui-se que o Poder Executivo do Estado do Paraná, novamente, **implementou de forma parcial** políticas públicas de segurança, com

ênfase nos crimes violentos letais intencionais, contra o patrimônio e nos que envolvam tráfico de drogas.

#### 1.4.4. PREVIDÊNCIA

Por meio de análise de relevância e impacto dos riscos existentes na área e das responsabilidades do governo estadual na política pública previdenciária, definiu-se como objetivo verificar se a gestão do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) é realizada de maneira adequada e se os estudos atuariais realizados possuem os elementos mínimos necessários ao atingimento da solvência financeira e atuarial do RPPS paranaense, assim como a implantação e operacionalização da Previdência Complementar, nos moldes exigidos pela Emenda Constitucional nº 103/2019.

A avaliação da implementação de objetivos, processos, recursos, produtos e serviços na área de Previdência pelo Poder Executivo do Estado do Paraná foi conduzida por meio da verificação do cumprimento das Questões de Avaliação que impactem os objetivos propostos da área. As Questões de Avaliação, por sua vez, são compostas por Itens de Verificação que examinam cada aspecto da gestão pública.

A análise buscou alcançar os pontos críticos referentes à gestão do Regime Próprio de Previdência no Estado do Paraná e da Previdência Complementar, perpassando por assuntos relativos ao processo de manutenção de benefícios e critérios de elegibilidade dos beneficiários do RPPS; avaliação atuarial; controle de arrecadação; realização de estudos avaliativos dos impactos de alterações legislativas e das políticas de remuneração e contratação no equilíbrio financeiro e atuarial dos fundos previdenciários; controle dos dados dos segurados do RPPS; gestão da taxa de administração; controle das disponibilidades financeiras do RPPS; capacitação dos envolvidos na gestão e na execução da política previdenciária estadual; estruturação do órgão gestor do RPPS; formulação, a execução, o controle e o desempenho da política de investimentos; implementação de medidas exequíveis para o equacionamento do déficit atuarial do regime de previdência; processos estabelecidos para a obtenção e manutenção do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP); formulação, execução, controle e o desempenho da política de investimentos; implementação e a regulamentação da Previdência Complementar no Estado do Paraná; e obediência ao princípio da unidade de gestão do RPPS.

A avaliação conjunta dos temas acima expostos proporcionou uma visão abrangente a respeito da formulação, execução e implantação da política previdenciária do Estado, permitindo a realização de um diagnóstico efetivo sobre a área, traduzido pela Pontuação da Função de Governo, que vai de zero a dez.

Na tabela a seguir contém os resultados da análise na área da Previdência para cada Questão de Avaliação (QA) formulada, conforme a pontuação obtida por meio das respostas e respectivas validações efetuadas, assim como a evolução histórica da avaliação desde 2020.

**Tabela 65 - Evolução da Pontuação Obtida por Questão de Avaliação**

Linha de Investigação	Questão de Avaliação	2020	2021	2022
Gestão, Controles e Planejamento Institucional	QA1: Há a implementação e a regulamentação da Previdência Complementar no Estado do Paraná?	0,29	0,14	<b>1,00</b>
	QA2: Há a implementação de medidas para o equacionamento do déficit atuarial do regime de previdência, e tais medidas são exequíveis?	0,11	0,67	<b>0,78</b>
	QA3: Há processos estabelecidos que visem a obtenção e a manutenção do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP)?	0,67	1,00	<b>1,00</b>
	QA4: Há a obediência ao princípio da unidade de gestão do RPPS?	0,29	0,38	<b>0,86</b>
	QA5: A formulação, a execução, o controle e o desempenho da política de investimentos atendem às normativas aplicáveis?	0,45	0,83	<b>1,00</b>
Estrutura física, materiais e equipamentos	QA6: Há estruturação adequada do órgão gestor do RPPS?	0,71	0,86	<b>1,00</b>
Pessoal	QA7: Há capacitação adequada dos envolvidos na gestão e na execução da política previdenciária estadual?	0,00	0,50	<b>1,00</b>
Processo de Trabalho	QA8: Há estudo atuarial que avalie os impactos de alterações legislativas e das políticas de remuneração e contratação no equilíbrio financeiro e atuarial dos fundos previdenciários?	0,67	1,00	<b>1,00</b>
	QA9: As avaliações atuariais são realizadas anualmente, com as técnicas adequadas e os elementos atuariais necessários?	0,50	1,00	<b>0,50</b>
	QA10: Os controles de arrecadação e de verificação dos percentuais de contribuição previdenciária são adequados, inclusive em relação à celebração de parcelamentos de contribuições e aportes suplementares?	0,71	1,00	<b>1,00</b>
	QA11: Há controle das disponibilidades financeiras do RPPS por fundo previdenciário?	1,00	1,00	<b>1,00</b>
	QA12: A gestão da taxa de administração observa as disposições legais pertinentes?	0,50	0,80	<b>1,00</b>

	QA13: Há controle adequado sobre os dados dos segurados do RPPS?	0,40	1,00	<b>1,00</b>
	QA14: O rol e o processo de manutenção de benefícios e os critérios de elegibilidade dos beneficiários do RPPS são adequados?	0,67	0,80	<b>1,00</b>
<b>PONTUAÇÃO DA AVALIAÇÃO DE GOVERNO NA ÁREA PREVIDÊNCIA</b>		<b>4,98</b>	<b>7,84</b>	<b>9,38</b>

Ao observar a pontuação obtida nos três exercícios, desde a implantação do questionário de avaliação, pode-se notar o avanço claro de um exercício para o outro, evoluindo de um total de 4,98 em 2020, para 7,84 em 2021 e chegando a 9,38 em 2022.

A evolução na pontuação obtida ao longo dos três anos é evidente e pode ser atribuída a melhoria da gestão, seja pela adequação de processos e rotinas ou pela melhoria na execução e controle das atividades.

Vale destacar que a aplicação do questionário e manutenção de histórico de avaliações também foi um avanço da fiscalização exercida pelo Tribunal de Contas, possibilitando a identificação de falhas e a oportunidade de melhorias das políticas públicas em suas diferentes áreas.

A pontuação obtida não deve representar apenas uma nota, que pode ser caracterizada ou compreendida como um parâmetro de aprovação ou reprovação da política pública em análise, mas sim um indicativo sobre quais processos apresentaram evolução e quais ainda requerem refinamentos por parte dos gestores da área em estudo.

As questões vinculadas ao questionário aplicado são definidas com base em um cenário atual de situações e informações, havendo uma avaliação de riscos para aquele momento. Desta forma, apesar da evolução na pontuação revelar melhorias na gestão, tais questionários também devem passar por um processo de evolução a cada ano, de modo a permitir a avaliação e evolução contínua da gestão.

Um exemplo dessa necessária evolução é a questão da previdência complementar: em que pese a questão 1 (QA1: Há a implementação e a regulamentação da Previdência Complementar no Estado do Paraná?) ter obtido a pontuação máxima, o que se observou na prática é que a Previdência Complementar foi instituída e regulamentada, mas ainda não está sendo operacionalizada, ou seja, ainda não se tem os recolhimentos e a proteção necessária aos servidores públicos, de modo que tal situação é tratada como achado deste relatório.

Dessa forma, cabe registrar, em termos metodológicos, que nas próximas avaliações as pontuações obtidas nas questões de avaliação poderão ser revistas em função de novos processos e abordagens de validação, podendo haver a avaliação de novas temáticas, a inclusão de novas questões, retiradas de questões já superadas, e demais alterações pertinentes ao exercício a ser avaliado.

#### 1.4.5. ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS

O objetivo geral desta fase do trabalho é avaliar o cumprimento de ações e iniciativas que impactaram as Políticas Públicas do Poder Executivo do Estado do Paraná, em 2022, em especial o estabelecimento de objetivos, a alocação de recursos públicos, a implementação de processos relacionados a Política de Finanças. Neste contexto, foi realizada a avaliação dos principais aspectos da Administração e Finanças do Estado do Paraná, conforme segue:

OBJETO:	Objetivos, processos, recursos e serviços que visem ao equilíbrio financeiro.
OBJETIVO:	Avaliar a efetividade dos objetivos, processos, recursos e serviços que visem ao equilíbrio financeiro.

Com a aplicação dos questionários e a respectiva validação com os documentos apresentados, a análise buscou avaliar os pontos críticos referentes à política financeira no Estado do Paraná, em especial nas seguintes linhas:

- a) Planejamento, gestão e controles;
- b) Processos de Trabalho;
- c) Estrutura física, materiais e equipamentos.

Portanto, o objetivo da avaliação da Política de Finanças, realizada com base nas atividades de administração e finanças foi de verificar a efetividade dos objetivos, processos, recursos e serviços que visem ao equilíbrio financeiro.

Para tanto, foi realizada avaliação em conjunto dos principais aspectos que envolvem a Política de Finanças do Estado do Paraná, o que proporciona uma visão ampliada a respeito dos pontos-chave para o sucesso da política financeira do Estado, permitindo a realização de um diagnóstico efetivo sobre a área, materializado pela Pontuação.

Os resultados da análise na área da Administração e Finanças encontram-se na tabela a seguir, que apresenta cada Questão de Avaliação (QA) com sua respectiva pontuação:

**Tabela 66 - Diagnóstico de governo na área administração / finanças**

LINHA DE INVESTIGAÇÃO	QUESTÃO DE AVALIAÇÃO	2020	2021	2022
Planejamento, Gestão e Controles	QA1: Os dispositivos orçamentários são elaborados e publicados de acordo com as normativas vigentes?	0,55	não realizado	0,80
Processo de trabalho	QA2: Há processos implementados de instituição, previsão e arrecadação de tributos?	0,67	não realizado	0,78
Processo de trabalho	QA3: Há medidas implementadas de controle da dívida ativa tributária?	0,55	não realizado	0,55
Processo de trabalho	QA4 :Há processos de realização de operações de crédito e do controle do endividamento implementados?	0,27	não realizado	0,82
Processo de trabalho	QA5: A criação de despesas atende ao previsto nos dispositivos orçamentários?	0,67	não realizado	1,00
Processo de trabalho	QA6: Há processos de monitoramento e controle implementados das despesas com pessoal?	0,65	não realizado	0,82
Processo de trabalho	QA7: Os processos de gestão e de controle de despesas de exercícios anteriores atendem às normativas vigentes?	0,71	não realizado	0,71
Processo de trabalho	QA8: Os processos de destinação de recursos para a cobertura do déficit de empresas, fundações e fundos atendem às normativas vigentes?	0,78	não realizado	0,33
Processo de trabalho	QA9: Há critérios e processos adequados para o monitoramento da realização de receita e para a limitação de empenho?	0,86	não realizado	1,00
Processo de trabalho	QA10: Há análise quanto à viabilidade de fundos especiais?	0,33	não realizado	0,00
Estrutura física, materiais e equipamentos	QA11: Há sistemas informatizados para o controle orçamentário, financeiro e de custos implementados?	0,00	não realizado	0,54
<b>PONTUAÇÃO DA AVALIAÇÃO DE GOVERNO NA ÁREA ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS:</b>		<b>5,48</b>	<b>não realizado</b>	<b>6,68</b>

Com base nos itens apresentados, a Pontuação da Avaliação do Governo na área de Administração e Finanças, no exercício de 2022, numa escala de 0 a 10, foi de 6,68, o que indica que atingiu 66,8% dos objetivos atribuídos a esta política.

A presente avaliação não fez parte do escopo de análise das Contas do Governador relativas ao exercício financeiro de 2021 sendo a pontuação alcançada na análise das Contas do Governador de 2020 5,48 ou 54,8% dos objetivos atingidos.

Apesar de constatar-se uma evolução no exercício financeiro de 2022 em relação a 2020, observa-se que em alguns quesitos o Governo do Estado carece de atenção, como em diversos itens de avaliação das Questões 8 (QA8), 10 (QA10) e 11 (QA11), onde as notas alcançadas foram de 0,33 (33%), 0,00 (0,0%) e 0,54 (54%), respectivamente, conforme segue<sup>22</sup>:

**Tabela 67 - Quesitos que necessitam de maior atenção na área de Administração e Finanças**

ITENS DE VERIFICAÇÃO		PONTUAÇÃO OBTIDA
<b>8</b>	<b>QA8: Os processos de destinação de recursos para a cobertura do déficit de empresas, fundações e fundos atendem às normativas vigentes?</b>	<b>0,33</b>
8.1	Há diagnóstico anual a respeito da situação financeira de empresas, fundações e fundos públicos?	0,00
8.2	Há diagnóstico anual a respeito dos recursos destinados à cobertura do déficit de empresas, fundações e fundos?	0,00
8.3	A lei de diretrizes orçamentárias dispõe sobre as condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas?	0,00
8.4	Há processo estabelecido para avaliar a conveniência da destinação de recursos para a cobertura das necessidades de pessoas físicas ou débitos de pessoas jurídicas do setor privado?	0,00
8.8	Há processo de verificação do cumprimento das condições definidas pela legislação específica para a cobertura das necessidades de pessoas físicas ou débitos de pessoas jurídicas do setor privados?	0,00
8.9	Há estudos que avaliem a pertinência da manutenção de empresas e fundações recorrentemente deficitárias?	0,00
<b>10</b>	<b>QA10: Há análise quanto à viabilidade de fundos especiais?</b>	<b>0,00</b>
10.1	Há diagnóstico acerca da movimentação financeira dos fundos especiais existentes?	0,00

<sup>22</sup> Itens de verificação atendidos estão ocultos na tabela anexada, pois não são o foco da demonstração.

10.2	Há diagnóstico acerca de fundos especiais que possuam recursos, mas não apresentem execução?	0,00
10.3	Há estudo com relação à viabilidade dos fundos especiais existentes, que contemple soluções para os fundos inoperantes e formas alternativas de financiamento de políticas?	0,00
10.4	Há processo estabelecido para revisão normativa dos fundos especiais, a fim de adequar seus objetivos e metas ao longo do tempo?	0,00
10.5	Há processo estabelecido para avaliação do cumprimento dos objetivos dos fundos especiais?	0,00
10.6	Há medidas com vistas a operacionalizar os fundos inoperantes ou propor a revogação das respectivas leis de criação?	0,00
<b>11</b>	<b>QA11: Há sistemas informatizados para o controle orçamentário, financeiro e de custos implementados?</b>	<b>0,54</b>
11.2	Há um sistema informatizado para o controle de custos?	0,00
11.4	O sistema informatizado de administração financeira e controle atende ao padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União?	0,00
11.6	O sistema informatizado permite a geração, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira?	0,00
11.7	O sistema informatizado detalha as informações da despesa divulgadas conforme os critérios estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 48-A, inciso I?	0,00
11.8	O sistema informatizado detalha as informações da receita divulgadas conforme os critérios estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 48-A, inciso II?	0,00
11.12	O sistema de custos permite a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial?	0,00

Notadamente, em relação aos itens de avaliação constante da QA11, que trata de questões que envolvem tecnologias da informação empregadas nas Políticas de Finanças, cabe alertar aos gestores para que dediquem maior atenção a esta área, tendo em vista que impacta o Estado como um todo, pois todos os controles dependem de aprimoramento constante das tecnologias, além do atendimento aos pressupostos legais.

Apesar de constatar-se uma evolução no exercício financeiro de 2022 em relação a 2020 dos indicadores de gestão de Políticas Públicas de Finanças no Governo do Estado do Paraná, observa-se que em alguns quesitos carecem de atenção, como nas QA8, QA10 e QA11, onde as notas alcançadas foram de 0,33 (33%), 0,00 (0,0%) e 0,54 (54%), respectivamente, motivo pelo qual, faz-se necessária a manifestação em relação ao baixo desempenho nesses itens.

Dada a oportunidade de manifestação, o Governo do Estado apresentou suas considerações em sede de contraditório, que se encontram encartadas a partir da página 22 da peça processual nº 132.no Processo nº 60934/23.

No que se refere a questão QA08, que versa sobre os processos de destinação de recursos para a cobertura do déficit de empresas, fundações e fundos o Governo do Estado alega que atendem às normativas vigentes, não houve a manifestação quanto ao baixo desempenho neste item de questionamento em sua resposta.

No que tange a questão QA10, que trata da existência de análise quanto à viabilidade de fundos especiais, o Governo do Estado alega que também não houve a manifestação quanto ao baixo desempenho neste item de questionamento em sua resposta.

Quanto a questão QA11, que avalia os sistemas informatizados para o controle orçamentário, financeiro e de custos implementados, foi apresentada a seguinte manifestação:

Em referência ao item QA11, a DCG/SEFA esclarece que, atualmente, o Estado possui uma ferramenta incipiente para a Prestação de Contas e Gestão Orçamentária, Contábil e Financeira, o que contribuiu para a atribuição de avaliações baixas nos elementos mencionados. Entretanto, é relevante destacar que o projeto SIAFIC encontra-se em andamento, visando significativamente a modernização da Gestão Fiscal Fazendária, com previsão de implementação em todo o Estado no exercício de 2024.

A implantação desse projeto busca atender aos padrões mínimos de qualidade estabelecidos pelo poder executivo federal ao longo de sua execução, com o propósito de aprimorar a eficiência e eficácia da administração pública.

O novo Sistema, por sua vez, proporcionará maior transparência e segurança dos dados, disponibilizando informações detalhadas acerca da execução financeira, contábil e orçamentária, com base na metodologia de conta corrente contábil.

Ademais, é importante ressaltar que a mencionada ferramenta objetiva estar plenamente alinhada aos padrões de informações estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, incluindo o acompanhamento criterioso da gestão.

Cumpramos salientar que, embora o controle de custos no Estado esteja em estágio embrionário, vislumbramos perspectivas otimistas com a iminente implantação do sistema SIAFIC, o qual se espera que contribua substancialmente para o aprimoramento dessa área vital da administração pública.

Do exame da manifestação, observa-se que o Governo do Estado reconhece que a ferramenta hoje disponível é incipiente, o que contribuiu para as baixas avaliações, e que, com a implementação no projeto SIAFIC, proporcionará

informações detalhadas acerca da execução financeira, contábil e orçamentária, com base na metodologia de conta corrente contábil. Informa ainda, que a ferramenta estará alinhada aos padrões de informação constantes na Lei de Responsabilidade Fiscal e que contribuirá para o aprimoramento do controle de custos do Estado.

Desta forma, verifica-se que somente após a implantação do sistema SIAFIC, com previsão para o exercício de 2024, que poderá ocorrer um salto de qualidade nas informações e no controle orçamentário, financeiro e de custos do Estado.

Portanto, enquanto a implementação no novo SIAFIC não acontece, se faz necessário que o Governo do Estado promova ações imediatas para a melhoria da Política de Finanças do Governo do Estado do Paraná, em especial quanto as questões QA8, QA10 e QA11 que obtiveram baixo desempenho.

Diante da insuficiência em questões analisadas, entende-se que a política pública de finanças do Estado do Paraná evidencia fragilidades com oportunidades de melhoria e necessidade de aprimoramento de diagnósticos e procedimentos, principalmente no que diz respeito a:

- Desenvolver e Implementar normativas sobre os processos que tratam da destinação de recursos para a cobertura do déficit de empresas, fundações e fundos, bem como sobre a transferência de recursos a entidades públicas e privadas;
- Desenvolver e Implementar processos e estudos quanto ao diagnóstico, a viabilidade e a avaliação periódica dos fundos especiais, a fim de eles estejam alinhados com os seus objetivos e metas;
- Promover ações para que o sistema informatizado de controle e administração financeira atenda ao padrão de qualidade exigido pelo Poder Executivo da União, enquanto não ocorre a implantação do sistema SIAFIC;
- Promover ações para a divulgação das informações das receitas e despesas, de modo que estejam em conformidade ao estabelecido no artigo 48-A, incisos I e II da Lei de Responsabilidade Fiscal, enquanto não ocorre a implantação do sistema SIAFIC;
- Implementar controle de custos que permita a avaliação e o acompanhamento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial, enquanto não ocorre a implantação do sistema SIAFIC.

Por fim, conclui-se que o Poder Executivo do Estado do Paraná **implementou de forma parcial** os objetivos, processos, recursos e serviços que tratam da Política de Finanças do Estado.

### 1.5. CONCLUSÃO DO DIAGNÓSTICO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Esse trabalho objetivou avaliar o cumprimento das ações e iniciativas do Poder Executivo do Estado do Paraná em 2022, em especial o estabelecimento de objetivos, a alocação de recursos públicos, a implementação de processos e a disponibilização de produtos e serviços públicos com impacto na qualidade de vida da população paranaense em áreas prioritárias da Administração Pública, que são: Educação; Saúde, Segurança Pública, Administração e Finanças e Previdência.

A metodologia empregada na avaliação buscou reproduzir integralmente a metodologia criada pela Comissão de Relatoria das Contas de Governador do exercício de 2020, que também foi utilizada para a análise das Contas do exercício de 2021, criando-se assim uma linha de evolução histórica.

Assim, após o diagnóstico de políticas públicas efetuada, concluiu-se que, em todas as áreas, o Poder Executivo do Estado do Paraná **implementou de forma parcial** os processos, recursos e serviços com vistas aos objetivos pretendidos, em maior ou menor grau. Assim, com base em uma pontuação de 0 a 10, pode-se sintetizar o grau de atendimento de cada área em:

**Tabela 68 - Evolução Pontuação Obtida – 2020 – 2022**

ÁREAS DE POLÍTICAS AVALIADAS	2020	2121	2022
EDUCAÇÃO	6,9	7,5	7,6
SAÚDE	7,2	7,3	7,9
SEGURANÇA PÚBLICA	5,7	6,9	6,7
PREVIDÊNCIA	4,9	7,8	9,3
ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS	5,4	não realizado	6,6

## 2. GOVERNANÇA DAS INFORMAÇÕES CONTÁBEIS

### 2.1. OBJETIVO E RELEVÂNCIA DO TEMA

A auditoria foi exercida com o objetivo de verificar a qualidade das informações contábeis, sobretudo quanto à fidedignidade dos fenômenos econômicos, tendo como princípio a aplicação das Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBCs TSP) do Conselho Federal de Contabilidade (CFC).

Segundo a Norma Brasileira de Contabilidade, NBC TSP Estrutura Conceitual, para ser útil como informação contábil, a informação deve corresponder à representação fidedigna dos fenômenos econômicos e outros que se pretenda representar. A representação fidedigna é alcançada quando a representação do fenômeno é completa, neutra e livre de erro material.

Foram analisados o Balancete e o Balanço Patrimonial emitidos em 31/12/2022 e apresentados dentro da Prestação de Contas Anual do Poder Executivo do Paraná.

Adicionalmente foram encaminhados Questionários às principais unidades relacionadas com as informações contábeis, no caso a Secretaria de Estado da Fazenda (SEFA), a Secretaria de Estado da Administração e da Previdência (SEAP), Procuradoria Geral do Estado (PGE) com o objetivo de avaliar a evolução da Política de Finanças do Estado do Paraná. Por fim, com o objetivo de coletar maiores informações e esclarecer possíveis dúvidas, foram realizadas reuniões presenciais entre a Equipe de Auditoria e os gestores das referidas Secretarias.

#### 2.1.1. CONCEITOS FUNDAMENTAIS

Por meio da Contabilidade Aplicada ao Setor Público é possível fornecer informações aos seus usuários para subsidiar os processos decisórios e a prestação de contas e responsabilização (*accountability*). Portanto, os usuários das Demonstrações Contábeis das entidades do setor público precisam de informações para subsidiar as avaliações de algumas questões, tais como:

- i. se a entidade prestou seus serviços à sociedade de maneira eficiente e eficaz;
- ii. quais são os recursos atualmente disponíveis para gastos futuros, e até que ponto há restrições ou condições para a utilização desses recursos;

- iii. a extensão na qual a carga tributária, que recai sobre os contribuintes em períodos futuros para pagar por serviços correntes, tem mudado; e
- iv. se a capacidade da entidade para prestar serviços melhorou ou piorou em comparação com exercícios anteriores.

Os objetivos da elaboração e divulgação da informação contábil estão relacionados ao fornecimento de informações sobre a entidade do setor público que são úteis aos usuários das Demonstrações Contábeis para a prestação de contas e responsabilização (*accountability*) e tomada de decisão.

### 2.1.2. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL

O desenvolvimento da presente atividade teve como base normativa a legislação em vigor sobre Contabilidade Aplicada ao Setor Público, sendo:

**a)** Decreto-Lei nº 9.295, de 27/05/1946:

Esse Decreto-Lei, que tem força de Lei em virtude do período em que foi decretado, determina na alínea “f” do art. 6.º que são atribuições do Conselho Federal de Contabilidade regular acerca dos princípios contábeis e editar Normas Brasileiras de Contabilidade.

**b)** Norma Brasileira de Contabilidade, NBC TSP Estrutura Conceitual de 23/09/2016:

Essa norma emitida pelo Conselho Federal de Contabilidade define a Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público.

No item 3.10 a Norma define que para ser útil como informação contábil, a informação deve corresponder à representação **fidedigna** dos fenômenos econômicos.

Outras normas emanadas do Conselho Federal de Contabilidade que tratam de assuntos específicos também foram consideradas no presente relatório:

NBC TSP 03 – Provisões, Passivos Contingentes e Ativos Contingentes.

NBC TSP 04 – Estoques.

NBC TSP 07 – Ativo Imobilizado.

NBC TSP 17 – Demonstrações Contábeis Consolidadas.

NBC TSP 23 – Políticas Contábeis, Mudança de Estimativa e Retificação de Erro.

- c)** MCASP - Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público 9ª Edição aplicado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a partir do exercício de 2022:

Esse manual emitido pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) normatiza os procedimentos para o registro e a evidenciação da composição patrimonial do ente público. Nesse aspecto patrimonial, devem ser atendidos os princípios e as normas contábeis voltadas para o reconhecimento, mensuração e evidenciação dos ativos e passivos e de suas variações patrimoniais.

O MCASP afirma que o Balanço Patrimonial (BP) e a Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) representam os principais instrumentos para refletir o aspecto patrimonial e que o processo de convergência às normas internacionais de contabilidade aplicada ao setor público (CASP) visa a contribuir, primordialmente, para o desenvolvimento deste aspecto.

Ressalta-se que a elaboração e publicação do MCASP pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) decorre da Competência prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar Federal nº 101/2000, art. 50, § 2.º:

Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

[...]

§ 2.º A edição de **normas gerais** para consolidação das contas públicas caberá ao órgão central de contabilidade da União, enquanto não implantado o conselho de que trata o art. 67.

- d)** Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP):

Com o objetivo de uniformizar as práticas contábeis, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN), em conjunto com o Grupo Técnico de Procedimentos Contábeis (GTCON), elaborou o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público (PCASP), adequado aos dispositivos legais vigentes, às Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC T SP), aos padrões internacionais de Contabilidade do Setor Público e às regras e procedimentos de Estatísticas de Finanças Públicas reconhecidas por organismos internacionais.

O PCASP é formado por uma relação padronizada de contas apresentada em conjunto com atributos conceituais e permite a consolidação das Contas Públicas Nacionais, conforme determinação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

O PCASP é atualizado anualmente e publicado exclusivamente na Internet<sup>23</sup> para uso obrigatório nos exercícios seguintes.

e) PIPCP - Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais aprovado pela Portaria STN nº 548/2015:

Esta portaria da Secretaria do Tesouro Nacional definiu sobre prazos-limite de adoção dos procedimentos contábeis patrimoniais aplicáveis aos entes da Federação, com vistas à consolidação das contas públicas da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, sob a mesma base conceitual.

A observância dos prazos-limite estabelecidos na Portaria STN nº 548/2015 é obrigatória para todos os entes da Federação, conforme disposto no art. 13 da Portaria STN nº 634, de 2013, para fins de consolidação das contas públicas sob a mesma base conceitual prevista no art. 51 da Lei Complementar nº 101, de 2000.

A STN poderá não dar quitação à obrigação prevista no § 1.º do art. 51 da Lei Complementar nº 101/2000, caso as contas sejam encaminhadas em descumprimento dos prazos previstos na Portaria nº 548/15.

A Portaria define ainda que os entes da Federação deverão evidenciar, em notas explicativas às demonstrações contábeis, o estágio de adequação ao PIPCP constante do Anexo da Portaria, sem prejuízo do efetivo cumprimento dos prazos-limite definidos.

Consultando-se o Anexo da Portaria nº 548/2015 é possível verificar que todos os prazos para implementação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais aprovado pela Portaria STN nº 548/2015, em relação aos Estados, já deveriam estar concluídos até o exercício financeiro de 2022:

**Tabela 69 - Prazos para implementação**

<b>Resumo com todos os prazos apresentados neste tópico do presente Documento ordenados segundo a ordem cronológica para o Distrito Federal e os Estados.</b>	<b>Obrigatoriedade dos registros contábeis (a partir de)</b>
---	--

<sup>23</sup> Disponível em: [https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/plano-de-contas-aplicado-ao-setor-publico-pcasp-federacao/2022/114?ano\\_selecionado=2022](https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/plano-de-contas-aplicado-ao-setor-publico-pcasp-federacao/2022/114?ano_selecionado=2022)

(de acordo com as regras das NBC TSP e do MCASP vigentes)	
4. Reconhecimento, mensuração e evidenciação da Dívida Ativa, tributária e não-tributária, e respectivo ajuste para perdas.	Imediato
12. Reconhecimento, mensuração e evidenciação da provisão atuarial do regime próprio de previdência dos servidores públicos civis e militares.	Imediato
13. Reconhecimento, mensuração e evidenciação das obrigações com fornecedores por competência.	01/01/2016
3. Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos demais créditos a receber, (exceto créditos tributários, previdenciários e de contribuições a receber), bem como dos respectivos encargos, multas e ajustes para perdas.	01/01/2017
11. Reconhecimento, mensuração e evidenciação das obrigações por competência decorrentes de benefícios a empregados (ex.: 13.º salário, férias, etc.).	01/01/2017
5. Reconhecimento, mensuração e evidenciação das provisões por competência.	01/01/2019
6. Evidenciação de ativos e passivos contingentes em contas de controle e em notas explicativas.	01/01/2019
7. Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos bens móveis e imóveis; respectiva depreciação, amortização ou exaustão; reavaliação e redução ao valor recuperável (exceto bens do patrimônio cultural e de infraestrutura).	01/01/2019
10. Reconhecimento, mensuração e evidenciação das obrigações por competência decorrentes de empréstimos, financiamentos e dívidas contratuais e mobiliárias.	01/01/2019
17. Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos investimentos permanentes, e respetivos ajustes para perdas e redução ao valor recuperável.	01/01/2019
1. Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos créditos oriundos de receitas tributárias e de contribuições (exceto créditos previdenciários), bem como dos respectivos encargos, multas, ajustes para perdas e registro de obrigações relacionadas à repartição de receitas.	01/01/2020
2. Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos créditos previdenciários, bem como dos respectivos encargos, multas, ajustes para perdas.	01/01/2020
15. Reconhecimento, mensuração e evidenciação de softwares, marcas, patentes, licenças e congêneres, classificados como intangíveis e eventuais amortização, reavaliação e redução ao valor recuperável.	01/01/2020
18. Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos estoques.	01/01/2021
8. Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos bens de infraestrutura; respectiva depreciação, amortização ou exaustão; reavaliação e redução ao valor recuperável	01/01/2022
9. Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos bens do patrimônio cultural; respectiva depreciação, amortização ou exaustão; reavaliação e redução ao valor recuperável (quando passível de registro segundo IPSAS, NBC TSP e MCASP)	01/01/2022

f) Lei Complementar Estadual nº 231/2020:

A Lei Complementar nº 231, de 17 de dezembro de 2020, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a qualidade e a responsabilidade na gestão fiscal do Estado do Paraná, cria o Fundo de Recuperação e Estabilização Fiscal do Paraná e dá outras providências. Dispõe sobre a organização básica administrativa do Poder Executivo Estadual e dá outras providências.

Deste diploma legal tem-se:

CAPÍTULO VII - DO SISTEMA INTEGRADO DE CONTABILIDADE DO ESTADO DO PARANÁ

[...]

Art. 21. Institui o Sistema Integrado de Contabilidade do Estado do Paraná, cujo órgão central é a **Secretaria de Estado da Fazenda**, respeitando a autonomia e independência dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Tribunal de Contas e do Ministério Público.

§ 1.º Compõem o Sistema Integrado de Contabilidade do Estado:

I - a Secretaria de Estado da Fazenda por meio de sua unidade de execução programática responsável pela Contabilidade Geral do Estado;

Art. 22. O Sistema de Contabilidade do Estado deverá ser integrado a todos os demais sistemas de natureza similar do Estado do Paraná, e tem como objetivo promover:

[...]

III - o **acompanhamento contínuo das normas contábeis aplicadas ao setor público**, de modo a garantir que os princípios fundamentais de contabilidade sejam respeitados no âmbito do setor público;

e

IV - Atingimento do **PIPCP - Plano de implementação dos procedimentos patrimoniais contábeis, definido pela Secretaria do Tesouro Nacional**, em conformidade com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público.

**g) Lei Estadual nº 19.848/2019:**

Dispõe sobre a organização básica administrativa do Poder Executivo Estadual e dá outras providências.

O art. 27 desta lei estabelece como competências da **SEFA**:

Art. 27. À Secretaria de Estado da Fazenda - Sefa compete:

[...]

VII - a promoção de medidas **de controle interno** e providências **exigidas pelo controle externo** da administração pública;

[...]

IX - A **contabilidade geral** e administração de todos os recursos financeiros do Estado, independentemente da fonte;

X - A auditoria **contábil-financeira**, análise e controle de recursos da Administração Direta e Indireta;

[...]

## 2.2. AVALIAÇÃO DA GOVERNANÇA DAS INFORMAÇÕES CONTÁBEIS

A seguir são apresentados os resultados da avaliação dos itens selecionados para análise da Governança das Informações Contábeis.

### 2.2.1. REGISTRO DE “OUTROS CRÉDITOS DE LONGO PRAZO”

De acordo com o disposto no item 5.6 da Norma Brasileira de Contabilidade, NBC TSP Estrutura Conceitual (CFC, 2016), ativo é um recurso controlado no presente pela entidade como resultado de evento passado.

A citada norma afirma que “*Recurso é um item com potencial de serviços ou com a capacidade de gerar benefícios econômicos*”.

No decorrer das análises dos dados contábeis do Estado do Paraná, constatou-se a existência do saldo de R\$ 6.748.489.989,26 em Outros Créditos de Longo Prazo, constante no Balanço Patrimonial em 31/10/2022, o que levou ao envio de ofícios à SEFA para que informasse a composição do saldo e a classificação da possibilidade de recebimento desses ativos em: provável, possível ou remota.

A SEFA, por meio do CACO nº 246.913, informou que o Programa de Recuperação de Ativos foi estabelecido mediante a edição da Lei Estadual nº 17.732, de 23 de outubro de 2013, e que em seu artigo 1.º, § 1.º, o legislador estabeleceu que o referido programa fosse administrado pela Agência de Fomento do Paraná S/A., gestora dos Ativos, em conformidade com o que estabelece o art. 1.º do Decreto nº 3.764, de 23 de março de 2001.

Por sua vez, a Fomento Paraná se manifestou da seguinte forma:

Cumprir relatar que a Fomento Paraná é responsável pela gestão dos Ativos Banestado, conforme dispõe a Lei no 17.732/2013, contudo, tal gestão não contempla a responsabilidade pelos registros e controles contábeis, **que por sua vez são realizados pela SEFA**, no sistema Novo SIAF. Atualmente a área responsável pelos registros no âmbito da SEFA, a qual a Fomento Paraná encaminha mensalmente informações a respeito da Carteira dos Ativos Banestado é o ao Departamento de Controle e Movimentação Financeira – DCMF, vinculado à Diretoria do Tesouro Estadual – DTE.

A SEFA prosseguiu relatando que os Ativos do Banestado, que estão sob a gestão da Fomento Paraná, são os identificados no Contrato de Financiamento firmado entre o Estado e a União, em 30/06/1998, e se compõem da carteira: “b<sup>24</sup>”, “d”, “e” e “f”, conforme segue.

**Tabela 70 - Ativos do Banestado**

Expectativa de Realização	Saldo Contábil R\$ 31/10/2022		
	Carteira “D”	Carteira “E”	Carteira “F”
Provável	R\$ 9.090.726,61	-	R\$ 17.414,44
Possível	R\$ 1.925.611,47	-	R\$ 25.736,70
Remota	R\$ 2.891.102.423,46	R\$ 1.473.603.751,94	R\$ 1.215.084,09
<b>Total</b>	<b>R\$ 2.902.118.761,54</b>	<b>R\$ 1.473.603.751,94</b>	<b>R\$ 1.258.235,23</b>

Portanto, em 31/10/2022, os Ativos do Banestado que estavam sob a gestão da Fomento Paraná totalizavam R\$ 4.376.980.748,71.

Considerando que R\$ 4.365.921.259,49 têm sua expectativa de realização classificada em remota pela FOMENTO, entende-se que o Estado do Paraná deveria registrar tais valores como “Ajuste para Perdas”, conforme prescreve o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP.

<sup>24</sup> O contrato originário da carteira “b”, decorre de uma operação de crédito, renegociada e quitada em agosto de 2022, portanto, não apresenta saldo na posição de 31/10/2022.

Importante destacar trecho do MCASP que trata da aplicação do ajuste para perdas, *in verbis*:

A mensuração do ajuste para perdas deve basear-se em estudos especializados que delineiem e qualifiquem os créditos inscritos, de modo a não superestimar e nem subavaliar o patrimônio real do ente público. Tais estudos poderão considerar, entre outros aspectos, o tipo de crédito (tributário ou não tributário), o prazo decorrido desde sua constituição, o andamento das ações de cobrança (extrajudicial ou judicial), dentre outros.

Essa situação demonstra que o Balanço Patrimonial do Estado do Paraná estaria superavaliado em R\$ 4,3 bilhões em relação aos créditos a receber sob a gestão da FOMENTO PARANÁ.

No Balanço Patrimonial, elaborado em **31/12/2022**, o saldo na conta Outros Créditos de Longo Prazo foi reduzido para R\$ 2.824.424.856,68.

Por meio do CACO nº 250.074 foi solicitado à SEFA que apresentasse justificativas, em relação à conta contábil 12111970000 - OUTROS CRÉDITOS A LONGO PRAZO, nos seguintes pontos:

- i. Quais foram as movimentações que reduziram o saldo de 31/12/2021 de R\$ 6.748.489.989,26 para R\$ 2.824.424.856,68 em 31/12/2022?
- ii. Quais são os elementos que compõem o saldo em 31/12/2022 de R\$ 2.824.424.856,68?
- iii. Qual a probabilidade de recebimento dos elementos que compõem o saldo de R\$ 2.824.424.856,68? Provável, possível ou remota?

Em relação ao primeiro questionamento sobre as movimentações que reduziram o saldo de 31/12/2021 de R\$ 6.748.489.989,26 para R\$ 2.824.424.856,68 em 31/12/2022 a SEFA, via Informação nº 0055/2023 – DTE/DCMF de 27/02/2023, respondeu que *“a Fomento realizou o levantamento e classificação dos valores como ‘provável, possível ou remoto’, sendo apenas as operações classificadas como ‘Provável’ registradas em conta de natureza patrimonial, gerando assim a redução do saldo apontado”*.

Para o segundo questionamento a SEFA apresentou a seguinte composição do saldo:

Elemento	Valor
Bird/O Novo Paraná	113.150.000,00
Reflorestadora Banestado - Carteira C	47.717.000,00
Bens Não De Uso - F	1.256.035,23
Carteira de Desenvolvimento - Contrato Tipo D	9.201.939,92
Santa Catarina	1.027.352.437,80
Osasco	327.622.724,26
Osasco	736.827.350,64
Osasco	272.047.599,47
Guarulhos	283.016.166,06
Cohapar	6.233.603,30
<b>Total</b>	<b>2.824.424.856,68</b>

No entanto, a SEFA não respondeu ao terceiro questionamento sobre a probabilidade de recebimento dos elementos que compõem esse saldo de R\$ 2.824.424.856,68 entre provável, possível ou remota. Este fato levou a Equipe de Auditoria a enviar um novo CACO nº 251.535 solicitando novamente resposta à questão “c”.

Posteriormente, em 30/03/2023, por meio do Ofício Informação nº 0089/2023 – DTE/DCMF, a SEFA respondeu ao CACO nº 251.535 e apresentou as seguintes informações:

- a) A baixa do montante de R\$ 113.150.000,00 foi realizada em 01/02/2023 por meio da Nota de Lançamento Contábil nº 23000128;
- b) Em relação ao valor de R\$ 47.717.000,00 tendo em vista tratar-se de patrimônio do Estado do Paraná, e não de crédito a receber, este Departamento realizou a baixa contábil do Ativo, conforme Nota de Lançamento Contábil nº 23000209 em 23/03/2023.
- c) Em relação aos títulos emitidos pelo Estado de Santa Catarina, pelo município de Osasco, e pelo município de Guarulhos, foi prontamente respondido pela egrégia Procuradoria Geral do Estado – PGE, com a devida reclassificação dos títulos em 23/03/2023 por meio da Nota de Lançamento 23000207.

Em relação ao saldo de R\$ 6.748.489.989,26 constantes na conta Outros Créditos de Longo Prazo, em outubro/2022, conforme balancete emitido via sistema SEI-CED, a SEFA baixou, ainda em 2022, o montante de R\$ 3.924.065.132,58 tendo em vista não se tratar de valores prováveis de serem recebidos pelo Estado.

Do saldo de R\$ 2.824.424.856,68 constantes na conta de Outros Créditos de Longo Prazo no Ativo Não Circulante no Balanço Patrimonial em dezembro/2022, **foram baixados somente em 2023** o valor de R\$ 2.807.733.278,23.

Portanto o Balanço Patrimonial do Estado do Paraná encerrado em 31/12/2022 **está superavaliado em R\$ 2,8 bilhões** tendo em vista que esse montante não tinha o status de “provável” recebimento pelo Estado conforme toda documentação apresentada pela própria SEFA e PGE.

Assim, pode-se concluir que as informações contábeis em 31/12/2022 relativas ao Ativo Não Circulante do Estado do Paraná, no que tange aos Outros Créditos de Longo Prazo, não são fidedignas e nem tempestivas em virtude de terem sido corrigidas apenas no exercício de 2023.

### 2.2.2. ATIVO IMOBILIZADO

De acordo com o disposto na Norma Brasileira de Contabilidade, NBC TSP 07 (CFC, 2017) o custo de item do ativo imobilizado deve ser reconhecido como ativo se, e somente se:

- (a) for provável que benefícios econômicos futuros ou potencial de serviços associados ao item fluirão para a entidade; e
- (b) o custo ou o valor justo do item puder ser mensurado confiavelmente.

Na Norma Brasileira de Contabilidade NBC TSP 07 (CFC, 2017) está disposto que cada componente de item do ativo imobilizado com custo significativo em relação ao custo total do item deve ser depreciado separadamente, citando ainda que o montante da depreciação de cada período deve ser reconhecido no resultado do período.

Por sua vez o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (BRASIL, 2022) define como **Bens Móveis** os bens que têm existência material e que podem ser transportados por movimento próprio ou removidos por força alheia sem alteração da substância ou da destinação econômico-social. São exemplos de bens móveis as máquinas, aparelhos, equipamentos, ferramentas, bens de informática (equipamentos de processamento de dados e de tecnologia da informação), móveis e utensílios, materiais culturais, educacionais e de comunicação, veículos, bens móveis em andamento, dentre outros.

Na sequência o MCASP define que **Bens Imóveis** são os bens vinculados ao terreno (solo) que não podem ser retirados sem destruição ou danos. São exemplos deste tipo de bem os imóveis residenciais, comerciais, edifícios, terrenos, aeroportos, pontes, viadutos, obras em andamento, hospitais, dentre outros.

Finalmente a Portaria nº 548/2015 da Secretaria do Tesouro Nacional determinou que os bens imóveis fossem reconhecidos, mensurados e evidenciados a partir de 01/01/2019 em todos os Estados brasileiros, juntamente com a sua respectiva depreciação, reavaliação e redução ao valor recuperável.

Em relação ao Ativo Imobilizado constante dos registros contábeis do Estado, foram avaliados os valores e controles relacionados às seguintes contas contábeis:

**Bens Imóveis – Conta 12321000000**

**Bens Móveis – Conta 12311000000**

Em virtude do saldo de R\$ 14.745.625.647,37 na conta Bens Imóveis e do valor de R\$ 6.242.660.338,09 constantes no Balancete de dezembro 2022 consolidado do Estado do Paraná, emitido via sistema SEI-CED em 31/12/2022, foram enviados ofícios à SEAP para que informasse a composição deste saldo por meio de relatório emitido pelo Sistema de Gestão de Patrimônio Imobiliário – GPI.

A SEAP, por meio do CACO nº 249.860 enviou relatório com a seguinte composição:

Bens Imóveis = R\$ 12.781.040.645,74

Depreciação Acumulada = R\$ 1.888.182.084,17

Bens Móveis = R\$ 30.048.133.559,40

Depreciação Acumulada = R\$ 2.243.005.880,06

Diante das divergências encontradas entre os valores constantes do Balancete Contábil emitido via Sistema SEI-CED e o sistema GPI, foram enviados os Ofícios nº 070/2023 e 074/2023 para a SEFA para que se manifestasse sobre os valores inconsistentes.

A SEFA em resposta apresentou a Informação Técnica 159/2023 da Diretoria de Contabilidade Geral com as seguintes informações:

Quanto ao item “a”, compete informar que nos termos do art. 2.º do Decreto nº 5.279, o Sistema de Gestão Patrimonial de Imóveis será disponibilizado aos Órgãos da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Estado do Paraná, sob a gestão e coordenação da Coordenadoria do Patrimônio do Estado, da Secretaria de Estado da Administração e da Previdência – CPE/SEAP. Com efeito, tem-se que a SEAP, por meio do Departamento de Patrimônio Estadual – DPE, gerou relatório geral de todos os imóveis sob a propriedade do Estado do Paraná, suas autarquias e fundações, e enviou a todos os Órgãos e

entidades da Administração Direta, Autarquias e Fundações. Todavia, embora conste no GPI imóveis com ocupação do TJPR, MPPR, DFPR, ALEP, TCE e APPA, não foram enviados as planilhas para essas entidades, pois as mesmas fazem o controle desses bens em seus respectivos sistemas.

Com efeito, observa-se que a divergência apresentada reside em tal problema embrionário, tendo em vista que a informação eventualmente constante no balancete, englobando todas as entidades, não consiga se espelhar nos relatórios emitido pela SEAP.

Em relação ao valor da Depreciação Acumulada dos bens Imóveis registrado na conta 12381020000, a SEFA prosseguiu informando que:

Como se sabe, os fatos contábeis devem estar fundamentados em relatórios fidedignos que espelhem a realidade do patrimônio da entidade no momento do lançamento, neste sentido, tem-se que é por intermédio dos relatórios emitidos pelo sistema GPI que os profissionais contábeis efetuam os lançamentos, haja vista que todo registro deve ter como base documentação interna ou externa, sendo que na falta desses é preciso juntar elementos que comprovem ou então evidenciam os fatos contábeis ocorridos.

Todavia, se sabe que o sistema GPI está programado para efetuar a depreciação automática apenas dos bens reavaliados, de modo que se buscou empresa para fazer a reavaliação dos bens imóveis do Estado. Oportuno dizer, então, que após esta reavaliação os bens imóveis serão devidamente atualizados, seja por depreciação ou valoração. Entretanto, se compreende que os andamentos de tal procedimento podem ser melhores apresentados pela SEAP, que capitaneia tal ação.

Destarte, se indica que a porcentagem de depreciação questionada decorre da falta de documentação base que subsidie com determinado grau de confiabilidade os lançamentos e registros necessários aos bens imóveis do Estado do Paraná.

Em relação aos prazos constantes na Portaria nº 548/2015 da Secretaria do Tesouro Nacional a SEFA finalizou informando que:

Por meio do protocolo SID 16.784.023-0, esta SEFA/DCG buscou a formalização de Termo de Cooperação Técnica que instituiu a Comissão Interinstitucional, para Implementação de Forma Conjunta dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais, na forma do Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais (PIPCP), da Portaria STN nº 548, de 24 de setembro de 2015, publicada no Diário Oficial da União de 29 de setembro de 2015, onde fazem parte: o Estado do Paraná, através da Secretaria de Estado da Fazenda, da Procuradoria-Geral do Estado, da Controladoria-Geral do Estado e da Secretaria de Estado de Administração e Previdência; o Tribunal de Justiça do Estado do Paraná; a Assembleia Legislativa do Estado Do Paraná; o Tribunal de Contas do Estado Do Paraná; o Ministério Público do Estado do Paraná; e a Defensoria Pública do Estado.

Os trabalhos da Comissão já estão em andamento, buscando alcançar o atendimento da referida Portaria de forma uníssona pelas Instituições. Não obstante, no âmbito do Executivo Estadual, informa-se que fora publicada nova Resolução de formação da Comissão do Executivo (Resolução Conjunta nº 001 SEFA/SEAP/CGE, de 31 de janeiro de 2022 – DIOE 11110), onde foram alterados os membros, bem como, se aproveitou para aumentar o escopo de modo a alcançar todo o patrimônio discriminado pela Portaria STN nº 548, de 24 de setembro de 2015, que trata da aprovação do Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais – PIPCP.

Com tais arranjos, tem-se buscado adequar todas as esferas de forma uníssona, vez que a contabilização demandada na Portaria STN estava em estágio extremamente atrasado quando, de modo que o trabalho tem sido levado a cabo a passos largos, mas que demanda maior tempo. Parte dos tramites dados, exclusivamente no Executivo, estão no protocolo SID. 18.009.738-4.

Relevante dizer, ainda, que os procedimentos são normatizados e indicados pela comissão, entretanto, sempre cabe rememorar que as unidades possuem ordenador de despesa, que são responsáveis por capitanear os subalternos no cumprimento daquilo que lhes é dirigido, haja vista que a Comissão, a despeito de ter a participação da CGE, não possui competência para obrigar o atendimento, cabendo a cada ordenador de despesa a avaliação da conveniência e oportunidade para atendimento.

Em relação aos Bens Móveis, a SEFA manteve a mesma posição do controle dos bens imóveis acrescentando o que segue:

O trabalho realizado pelas unidades programáticas centrais de contabilidade e patrimônio tem sido efetuado de forma conjunta, entretanto, sem meios coercitivos para cumprimento pelas unidades que operam na ponta, ainda assim, cada dia mais se tem buscado formas de que os ajustes sejam realizados de forma tempestiva e com o devido tratamento.

Comparando-se o Balancete de dezembro 2022 consolidado do Estado do Paraná, emitido via sistema SEI-CED, em 31/12/2022, com os sistemas GPI e GPM, encontram-se as seguintes divergências:

**Tabela 71 - Divergências encontradas**

Item Patrimonial	Conta	Balancete	Posição GPI/GPM	Diferença
Bens Imóveis	12321000000	14.745.625.647,37	12.781.040.645,74	1.964.585.001,63
Bens Móveis	12311000000	6.242.660.338,09	30.048.133.559,40	-23.805.473.221,31
Depreciação Acum. Imóveis	12381020000	-86.355.770,11	-1.888.182.084,17	1.801.826.314,06
Depreciação Acum. - Móveis	12381010000	-1.159.339.935,49	-2.243.005.880,06	1.083.665.944,57
<b>Valor líquido</b>		<b>19.742.590.279,86</b>	<b>38.697.986.240,91</b>	<b>-18.955.395.961,05</b>

Neste caso, em virtude dessas discrepâncias encontradas nas Contas de Bens Móveis e Bens Imóveis e suas respectivas Depreciação Acumulada, o Grupo Imobilizado do Ativo Não Circulante pode estar subavaliado em R\$ 18.955.395.961,05.

Conclui-se, portanto, que não está sendo observada a Norma Brasileira de Contabilidade NBC TSP 07, em relação aos Bens Móveis e Imóveis que compõe o Ativo Imobilizado do Estado do Paraná, bem como, os prazos determinados na Portaria nº 548/2015 da STN, nem em relação ao custo total do item, nem do valor a ser depreciado separadamente conforme NBC TSP 07, que diz que o montante da depreciação de cada período deve ser reconhecido no resultado do período.

Desta forma, conclui-se que a informação contábil apresenta distorção relevante.

### 2.2.3. PROVISÃO E PASSIVO CONTINGENTE DOS PROCESSOS JUDICIAIS EM ANDAMENTO

De acordo com o disposto na NBC TSP 03 (CFC, 2017) emitida pelo Conselho Federal de Contabilidade, em 21/10/2016, em seu item 22, a **provisão deve ser reconhecida** quando:

- a) a entidade tem obrigação presente (formalizada ou não) decorrente de evento passado;
- b) for provável que seja necessária a saída de recursos que incorporam benefícios econômicos ou potencial de serviços para que a obrigação seja liquidada.

Ainda de acordo com a referida NBC TSP 03 (CFC, 2017), na maior parte dos casos é claro se um evento passado originou uma obrigação presente. Contudo, em alguns casos, como exemplo **ação judicial** (objeto deste achado), pode ser questionável se certos eventos ocorreram ou se resultaram em obrigação presente. Nesses casos, a entidade determina se a obrigação presente existe na data das demonstrações contábeis ao considerar todas as evidências disponíveis, incluindo, por exemplo, a opinião de peritos. A evidência considerada deve incluir qualquer prova adicional fornecida por eventos após a data das demonstrações contábeis. Com base nisso:

- a) se for mais provável que a obrigação presente exista na data das demonstrações contábeis, a entidade deve reconhecer a provisão (se os critérios de reconhecimento forem atendidos); e
- b) se for mais provável que nenhuma obrigação exista na data das demonstrações contábeis, a entidade deve evidenciar o passivo contingente, a menos que a possibilidade de saída de recursos que incorporem benefícios econômicos ou potencial de serviços seja remota.

A NBC TSP 03 (CFC, 2016) determina também que, a menos que a possibilidade de qualquer saída para a liquidação dos passivos seja remota, a entidade deve divulgar, para cada tipo/classe de passivo contingente, na data das demonstrações contábeis, uma breve descrição da natureza do passivo contingente e, quando aplicável:

- a) uma estimativa de seus efeitos financeiros;
- b) uma indicação das incertezas em relação ao valor ou à periodicidade de saída;

- c) a possibilidade de algum reembolso.

Por fim, a determinação da Secretaria do Tesouro Nacional, por meio da Portaria STN nº 548/2015, é de que o prazo para início da contabilização das provisões e dos passivos contingentes no âmbito dos Estados foi no exercício financeiro de 2019.

Em virtude do saldo de R\$ 1.541.828.395,10 constante no Balancete de dezembro 2022 consolidado do Estado do Paraná, emitido via sistema SEI-CED, em 31/12/2022, foram enviados ofícios à SEFA e à PGE para que informassem a composição deste saldo.

A SEFA por meio do Ofício nº 112/2022 no protocolo 19.690.927-3 informou que:

providencia os registros contábeis das Demandas Judiciais classificadas como Possível e Provável, após a publicação da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e seus Anexos, na Unidade Contábil Administração Geral do Estado - AGE/SEFA, Órgão 3100, no final do exercício em curso, em valores globais, sem, no entanto, manter o detalhamento dos valores devidos.

[...]

não detém as informações solicitadas e sugere o encaminhamento do presente à Procuradoria Geral do Estado – PGE, vez que o controle, classificação e apresentação dos montantes que devem constar como Riscos Fiscais no Passivo Contingente do Estado são encaminhados por àquela Pasta.

A PGE, por sua vez, por meio do protocolo 19.694.144-4 informou, em síntese, que:

as informações ora prestadas refletem aquelas encaminhadas à Secretaria de Estado da Fazenda – SEFA, em fevereiro de 2022, por meio do protocolo nº 18.504.179-4, por ocasião da elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO para o exercício financeiro de 2023. Tais informações referem-se aos passivos contingentes decorrentes de ações judiciais, que irão compor o Anexo de Riscos Fiscais, conforme o disposto no §3.º do artigo 4.º da Lei Complementar nº 101/2000.

A PGE prosseguiu relatando não possuir sistema de gerenciamento de dados que permita pleno controle do tipo de informação solicitada.

Na sequência a PGE passou a informar a estimativa dos valores dos riscos para 2023 classificados em prováveis, possíveis e remotos, **exceto as instituições de ensino superior** conforme consta na informação nº 09/2022 – PGE/CPAS:

- a) **risco provável** = R\$ 16.770.608.307,54
- b) **risco possível** = R\$ 8.440.709.956,17
- c) **risco remoto** = R\$ 3.742.935.852,33

Por fim, a PGE ratificou a informação da SEFA no que tange à contabilização dos valores noticiando que *“a Procuradoria-Geral do Estado não detém competência constitucional e legal para contabilização de valores. Assim, tais informações devem ser solicitadas à Secretaria de Estado da Fazenda”* e encaminhou protocolo 19.694.144-4 para a SEFA se manifestar.

A SEFA, por meio da informação nº 115/2022, informou que:

Os registros contábeis são realizados nas contas contábeis definidas pelo MCASP para:

- Risco Provável - 21731.990000 – PROVISÃO PARA OUTROS RISCOS FISCAIS, no Curto Prazo, considerando a probabilidade de acontecerem;
- Risco Possível - 84111.000000 – DEMANDAS JUDICIAIS, PASSIVOS CONTINGENTES PREVISTOS, também considerando a probabilidade de acontecerem;
- Risco Remoto - não possui escrituração por sua característica de risco pequeno de se tornar passivo para o Estado.

Os montantes previstos para o Passivo Contingente de 2023 serão escriturados em dezembro/2022.

Portanto, nota-se que as Demonstrações Financeiras Estado do Paraná estão distorcidas porque não refletem a realidade dos processos judiciais no Balanço Patrimonial.

Essa conclusão se dá porque de acordo com as informações prestadas pela PGE e SEFA foram contabilizados no Balanço Patrimonial de 2022 apenas os valores dos processos judiciais que irão compor o Anexo de Riscos Fiscais de 2023 dentro do Passivo Circulante.

A PGE e a SEFA não informaram quais são os valores referentes aos processos judiciais com vencimento após 2023 e que deveriam compor o Passivo Não Circulante do Balanço Patrimonial.

Por meio do protocolo 19.694.144-4, a PGE informou que:

[...] atualmente, a dívida de precatórios do Estado do Paraná (administração direta e indireta), atualizada até julho/2022, corresponde a R\$ 7.327.338.442,40 (sete bilhões, trezentos e vinte e sete milhões, trezentos e trinta e oito mil, quatrocentos e quarenta e dois reais e quarenta centavos) valor do estoque apurado para fins de homologação do Plano de Pagamento para 2023, considerando a dívida líquida projetada para dezembro/2022, já descontado o saldo das contas de repasse e a estimativa de repasses até dezembro/2022.

Estão ausentes também, conforme a PGE informou, os valores referentes aos processos judiciais das Universidades Estaduais do Paraná, que conforme levantamento efetuado pela 7ª Inspeção de Controle Externo em Auditoria realizada em 2022, somam os seguintes valores:

**Tabela 72 - Processos Judiciais das Universidades**

Universidade	Passivo Circulante	Passivo Não Circulante	Total do Passivo	Potencial Passivo não reconhecido
UEL	4.909.693,89	-	4.909.693,89	12.590.406,18
UEM	822.086,25	-	822.086,25	90.486.440,17
UENP	2.762.847,99	260.102,97	3.022.950,96	6.118.100,87
UEPG	18.879.341,22	-	18.879.341,22	23.570.333,71
UNESPAR	7.735.748,04	-	7.735.748,04	7.995.504,39
UNICENTRO	124.566,53	-	124.566,53	31.101.880,78
UNIOESTE	3.602.077,20	124.060,50	3.726.137,70	65.614.174,88
<b>TOTAL</b>	<b>38.836.361,12</b>	<b>384.163,47</b>	<b>39.220.524,59</b>	<b>237.476.840,98</b>

Essa situação demonstra a ausência de fidedignidade das informações contábeis no Balanço Patrimonial do Estado do Paraná tendo em vista que os Passivos Circulante e Não-Circulante estão subavaliados devido à ausência do registro de todos os processos judiciais com o potencial de “provável” perda.

Verifica-se ainda a falta de transparência nas Demonstrações Financeiras pelo fato de não haver o registro em contas de controle e nem mesmo a divulgação em Notas Explicativas dos valores dos processos judiciais com o potencial de “possível” perda.

Sobre o fato de que a SEFA somente contabiliza no Balanço Consolidado do Estado do Paraná as provisões judiciais e os passivos contingentes relativos ao que consta no Anexo de Riscos Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, isso contraria a NBC TSP 03 que determina que se a entidade tem obrigação presente (formalizada ou não) decorrente de evento passado e se for provável que seja necessária a saída de recursos que incorporam benefícios econômicos ou potencial de serviços para que a obrigação seja liquidada, esses fatos devem ser reconhecidos, mensurados e demonstrados. Logo, todos os processos judiciais que tenham probabilidade provável ou possível de perda para a entidade devem ser mensurados e reconhecidos nas Demonstrações Contábeis, incluindo aqueles que tenham vencimento após o exercício seguinte ao da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

No tocante à ausência de valores de provisões judiciais e passivos contingentes das Universidades Estaduais não procede a alegação da SEFA, porque tanto a Lei Complementar Estadual nº 231/2020, quanto a Lei Estadual nº 19.848/2019 atribuem a responsabilidade final à SEFA, conforme demonstra-se a seguir:

**Lei Complementar Estadual 231/2020**

Art. 21. Institui o Sistema Integrado de Contabilidade do Estado do Paraná, cujo órgão central é a **Secretaria de Estado da Fazenda**.

Art. 22 O Sistema de Contabilidade do Estado deverá ser integrado a todos os demais sistemas de natureza similar do Estado do Paraná, e tem como objetivo promover:

Inciso III “o **acompanhamento contínuo das normas contábeis aplicadas ao setor público**, de modo a garantir que os princípios fundamentais de contabilidade sejam respeitados no âmbito do setor público”

**Lei Estadual nº 19.848/2019**

Art. 27. À Secretaria de Estado da Fazenda - Sefa compete

X - A auditoria contábil-financeira, análise e controle de recursos da Administração Direta e Indireta

Portanto cabe à SEFA verificar se as Universidades Estaduais estão reconhecendo, mensurando e demonstrando em seus respectivos Balanços Patrimoniais as provisões judiciais e os passivos contingentes.

Por fim, sobre o fato de inexistir no Estado do Paraná sistema que faça a gestão dos processos judiciais que representam os passivos contingentes, essa situação corrobora todo o apontamento quanto à falta de controles internos eficientes em relação ao cumprimento da Norma NBC TSP 03 que trata das provisões judiciais e dos passivos contingentes, causando distorções relevantes nas informações contábeis.

#### 2.2.4. DÍVIDA ATIVA

Conforme disposto no artigo 39 da Lei nº 4.320/1964, os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, serão escriturados como receita do exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias. O § 1.º determina que os créditos de que trata este artigo, exigíveis pelo transcurso do prazo para pagamento, serão inscritos, na forma da legislação própria, como Dívida Ativa, em registro próprio, após apurada a sua liquidez e certeza, e a respectiva receita será escriturada a esse título.

Em sintonia com a Lei nº 4.320/1964, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) define que Dívida Ativa é o conjunto de créditos

tributários e não tributários em favor da Fazenda Pública, não recebidos no prazo para pagamento definido em lei ou em decisão proferida em processo regular, inscrito pelo órgão ou entidade competente, após apuração de certeza e liquidez. É uma fonte potencial de fluxos de caixa e é reconhecida contabilmente no ativo.

A determinação da Secretaria do Tesouro Nacional, por meio da Portaria STN nº 548/2015, foi de que o prazo para início da contabilização da Dívida Ativa no âmbito dos Estados seria no exercício financeiro de 2015.

Os saldos constantes no Balancete de dezembro 2022 consolidado do Estado do Paraná, emitido via sistema SEI-CED, em 31/12/2022, em relação à Dívida Ativa são os seguintes:

**Ativo Circulante:**

Conta	Descrição	Saldo 31/12/2022
11251000000	DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA - CONSOLIDAÇÃO	902.326.164,21
11261000000	DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA - CONSOLIDAÇÃO	103.903.938,55

**Ativo Não Circulante:**

Conta	Descrição	Saldo 31/12/2022
12111040000	DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA	41.492.118.050,36
12111050000	DÍVIDA ATIVA NÃO TRIBUTÁRIA	1.008.185.429,84

Em resumo tem-se:

<b>Balancete Consolidado</b>	<b>Valor R\$</b>
Dívida Ativa Tributária - Ativo Circulante	902.326.164,21
Dívida Ativa Tributária - Ativo Não Circulante	41.492.118.050,36
<b>Total</b>	<b>42.394.444.214,57</b>
<b>Balancete Consolidado</b>	<b>Valor R\$</b>
Dívida Ativa Não Tributária - Ativo Circulante	103.903.938,55
Dívida Ativa Não Tributária - Ativo Não Circulante	1.008.185.429,84
<b>Total</b>	<b>1.112.089.368,39</b>

Isso posto, foram enviados ofícios à SEFA e à PGE para que informassem a composição desses saldos.

A SEFA, por meio do Ofício nº 1.659/2023, enviou planilhas que deveriam compor o referido saldo da Dívida Ativa contabilizada em 31/12/2022:

Planilha da SEFA	Valor R\$
Dívida Ativa Tributária	46.586.684.923,61
Dívida Ativa Não Tributária	825.698.906,73
<b>Total</b>	<b>47.412.383.830,34</b>

De acordo com a planilha da SEFA a Dívida Ativa Total do Estado soma: R\$ 47.412.383.830,34.

Ocorre que, comparando os dados do Balanço com a planilha da SEFA tem-se a seguinte situação:

Dívida Ativa	Planilha da SEFA	Balanço Patrimonial	Divergência
Tributária	46.586.684.923,61	42.394.444.214,57	4.192.240.709,04
Não Tributária	825.698.906,73	1.112.089.368,39	-286.390.461,66
<b>Total</b>	<b>47.412.383.830,34</b>	<b>43.506.533.582,96</b>	<b>3.905.850.247,38</b>

Em resposta ao CACO nº 252.530, por meio do Ofício nº 1423/2023, a SEFA se manifestou da seguinte forma:

Tal contexto, decorre de que as informações prestadas pela unidade 09900 (Tesouro Estadual) alcançaram em boa medida a demanda da Corte de Contas, sendo que, de outra sorte, se verifica que eventual desarranjo advindo de demais unidades que compõe o Executivo Estadual serão apaziguados quando da operação do SIAFIC/PR. Com efeito, dentro da lógica do sistema que determina o mínimo possível de intervenção humana, se evitará que divergências se apresentem, bem como, se atenderá o PIPCP.

A resposta da SEFA demonstra que, realmente, o Balanço Patrimonial do Estado está divergente dos controles da Dívida Ativa e que somente com a implantação do novo sistema SIAFIC é que se vislumbra o atendimento às normas de contabilidade do Conselho Federal de Contabilidade, bem como da legislação vigente.

Da forma como está atualmente contabilizada a Dívida Ativa do Estado do Paraná, as Demonstrações Contábeis não se mostram fidedignas e nem tempestivas, sendo que os usuários das Demonstrações Contábeis têm a sua tomada de decisão prejudicada pelas informações contábeis sem a devida qualidade.

### 2.2.5. ESTOQUES

A Norma Brasileira de Contabilidade, NBC TSP 04 (CFC, 2016) estabelece o tratamento contábil para estoques. A questão fundamental na

contabilização dos estoques é quanto ao valor do custo a ser reconhecido como ativo e mantido nos registros até que as respectivas receitas sejam reconhecidas. Esta norma objetiva orientar sobre a determinação do valor de custo dos estoques e sobre o seu subsequente reconhecimento como despesa no resultado, incluindo qualquer redução ao valor realizável líquido. Também fornece orientação sobre o método e os critérios usados para atribuir custos aos estoques.

Em linha com a NBC TSP 04, a determinação da Secretaria do Tesouro Nacional, por meio da Portaria STN nº 548/2015, era de que o prazo para início da contabilização dos Estoques no âmbito dos Estados deveria ser no exercício financeiro de 2021.

Os saldos dos Estoques constantes no Balancete de dezembro de 2022 consolidado do Estado do Paraná, emitido via sistema SEI-CED, em 31/12/2022, comparados com os saldos do sistema de Gestão de Materiais e Serviços – GMS – são os seguintes:

**Tabela 73 - Saldos de Estoques – Comparativo Balancete e GMS**

ALMOXARIFADO	VALORES
FechamentoDezembro2022_Almojarifado002-063	R\$ 86.978.206,67
FechamentoDezembro2022_Almojarifado064-099	R\$ 31.057.861,09
FechamentoDezembro2022_Almojarifado100-127	R\$ 16.607.731,37
FechamentoDezembro2022_Almojarifado128-198	R\$ 10.392.320,44
FechamentoDezembro2022_Almojarifado233-257	R\$ 31.571.823,39
FechamentoDezembro2022_Almojarifado258-299	R\$ 11.938.402,87
FechamentoDezembro2022_Almojarifado300-544	R\$ 21.830.741,02
FechamentoDezembro2022_Almojarifado545-595	R\$ 8.159.507,08
FechamentoDezembro2022_Almojarifado602-655	R\$ 62.542.036,43
FechamentoDezembro2022_Almojarifado656-699	R\$ 37.572.125,48
FechamentoDezembro2022_Almojarifado700-822	R\$ 1.403.804,71
<b>Total Estoque GMS</b>	<b>320.054.560,57</b>
<b>Saldo Balancete dezembro/2022</b>	<b>447.809.335,98</b>
<b>Diferença</b>	<b>127.754.775,41</b>

As informações da tabela acima indicam que o Balanço Patrimonial Consolidado do Estado do Paraná pode estar com seu Ativo Circulante superavaliado em R\$ 127.754.775,41.

Em relação a esta questão a Secretaria de Estado do Fazenda respondeu ao CACO nº 252.055, por meio do Ofício nº 1569/2023 GS/SEFA, se manifestando da seguinte forma:

esta SEFA compreende que a diferença indicada decorra do não cumprimento por algumas unidades do Decreto nº 5.880, de 7 de outubro de 2020, que determina a utilização do GMS por todos os órgãos e entidades da Administração Pública do Estado Direta e Indireta do Estado.

Neste ponto, se indica que tal fato foi alvo de busca de diligências por parte da SEFA/DCG, conforme pode ser observado no protocolo SID 18.363.879-3, onde se buscou sensibilizar os agentes capazes de demandar cumprimento legal quanto a real necessidade de utilização do sistema GMS, principalmente em razão da busca do atendimento ao PIPCP e aos requisitos dados pelo Decreto Federal nº 10.540, de 5 de novembro de 2020, em especial a integração tão necessária a um SIAFIC.

Em relação aos prazos determinados pela STN por meio da Portaria nº 548/2015 de que os Estoques deveriam ser contabilizados a partir do exercício de 2021, o Secretário prosseguiu informando que:

Cumprir indicar alguns elementos já apresentados à Corte de Contas, referente as ações que vem sendo realizadas pela Contabilidade-Geral do Estado para atendimento da Portaria STN nº 548, de 2015, neste sentido, se tomou a frente por intermédio da assunção da presidência em duas comissões distintas que objetivam a implementação do PIPCP: Comissão Interinstitucional, para Implementação de Forma Conjunta dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais, na forma do Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais (PIPCP) e Comissão de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo do Estado do Paraná.

Por fim foram relatadas as dificuldades encontradas pela Contabilidade Geral do Estado para implementar os procedimentos contábeis em conformidade com a legislação vigente:

Desta forma é certo afirmar que quanto ao trato contábil as definições constam no Plano de Trabalho e no Manual supramencionado, ademais, a Contabilidade-Geral do Estado atua orientando os procedimentos de registro no sistema contábil, entretanto, se esbarra em diversos empecilhos, vez que o trato se dá a nível de registros e lançamentos, de modo que as unidades são chamadas a cumprir os prazos determinados pela comissão, **mas sem qualquer força legal dada a esta SEFA/DCG para ordenar o cumprimento pelos agentes que atuam na ponta.**

A resposta da SEFA demonstra que, realmente, o Balanço Patrimonial do Estado está divergente dos controles de estoques do sistema GMS. A despeito do que consta no site da SEAP<sup>25</sup>, que alega que o GMS foi criado para ser *“uma ferramenta gerencial desenvolvida para atender às necessidades do Governo do Paraná como*

<sup>25</sup> No endereço eletrônico: <https://www.administracao.pr.gov.br/Pagina/Sistema-GMS-Modulos-de-Contratos>

*mecanismo único e transparente de gestão e execução do ciclo de vida dos contratos formalizados junto a seus fornecedores”.*

São os seguintes os módulos e ferramentas do Sistema GMS:

- Cadastro de fornecedores;
- Catálogo de itens;
- Registro de preços;
- Fase interna e externa de procedimento licitatório;
- Gestão de contatos administrativos;
- **Almoxarifado**

Portanto, os saldos de Almoxarifados constantes no sistema GMS deveriam ser refletidos no Balanço Patrimonial Consolidado do Estado do Paraná.

Em que pese o esforço da Diretoria de Contabilidade Geral do Estado em atuar orientando os procedimentos de registros no sistema contábil, na prática o que se tem é que os prazos determinados pela legislação em vigor para implementação do Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais (PIP-CP) não são cumpridos pelos agentes que atuam nos órgãos contábeis setoriais do Estado.

Dessa maneira, fica evidenciado que as informações contidas nas Demonstrações Contábeis não atendem a NBC TSP – Estrutura Conceitual (CFC, 2016), no tocante às Características Qualitativas da Informação Contábil, mais especificamente a da representação fidedigna, causando distorções que podem conduzir a tomada de decisão equivocada por parte dos gestores e a interpretações diversas por parte dos usuários das informações contidas nas Demonstrações Contábeis.

### 2.3. CONCLUSÃO

Em que pese todos os esforços despendidos pela Diretoria de Contabilidade Geral do Estado em atender toda a normativa contábil, em especial a NBC TSP – Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil, nota-se a ausência de coordenação das ações por parte da Secretaria da Fazenda sobre órgãos setoriais executando efetivamente os lançamentos contábeis, seja pela verificação da qualidade das informações ou do cumprimento dos prazos para

implantação dos procedimentos contábeis patrimoniais constantes na Portaria nº 548 da Secretaria do Tesouro Nacional, vigente desde 2015.

Outro fato relevante que pode afetar a fidedignidade das informações contábeis do Balanço Patrimonial do Estado do Paraná, e que deve ser destacado, foi a publicação da Portaria Conjunta SEFA/DG, SEAP/DG e CGE/DG nº 1, de 10 de fevereiro de 2023, que adiou para 2024 e 2025 os prazos da Portaria nº 548 da Secretaria do Tesouro Nacional (órgão central de contabilidade da União responsável pela edição de normas de consolidação das contas públicas conforme definido pela Lei Complementar Federal nº 101/2000).

Essa Portaria Conjunta além de contrariar uma Portaria da Secretaria do Tesouro Nacional contraria também o Inciso IV do artigo 22 da Lei Complementar Estadual nº 231/2020:

Art. 22. O Sistema de Contabilidade do Estado deverá ser integrado a todos os demais sistemas de natureza similar do Estado do Paraná, e tem como objetivo promover:

[...]

IV - Atingimento do **PIPCP - Plano de implementação dos procedimentos patrimoniais contábeis, definido pela Secretaria do Tesouro Nacional**, em conformidade com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público.

## 2.4. QUESTÕES PARA CONTRADITÓRIO

Por conta de todos os apontamentos apresentados neste relatório é possível afirmar que o Balanço Patrimonial Consolidado do Estado do Paraná não apresenta a representação fidedigna do patrimônio estadual e ainda não traz dados contábeis tempestivos. Assim sendo a informação contábil deixa de ser útil para os usuários em virtude da ausência de qualidade dessas informações, sendo necessária a apresentação das considerações por parte do Poder Executivo do Governo do Estado do Paraná para os seguintes itens:

### I. Outros créditos de longo prazo:

Neste item é necessário apresentar justificativas em relação aos motivos pelos quais os valores de R\$ 2.807.733.278, foram regularizados apenas em março/2023 conforme tabela seguinte:

**Tabela 74 - Outros créditos de longo prazo**

Elemento	Valor
Bird/O Novo Paraná	113.150.000,00
Reflorestadora Banestado - Carteira C	47.717.000,00
Santa Catarina	1.027.352.437,80
Osasco	327.622.724,26
Osasco	736.827.350,64
Osasco	272.047.599,47
Guarulhos	283.016.166,06
<b>Total</b>	<b>2.807.733.278,23</b>

## II. Ativo Imobilizado:

Em relação ao Ativo Imobilizado faz-se necessária manifestação sobre os motivos pelos quais há uma divergência de R\$ 18.955.395.961,05 entre os controles do GPM e do GPI em relação aos saldos contábeis, bem como informar quais números são os corretos: o Balanço Patrimonial ou os sistemas de controle GPI e GPM conforme tabela a seguir:

**Tabela 75 - Divergências entre Balanço e Sistemas de Controle**

Item Patrimonial	Conta	Balanço Patrimonial	Posição GPI/GPM	Diferença
Bens Imóveis	12321000000	14.745.625.647,37	12.781.040.645,74	1.964.585.001,63
Bens Móveis	12311000000	6.242.660.338,09	30.048.133.559,40	-23.805.473.221,31
Deprec. Acum. Imóveis	12381020000	-86.355.770,11	-1.888.182.084,17	1.801.826.314,06
Deprec. Acum. Móveis	12381010000	-1.159.339.935,49	-2.243.005.880,06	1.083.665.944,57
<b>Valor líquido</b>		<b>19.742.590.279,86</b>	<b>38.697.986.240,91</b>	<b>-18.955.395.961,05</b>

## III. Provisão e Passivo Contingente:

No que tange às provisões judiciais e passivos contingentes, é necessária a apresentação de contrarrazões acerca dos seguintes pontos:

- a) Se o risco provável de perda de processos judiciais apontado pela PGE consiste em R\$ 16.770.608.307,54, por que há apenas R\$ 1.541.828.395,10 provisionados no Balanço?
- b) Por que não há um sistema no Estado do Paraná, especificamente na Procuradoria Geral do Estado, que faça a gestão dos processos judiciais que representam os passivos contingentes?

#### IV. Dívida Ativa:

Neste item, faz-se necessária a apresentação de justificativas dos motivos pelos quais há uma divergência na ordem de R\$ 3.905.850.247,38 entre os controles da SEFA e o Balanço Patrimonial consolidado.

**Tabela 76 - Divergências entre Balanço e controles da SEFA**

Dívida Ativa	Planilha da SEFA	Balanço Patrimonial	Divergência
Tributária	46.586.684.923,61	42.394.444.214,57	4.192.240.709,04
Não Tributária	825.698.906,73	1.112.089.368,39	-286.390.461,66
<b>Total</b>	<b>47.412.383.830,34</b>	<b>43.506.533.582,96</b>	<b>3.905.850.247,38</b>

#### V. Estoques:

Em relação aos Estoques, devem ser apresentadas justificativas acerca dos motivos pelos quais há uma divergência de R\$ 127.754.775,41 entre os controles do GMS e o Balanço Patrimonial:

**Tabela 77 - Divergências entre Balanço e GMS**

Almoxarifado	Valores
FechamentoDezembro2022_Almoxarifado002-063	86.978.206,67
FechamentoDezembro2022_Almoxarifado064-099	31.057.861,09
FechamentoDezembro2022_Almoxarifado100-127	16.607.731,37
FechamentoDezembro2022_Almoxarifado128-198	10.392.320,44
FechamentoDezembro2022_Almoxarifado233-257	31.571.823,39
FechamentoDezembro2022_Almoxarifado258-299	11.938.402,87
FechamentoDezembro2022_Almoxarifado300-544	21.830.741,02
FechamentoDezembro2022_Almoxarifado545-595	8.159.507,08
FechamentoDezembro2022_Almoxarifado602-655	62.542.036,43
FechamentoDezembro2022_Almoxarifado656-699	37.572.125,48
FechamentoDezembro2022_Almoxarifado700-822	1.403.804,71
<b>Total Estoque GMS</b>	<b>320.054.560,57</b>
<b>Saldo Balancete dezembro/2022</b>	<b>447.809.335,98</b>
<b>Diferença</b>	<b>127.754.775,41</b>

#### VI. Diagnóstico das Políticas Públicas de Finanças:

Apesar de constatar-se uma evolução no exercício financeiro de 2022 em relação a 2020 dos indicadores de gestão de Políticas Públicas de Finanças no Governo do Estado do Paraná, observa-se que em alguns quesitos carecem de atenção,

como nas QA8, QA10 e QA11, onde as notas alcançadas foram de 0,33 (33%), 0,00 (0,0%) e 0,54 (54%), respectivamente, motivo pelo qual, faz-se necessária a manifestação em relação ao baixo desempenho nesses itens.

## 2.5. ANÁLISE DO CONTRADITÓRIO APRESENTADO

As contrarrazões apresentadas em sede de contraditório encontram-se encartadas no Processo nº 60.934/23. Relativamente ao tema Governança das Informações Contábeis, os argumentos estão inseridos a partir da página 22 da peça processual nº 132.

Para melhor entendimento e organização, as justificativas apresentadas em sede de contraditório serão expostas e analisadas tendo por base os apontamentos realizados de acordo com o item “Questões Para Contraditório”.

Após a devida análise dos argumentos apresentados, são sugeridas recomendações que, ao talante do Conselheiro Relator, poderão ser inseridas no Parecer Prévio.

### I. Outros Créditos de Longo Prazo

Neste item era necessário apresentar justificativas em relação aos motivos pelos quais os valores de R\$ 2.807.733.278,23 foram regularizados apenas em março/2023.

Durante as análises do Balanço Consolidado no Exercício de 2022, do saldo de R\$ 6.748.489.989,26 constantes na conta Outros Créditos de Longo Prazo, após vários Ofícios enviados à SEFA, restaram ainda R\$ 2.824.424.856,68 constantes na conta dentro do Grupo Ativo Não Circulante no Balanço Patrimonial em dezembro/2022, os quais foram baixados somente em 2023 o valor de R\$ 2.807.733.278,23.

Em sede de Contraditório o Estado do Paraná justificou que os valores foram regularizados e baixados somente em 2023 em virtude de os órgãos de origem terem realizado as baixas também em 2023 após identificado o erro.

Analisando a justificativa do Poder Executivo verifica-se que não há, portanto, discordância por parte do Estado do Paraná que o seu Balanço Patrimonial encerrado em 31/12/2022 está superavaliado em R\$ 2,8 bilhões tendo em vista que esse

montante não tinha o status de “provável” recebimento pelo Estado conforme toda documentação apresentada pela própria SEFA e PGE.

Assim, mantém-se a opinião inicial de que as informações contábeis em 31/12/2022 relativas ao Ativo Não Circulante do Estado do Paraná, no que tange aos Outros Créditos de Longo Prazo, não são fidedignas e nem tempestivas em virtude de terem sido corrigidas apenas no exercício de 2023.

Diante do exposto, **recomenda-se** ao Chefe do Poder Executivo:

- Implementar controles das políticas de contabilização na conta Outros Créditos de Longo Prazo mantendo nesta apenas os recursos com potencial de serviços ou com a capacidade de gerar benefícios econômicos em consonância com o disposto nos itens 5.6 e 5.7 da Norma Brasileira de Contabilidade, NBC TSP Estrutura Conceitual de 23/09/2016 emitida pelo Conselho Federal de Contabilidade.

## II. Ativo Imobilizado

Durante as análises do Balanço Consolidado no Exercício de 2022, comparando-se os saldos do Ativo Imobilizado com os sistemas GPI - Gestão de Patrimônio Imobiliário e GPM - Gestão do Patrimônio Móvel, foram encontradas divergências.

Neste caso, em virtude das discrepâncias encontradas na Conta Bens Móveis e Bens Imóveis e suas respectivas Depreciação Acumulada, identificou-se que o Grupo Imobilizado do Ativo Não Circulante poderia estar subavaliado em R\$ 18.955.395.961,05.

Em sede de Contraditório o Estado do Paraná justificou que quanto a este item, a unidade de contabilidade e patrimônio vem realizando esforços em orientar e conscientizar da importância desse tratamento.

O Estado prosseguiu informando que o trabalho realizado pelas unidades programáticas centrais de contabilidade e patrimônio tem sido efetuado de forma conjunta, entretanto, sem meios coercitivos para cumprimento pelas unidades que operam na ponta, ainda assim, cada dia mais se tem buscado formas de que os ajustes sejam realizados de forma tempestiva e com o devido tratamento.

O Estado do Paraná reconheceu que a Contabilidade-Geral do Estado, órgão vinculado à SEFA, não possui meios de identificar os ajustes não realizados, uma

vez que a documentação para tanto se encontra em posse das unidades da ponta e citou que existem casos emblemáticos que evidenciam a problemática, como o caso da Universidade Estadual de Londrina (UEL) que sozinha é responsável por diferença na ordem de 9 bilhões de reais.

Em complemento a SEFA/DCG informou que demonstrou os problemas nas Notas Explicativas que compõe a prestação de contas do Governador com compromisso de adequar os registros mas que, por outro lado, não possui meios de identificar os ajustes não realizados, uma vez que a documentação para tanto se encontra em posse das unidades da ponta e que, portanto, se faz necessária ação mais incisiva no sentido de determinar o cumprimento dos ajustes pelas unidades, inclusive em razão da Portaria STN nº 548, de 24 de setembro de 2015, que trata da aprovação do Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais – PIPCP.

A SEFA/DCG finalizou informando que requereu diligência superior no sentido de solicitar à Casa Civil do Estado deliberação quanto à necessidade de se avançar com ações que determinem o cumprimento dos prazos e procedimentos necessários ao tratamento do patrimônio móvel do Estado do Paraná.

Analisando a justificativa apresentada pelo Poder Executivo do Estado, observa-se de pronto que a questão é de conhecimento, sem a existência de ação mais contundente para a solução da questão. Desta forma, mantém-se, a conclusão de que não está sendo observada a Norma Brasileira de Contabilidade NBC TSP 07, em relação aos Bens Móveis e Imóveis que compõe o Ativo Imobilizado do Estado do Paraná, bem como, os prazos determinados na Portaria nº 548/2015 da STN nem em relação ao custo total do item e nem do valor a ser depreciado separadamente conforme item 64 da NBC TSP 07, que diz que o montante da depreciação de cada período deve ser reconhecido no resultado do período. Como resultado temos, neste caso, informações contábeis sem qualidade que não são fidedignas e nem tempestivas.

Diante do exposto, **recomenda-se** ao Chefe do Poder Executivo:

- Adotar políticas de efetivo controle sobre o Ativo Imobilizado, observando, em especial, a Norma Brasileira de Contabilidade NBC TSP 07, em relação aos Bens Móveis e Imóveis que compõem o Ativo Imobilizado do Estado;
- Cumprir, na íntegra, os prazos determinados na Portaria nº 548/2015 da STN em relação ao Ativo Imobilizado;

- Observar os procedimentos constantes no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP – em relação ao Ativo Imobilizado.

### III. Provisão e Passivo Contingente dos processos judiciais em andamento

No que tange às provisões judiciais e passivos contingentes, SERA necessária a apresentação de contrarrazões acerca dos seguintes pontos:

- c) Se o risco provável de perda de processos judiciais apontado pela PGE consiste em R\$ 16.770.608.307,54, por que há apenas R\$ 1.541.828.395,10 provisionados no Balanço?
- d) Por que não há um sistema no Estado do Paraná, especificamente na Procuradoria Geral do Estado, que faça a gestão dos processos judiciais que representam os passivos contingentes?

Em sede de Contraditório o Estado do Paraná justificou que quanto a este item é cediço que, pela Unidade Contábil Administração Geral do Estado na SEFA (AGE/SEFA), Órgão 3100, providencia-se os registros contábeis das Demandas Judiciais classificadas como Risco Provável e Risco Possível, no ANEXO II – RISCOS FISCAIS, da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, aprovada e publicada, nas contas contábeis definidas no MCASP.

Em continuidade o Estado do Paraná afirmou que em verificação ao Balanço Patrimonial da unidade AGE/SEFA e ao Balanço Patrimonial Consolidado Global, encaminhado nas Contas do Governador, constata-se que os RISCOS PROVÁVEIS estão efetivamente registrados no montante de 16.770.608.307,54, no Passivo Circulante e que em relação ao montante de R\$ 1.541.828.365,10 apontado como provisionados no balanço, trata-se da consolidação global de provisões registradas no longo prazo por diversas unidades e diversos reconhecimentos.

Analisando a justificativa apresentada pelo Poder Executivo, foi possível observar que existe evidência de que não há de fato divergência de informações entre o informado pela PGE e o valor lançado pela SEFA em seu Balanço Consolidado, não havendo, portanto, a alegada diferença de saldos.

No entanto, não houve, em sede de contraditório, uma explicação sobre os motivos pelos quais os valores de processos judiciais em andamento das Universidades Estaduais não estão incluídos no Balanço Patrimonial Consolidado, bem como não restou esclarecido se os processos judiciais com vencimentos após o exercício

de 2023, ou seja, aqueles com vencimento de longo prazo, estão ou não contabilizados em sua totalidade no Ativo Não Circulante.

Desta forma, diante do exposto, **recomenda-se** ao Chefe do Poder Executivo do Estado:

- Estabelecer, por meio da SEFA em sua unidade de Contabilidade Geral, a partir do Exercício de 2023, mecanismos de verificação das provisões e dos passivos contingentes relativos aos processos judiciais visando atender em sua plenitude ao disposto na NBC TSP 03 emitida pelo Conselho Federal de Contabilidade em 21/10/2016, em seu item 22, com o objetivo de reconhecer todas as provisões de processos judiciais em andamento no Passivo Circulante e no Passivo Não Circulante, incluindo também os valores das Universidades Estaduais.

#### IV. Dívida Ativa

Neste item, fez-se necessária a apresentação de justificativas dos motivos pelos quais há uma divergência na ordem de R\$ 3.905.850.247,38 entre os controles da SEFA e o Balanço Patrimonial consolidado.

**Tabela 78 - Divergência entre Balanço e controles da SEFA**

Dívida Ativa	Planilha da SEFA	Balanço Patrimonial	Divergência
Tributária	46.586.684.923,61	42.394.444.214,57	4.192.240.709,04
Não Tributária	825.698.906,73	1.112.089.368,39	-286.390.461,66
<b>Total</b>	<b>47.412.383.830,34</b>	<b>43.506.533.582,96</b>	<b>3.905.850.247,38</b>

Em sede de Contraditório, o Estado do Paraná em relação ao tópico "Dívida Ativa Não Tributária", informou que no balanço consolidado do Estado constam valores superiores aos apontados pela Secretaria da Fazenda porque diversos órgãos possuem valores lançados na Dívida Ativa Não Tributária conforme tabela a seguir:

**Tabela 79 - Demonstrativo dos Lançamentos da Dívida Ativa não Tributária**

06931	IAT – Instituto Água e Terra	R\$ 5.000.000,00
07730	DER – Departamento de Estradas e Rodagem	R\$ 98.903.938,55
04548	UENP Jacarezinho – Universidade Estadual do Norte do Paraná	R\$ 41.297,79
06733	PRED – Paraná Edificações	R\$ 6.978.779,24
06931	IAT – Instituto Água e Terra	R\$ 197.651.965,86
<b>Total</b>		<b>R\$ 308.575.981,44</b>

A Diretoria do Tesouro Estadual – DTE/SEFA – por sua vez, aduziu que os valores inscritos em dívida ativa são atualizados na contabilidade da unidade 99 - Tesouro do Estado e que os montantes inscritos em dívida ativa tributária, em 31/12/2022, perfizeram o total de R\$ 39.986.459.411,88, e em dívida ativa não tributária, o valor de R\$ 803.513.386,95, demonstrados no Balancete de Verificação.

Denota-se, pelas justificativas, que a Dívida Ativa controlada pela Receita Estadual permanece divergente dos valores contabilizados no Balanço Patrimonial do Estado do Paraná e que as diferenças apontadas no Relatório inicial não foram enfrentadas de fato em seu contraditório.

Reafirma-se, portanto, que, da forma como está contabilizada a Dívida Ativa do Estado do Paraná, as Demonstrações Contábeis não se mostram fidedignas e nem tempestivas, sendo que os usuários das Demonstrações Contábeis têm a sua tomada de decisão prejudicada pelas informações contábeis sem a devida qualidade.

Dessa forma, diante do exposto, **recomenda-se** ao Chefe do Poder Executivo do Estado:

- Realizar levantamento efetivo da Dívida Ativa total do Estado e que seja efetuada a correta contabilização dos valores em seu Balanço Patrimonial.

## V. Estoques

Durante as análises do Balanço Consolidado no Exercício de 2022 foi identificada divergência em relação aos saldos dos Estoques comparados com os saldos do sistema GMS – Gestão de Materiais e Serviços.

Em sede de Contraditório, o Estado do Paraná apresentou as competências da DCG/SEFA como Órgão Central de Contabilidade definidas na Lei Complementar nº 231/2020 e as competências das unidades setoriais.

Em continuidade o Estado do Paraná afirmou que em conformidade com o Art. 24 da LC nº 231/2020, os órgãos são responsáveis por efetuar os registros contábeis e que essa obrigação cabe às unidades setoriais que fazem parte do Sistema SIAF. Informou também que a DCG/SEFA compreende que a diferença indicada também pode ser decorrente do não cumprimento, por algumas unidades, do Decreto nº 5.880/2020, que estabelece a utilização obrigatória do GMS por todos os órgãos e entidades da Administração Pública Direta e Indireta do Estado, sendo que tal

fato/preocupação foi expresso por meio do protocolo SID 18.363.879-3, no qual se buscou sensibilizar os responsáveis para o cumprimento legal, considerando a real necessidade da utilização do sistema GMS e que esse esforço foi especialmente direcionado para o atendimento ao PIPCP e aos requisitos estabelecidos pelo Decreto Federal nº 10.540/2020, que enfatiza a integração essencial com o SIAFIC.

Relatou ainda que a DCG/SEFA tem buscado orientar os núcleos Fazendários e demais órgãos similares por meio de diversos meios, tais como comunicados técnicos, notas técnicas, ofícios circulares e até mesmo lives, sendo que essas ações visam promover a melhoria da qualidade da informação contábil, buscando padronização, conformidade com a legislação vigente e aprimoramento dos processos contábeis em toda a Administração Pública.

Por fim apresentou um novo quadro detalhando o saldo da conta contábil 11500000000 - ESTOQUES, com os valores de cada órgão diferente daquele analisado durante os trabalhos desta Comissão, mas ainda com divergência em relação aos saldos contábeis e o GMS.

Analisando os argumentos apresentados observa-se que o Governo do Estado têm ciência das questões que foram apontadas como suscetíveis de melhoria, sem existir ação contundente no sentido de mitigar o que foi relatado, motivo pelo qual mantém-se o entendimento de que os valores constantes do Balanço Patrimonial consolidado do Estado deveriam refletir e evidenciar os saldos de Almoxxarifados constantes no sistema GMS, sob risco de se assim não for, existir distorções relevantes que afetem a qualidade das informações constantes das Demonstrações Contábeis

Diante do exposto, **recomenda-se** ao Chefe do Poder Executivo do Estado:

- Adotar políticas que levem a regularização dos saldos dos Estoques constantes dos registros contábeis em consonância com os controles do sistema GMS;
- Implementar controles efetivos, em obediência ao Decreto Estadual nº 5.880/2020, que estabelece a utilização obrigatória do GMS por todos os órgãos e entidades da Administração Pública Direta e Indireta do Estado;
- Estabelecer normatização que atenda ao disposto no item 1 da Norma Brasileira de Contabilidade, NBC TSP 04, de 25/11/2016 emitida pelo CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE, a qual estabelece o tratamento contábil para os estoques, visando,

portanto, a qualidade, a fidedignidade e a tempestividade das informações contábeis em benefício dos usuários das Demonstrações Contábeis.

### 3. GOVERNANÇA DE PESSOAS, GESTÃO DE PESSOAL E GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA DAS DESPESAS COM PESSOAL

#### 3.1. CONTEXTUALIZAÇÃO

A reforma da administração pública brasileira, consolidada pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998, propôs evolução significativa do modelo burocrático, centrado nos controles, para o gerencial e estratégico, voltado para resultados. Isso porque constatou-se, no Brasil, desde a década de 90, a necessidade de *umentar a governança do Estado, ou seja, sua capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando a ação dos serviços do Estado para atendimento do cidadão.*<sup>26</sup>

Buscaram-se, dessa maneira, ferramentais que pudessem auxiliar na implantação de um serviço público mais flexível, descentralizado, eficiente e de melhor qualidade.

A área de *recursos humanos*, como era predominantemente denominada, com atribuições essencialmente operacionais, encontrou diversos obstáculos para instituir os novos critérios previstos para a gestão de pessoas, tais como o desenvolvimento pessoal, o estímulo ao desempenho por meio de incentivos e a instituição de carreiras compatíveis com as novas funções estatais.

##### 3.1.1. OBJETIVO E RELEVÂNCIA DO TEMA

Nesse cenário, o adequado gerenciamento do capital humano das organizações passou a ser um forte instrumento para assegurar a observância do princípio da eficiência e a obtenção de resultados em prol do bem-estar social, tendo sido esse mote decisivo para a inserção do tema Governança de Pessoal, Gestão de Pessoas e Governança Orçamentária das Despesas com Pessoal nas Contas do Governador do exercício de 2022, somado ao fato de que o fomento à governança, à gestão e à integridade compõe os objetivos estratégicos do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, na perspectiva de resultado de sua atuação, voltada à sociedade<sup>27</sup>.

<sup>26</sup> O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, de 1995. <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/plano-diretor-da-reforma-do-aparelho-do-estado-1995.pdf>

<sup>27</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. Mapa Estratégico 2022-2027.

Esse capital humano é composto, conforme informações da SEAP<sup>28</sup>, por 118.633 servidores efetivos e 28.624 servidores temporários, com média de permanência no serviço público entre 11 e 20 anos para os efetivos, com idade média entre 36 e 50 anos e quantitativo maior de desligamentos e aposentadorias, em relação ao ingresso, na ordem de 88%, conforme dados de dezembro de 2022.

Longe de esgotar os temas Governança de Pessoal, Gestão de Pessoas e Governança Orçamentária das Despesas com Pessoal, o presente trabalho tem como objetivo contribuir para o aperfeiçoamento do modelo, fomentando a realização periódica desses levantamentos e o monitoramento das ações executadas<sup>29</sup>.

### 3.1.2. CONCEITOS FUNDAMENTAIS

***Governança de Pessoal*** é o conjunto de mecanismos de avaliação, direcionamento e monitoramento da gestão de pessoas para garantir que esse recurso agregue valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis<sup>30</sup>.

Para fins do presente trabalho, foram selecionadas as seguintes práticas: (1) estabelecimento de modelo de governança; (2) desenvolvimento de programa de integridade e ética; (3) incentivo e fomento às lideranças; e, (4) gestão de pessoas como suporte à governança de pessoas. Sequencialmente, foi identificado, conforme resposta obtidas, o grau de adoção dessas práticas, nos órgãos e entidades selecionados que compõem a estrutura do Poder Executivo Estadual.

***Gestão de Pessoas*** é o conjunto de práticas gerenciais e institucionais que visam a estimular o desenvolvimento de competências, a melhoria do desempenho, a motivação e o comprometimento dos servidores com a instituição, bem como a favorecer o alcance dos resultados institucionais, conforme definição do Tribunal de Contas da União<sup>31</sup>.

Para fins do presente trabalho, foram selecionadas as seguintes práticas ou subsistemas operacionais de gestão de pessoas: (1) planejamento de gestão de

---

<sup>28</sup> Fonte: Informação 63/2023- SEAP, em 13.03.2023, em resposta ao CACO n. 251429: Fonte Sistema RH-Paraná/META4 e RMIP.

<sup>29</sup> Participaram desse levantamento 41 membros da alta administração, entre secretários de estado e gestores de entidades. A declaração de procedimentos, metodologia, destinatários, estrutura dos questionários e adesão constam das notas explicativas ao final deste Relatório.

<sup>30</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Relatório Consolidado i-GOV 2021, p. 15.

<sup>31</sup> Acesso em 06/02/2023. file://profiles/usersprofiles\$/tc513555/Downloads/Glossario-versao\_2020\_em\_elaboracao.pdf

peçoas; (2) força de trabalho; (3) desenvolvimento de competências; (4) avaliação de desempenho e (5) qualidade de vida no trabalho (motivação; ambiente e condições de trabalho; pesquisa de opinião; saúde no trabalho).

### 3.1.3. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL

<b>CONSTITUIÇÃO FEDERAL</b>	20.997/2022	<b>DECRETOS ESTADUAIS</b>
<b>CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ</b>	21.107/2022	8427/2017-DETRAN
	21.112/2022	2595/2019- CASA CIVIL
<b>LEIS ESTADUAIS</b>	21.119/2022	38/2015- CASA CIVIL
13.333/2022	21.094/2022	8038/2021-CASA CIVIL
21.367/2023	21.108/2022	3888/2020-SEAP
231/2020	21.186/2022	3.169/2019
18.008/2014	21.116/2022	10.790/2022
20.867/2021		
21.117/2022	<b>LEIS FEDERAIS</b>	<b>DECRETOS FEDERAIS</b>
9.422/1990	4.320/1964	9.991/2019 (2794/1988 e 5.707/2006)
18.005/2014	8.429/1992	10.540 /2020
15.050/2006		
5.944/1969	<b>LEIS COMPLEMENTARES</b>	<b>RESOLUÇÕES</b>
18.659/2015	14/1982	5262/2021-SEED
19.583/2018	89/2001	006//2017-AGEPAR
156/2013	26/1985	05/2020- CGE inclui
17.451/2012	246/2022	7129/16-SEAP
16.536/2010	131/2010	
21.112/2022	123/2008	<b>RESOLUÇÕES CONJUNTAS</b>
21.107/2022	190/2015	SEAP/SEAB/IAPAR nº 318/2018
21.108/2022	245/2022	SETI/SEAP nº 009/2009
19.848/2019	217/2019	SEAB/ADAPAR nº 001/2023
21.367/2023	231/2020	SEAP/SESA nº 036/2017
6.174/1970	101/2000	
20.648/2021	246/2022	<b>PORTARIAS</b>
19.848/2019	244/2022	129/2016-EMATER
20.996/2022	21.352/2023	938/2022 – DETRAN
21.118/2022	113/2005	148/2022-IAPAR

## 3.2. PRÁTICAS DE GOVERNANÇA DE PESSOAL

### 3.2.1. ESTABELECIMENTO DO MODELO DE GOVERNANÇA

O estabelecimento de um modelo de governança de pessoal objetiva assegurar o cumprimento dos papéis, das responsabilidades e a transparência dos resultados<sup>32</sup>; alinhar políticas e estratégias de gestão de pessoas com as prioridades do negócio da organização em prol de resultados; assegurar a utilização eficiente de recursos; otimizar a disponibilidade e o desempenho das pessoas; mitigar riscos nas tomadas de decisão.

<sup>32</sup>Secretaria de Fiscalização de Pessoal (SEFIP) do TCU.

Esse conjunto de mecanismos e processos contempla, exemplificativamente, práticas relativas à formação das instâncias de governança, competência, seleção de seus membros e processos relacionados às decisões críticas, inclusive dos conselhos ou comitês.

Seguem os resultados consolidados:

**Tabela 80 - Governança de Pessoal – Resultados Consolidados**

Questões	Não	Parcialmente	Sim	Total
A composição e finalidade do conselho ou colegiado superior estão formalmente definidas?	41,03%	0,00%	58,97%	100,00%
A execução das políticas de pessoal estabelecidas pelo conselho ou colegiado superior é efetivamente acompanhada?	41,03%	10,26%	48,72%	100,00%
As decisões do conselho ou colegiado superior não cumpridas são tratadas?	41,03%	5,13%	53,85%	100,00%
É realizada a verificação do cumprimento das decisões do conselho ou colegiado superior?	43,59%	10,26%	46,15%	100,00%
É realizada avaliação sobre os resultados das políticas de pessoal estabelecidas pelo conselho ou colegiado superior?	53,85%	15,38%	30,77%	100,00%
Há normativa que estabeleça o fluxo de comunicação entre o Departamento de RH da SEAP e os gestores dos Grupos Setoriais de RH/gestores de pessoal das autarquias e fundações públicas?	17,95%	25,64%	56,41%	100,00%
O conselho ou colegiado superior estabelece as políticas internas (p. ex. política de gestão da estratégia, política de gestão de pessoas, política de gestão de desempenho, política de remuneração, política de contratações)?	41,03%	25,64%	33,33%	100,00%
O órgão/entidade dispõe de conselho ou colegiado superior voltado às questões de pessoal?	46,15%	5,13%	48,72%	100,00%
<b>Total Geral</b>	<b>40,71%</b>	<b>12,18%</b>	<b>47,12%</b>	<b>100,00%</b>

Uma das boas práticas de governança refere-se à existência formalizada de estruturas de apoio, internas ou externas, colegiadas, para definição das políticas de pessoal, as quais, em conjunto com outras práticas, podem auxiliar a administração no aumento da capacidade de gerar resultados, colaborando com a minimização dos riscos da área.

Nesse aspecto, 46,15% dos órgãos e entidades participantes atestaram a existência de conselho ou instância superior voltada às questões de pessoal<sup>33</sup>.

O Poder Executivo do Estado do Paraná conta<sup>34</sup> com instância interna de governança de pessoal, constituída pela Comissão de Política Salarial, formalmente estabelecida e com competências definidas.<sup>35</sup>

Dos respondentes, 53,85% afirmaram que não são realizadas avaliações sobre os resultados das políticas de pessoal estabelecidas pelo conselho ou colegiado superior; 41,03% afirmaram que as decisões não cumpridas dos conselhos ou colegiados não são tratadas e 43,59% afirmaram que não é realizada verificação do cumprimento das decisões do conselho ou órgão colegiado.

O acompanhamento, pela organização, via avaliação de resultados das políticas de pessoal estabelecidas pelos conselhos ou órgãos colegiados, é instrumento que contribui para a garantia da governança da área, além de possibilitar realinhamento de rotas, a produção de informações estratégicas e qualificadas e subsidiar as tomadas de decisão.

Por sua vez, a verificação do cumprimento das decisões do conselho ou colegiado e o tratamento das decisões não cumpridas afigura-se igualmente importante para atribuir efetividade às ações do próprio conselho ao modelo de governança, em busca de resultados.

---

<sup>33</sup> No entanto, dos 16 órgãos da administração direta que compuseram a amostra e responderam ao questionário, 6 responderam que possuem instâncias de governança de pessoal. Desses 6, 3, espontaneamente, indicaram em função da competência legal estabelecida, a SEAP como sendo essa instância e outros 3 indicaram instâncias próprias. Outro, também da administração direta, afirmou não ter instância deliberativa própria, mas indicou a existência da Comissão de Política Salarial. Outros 3 indicaram a CPS como sendo essa instância de governança. É possível, também, que os respondentes tenham mencionado seus próprios conselhos, *v.g. universidades*.

<sup>34</sup> Anexo ao Decreto nº2595, de 2 de setembro de 2019. **Regulamento da Casa Civil: Art. 15.** À Comissão de Política Salarial -CPS, criada pelo Decreto nº 31, de 1.º de janeiro de 2015, compete: **I** -o estabelecimento das diretrizes a serem observadas no âmbito da Administração Direta, das Autarquias, das Fundações instituídas ou mantidas pelo Estado, dos Serviços Sociais Autônomos e das Sociedades de Economia Mista, em assuntos de política salarial; **II** -a aprovação dos termos finais das negociações a serem realizadas: **a)** pela Secretaria de Estado da Administração e da Previdência, com representantes dos órgãos e das entidades aos quais estejam vinculadas as propostas; **b)** no âmbito de cada Sociedade de Economia Mista, após análise prévia pelo Conselho de Controle das Empresas Estaduais - CCEE; **III** -a autorização da inserção, nos estatutos, regulamentos e regimentos internos das Autarquias, Fundações e Sociedades de Economia Mista, de disposições normativas que criem benefícios ou vantagens trabalhistas.

**Art. 16.** A Comissão de Política Salarial é composta dos seguintes membros: **I** -o Chefe da Casa Civil, que é seu Presidente; **II** -o Secretário de Estado da Fazenda; **III** -o Secretário de Estado da Administração e da Previdência; **IV** -o Chefe de Gabinete do Governador; **V** -o Secretário de Estado do Planejamento e Projetos Estruturantes; **VI** -o Secretário de Estado do Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas.

<sup>35</sup> Por limitação de escopo, não houve avaliação, neste levantamento, acerca da estrutura interna das instâncias de governança, relativamente ao tamanho e perfil de risco da organização;

A prática dessas ações de gestão, como por exemplo, a avaliação de resultados das políticas de pessoal, a verificação do cumprimento das decisões do(s) conselho(s) e o tratamento das decisões não cumpridas é necessária para o monitoramento dos resultados, para a medição do desempenho e para o cumprimento de políticas e planos, pelas instâncias de governança na correção de rotas. A apresentação de índice na ordem de 46,15% indica o nível intermediário dessas ações que apresenta oportunidade de melhorias.

Múltiplos fatores podem ser considerados diante do que foi apurado como modelo de governança de pessoal indefinido e cultura organizacional não voltada para resultados.

É possível, todavia, que os respondentes tenham fundamentado suas respostas em normas esparsas ou práticas de governança, ainda que não sistematizadas. Isso porque a ausência de sistematização legislativa não é fato impeditivo para a existência dessas práticas.

### 3.2.2. PROGRAMA DE INTEGRIDADE E ÉTICA

Para os fins do presente trabalho, o denominado Programa de Integridade e ética é prática multifacetária de governança que contempla:

[...] a definição de valores fundamentais e padrões de conduta; identificação das instâncias responsáveis pela gestão do programa e atribuição clara de responsabilidades; definição de estratégia de comunicação e de treinamento; disponibilização de canais para receber e tratar denúncias; definição de mecanismos de monitoramento e avaliação da eficácia do programa; identificação e tratamento dos riscos de integridade.

A adoção do modelo visa o estabelecimento de medidas para o fortalecimento da atuação pautada em padrões de ética e integridade, com base nos riscos e fragilidades de integridade identificados na organização, sob pena de a medida não alcançar os objetivos desejados e tampouco contribuir com a cultura ética da organização.

Seguem os resultados consolidados:

**Tabela 81 - Integridade e Ética - Resultados Consolidados**

Questões	Não	Parcialmente	Sim	Total
Existem ações concretas de promoção da ética realizadas pelos membros do conselho ou colegiado superior ou pela alta administração?	33,33%	20,51%	46,15%	100,00%
Há código de ética e/ou de conduta aplicável aos membros da alta administração e de conselho ou colegiado superior?	17,95%	30,77%	51,28%	100,00%
Há instância formalmente responsável pelo acompanhamento e gestão do programa de integridade?	12,82%	5,13%	82,05%	100,00%
Há obrigatoriedade de que membros de conselho ou colegiado superior e membros da alta administração manifestem e registrem situações que possam conduzir a conflito de interesses no decorrer do mandato ou gestão?	33,33%	10,26%	56,41%	100,00%
Há obrigatoriedade de que membros de conselho ou colegiado superior ou membros da alta administração apresentem informações sobre alterações patrimoniais no decorrer do mandato ou gestão?	33,33%	7,69%	58,97%	100,00%
O código de ética e/ou de conduta disciplina o recebimento de benefícios (p. ex. presentes, brindes, entretenimento, empréstimos, favores, hospitalidades) que possam influenciar as ações dos membros de conselho ou colegiado superior ou membros da alta administração?	33,33%	20,51%	46,15%	100,00%
O código de ética e/ou de conduta define o responsável pelo acompanhamento e gestão do programa de integridade e os mecanismos para seu monitoramento?	33,33%	17,95%	48,72%	100,00%
Os membros da alta administração e de conselho ou colegiado superior firmam termo de compromisso com os valores fundamentais e padrões de conduta estabelecidos?	35,90%	15,38%	48,72%	100,00%
<b>Total Geral</b>	<b>29,17%</b>	<b>16,03%</b>	<b>54,81%</b>	<b>100,00%</b>

O ora denominado programa de integridade e ética, como prática de governança, é ação transversal que excede os limites da área responsável pela promoção de medidas em sentido estrito, deve permear-se em toda a organização e contribui com o exercício da liderança, com a melhoria da cultura organizacional e com a minimização de riscos.

Importa registrar que a Controladoria-Geral do Poder Executivo desenvolve, por suas competências, dentro de escopo definido, programa de integridade, sendo possível que a atuação daquela unidade tenha contribuído com os índices positivos acerca dessa prática.

Noutra ponta, ao tempo em que 51,28% dos respondentes reconhecem a normatização das questões de integridade, 90% deles, que integram a alta administração, desconhecem a existência e o alcance do Código de Ética da Alta

Administração, instituído pelo Decreto nº 38, de 1 de janeiro de 2015. Somente quatro respondentes indicaram a existência do Código de Ética da Alta Administração e os demais respondentes, que indicaram a existência de um código, mencionaram, em verdade, o Estatuto dos Funcionários Civis do Estado do Paraná.

Não obstante 46,15% terem respondido quanto à existência de ações concretas de promoção da ética realizadas pelos membros do conselho ou colegiado superior ou pela alta administração, os resultados foram maiores nas três ações de promoção da ética apresentadas: (1) 56,41% quanto à obrigatoriedade de manifestarem e registrarem situações que possam conduzir a conflito de interesses no decorrer do mandato ou gestão; (2) 58,97% quanto à obrigatoriedade de apresentarem informações sobre alterações patrimoniais no decorrer do mandato ou gestão; e (3) 48,72% quanto à firmarem termo de compromisso com os valores fundamentais e padrões de conduta estabelecidos, o que reflete resultado satisfatório da prática de *due diligence* (diligência preventiva), inaugurada pelo Decreto nº 8.038/2021, que objetiva aperfeiçoar as regras de contratação, em cargo de comissão, de servidores estaduais com cargos e funções de direção, chefia e assessoramento.

### 3.2.3. LIDERANÇA

O foco da liderança está voltado, neste trabalho, aos processos de escolha (transparência, perfil profissional e capacidade) e estímulo com base em resultados, fatores esses que influenciam na promoção da capacidade de liderança e na cultura organizacional. Isso porque a liderança monitora o desempenho da gestão dos processos finalísticos juntamente com a alta administração.

O estabelecimento do modelo visa, portanto, garantir minimamente perfis profissionais adequados para o exercício das funções gerenciais ou, inclusive, possibilitar a adequação desses perfis por intermédio de ações de desenvolvimento. Em complemento, ferramentas de estímulo aos gestores com o desempenho (objetivo) esperado ou acima do esperado, poderiam significar o aumento da capacidade de liderança e, enfim, gerar os resultados organizacionais esperados.

Seguem os resultados consolidados:

**Tabela 82 - Liderança - Resultados Consolidados**

Questões	Não	Parcialmente	Sim	Total
Aos membros da alta administração que apresentam desempenho superior é concedido algum tipo de reconhecimento?	76,92%	12,82%	10,26%	100,00%
É verificado se há impedimentos legais decorrentes de sanções administrativas, cíveis, eleitorais ou penais, incluindo envolvimento em atos de corrupção, quando do ingresso de membro da alta administração?	0,00%	2,56%	97,44%	100,00%
Há incentivos para o desenvolvimento dos membros da alta administração?	33,33%	15,38%	51,28%	100,00%
Os critérios gerais para seleção ou escolha de membros da alta administração estão definidos?	28,21%	17,95%	53,85%	100,00%
Os critérios para avaliação de desempenho dos membros da alta administração estão definidos?	56,41%	25,64%	17,95%	100,00%
Os membros da alta administração são avaliados periodicamente com base nas metas institucionais?	43,59%	33,33%	23,08%	100,00%
Os perfis profissionais desejados para o exercício de cargos e funções na alta administração estão definidos?	35,90%	17,95%	46,15%	100,00%
Quando do ingresso de membro da alta administração, o departamento de pessoal analisa o cumprimento dos critérios previamente definidos e a compatibilidade do perfil profissional?	20,51%	35,90%	43,59%	100,00%
<b>Total Geral</b>	<b>36,86%</b>	<b>20,19%</b>	<b>42,95%</b>	<b>100,00%</b>

As atividades de governança de pessoas incluem os mecanismos de liderança, estratégia e controle, isso para que a alta administração avalie, dirija e monitore sua atuação e alcance seus objetivos.

Há questões de cultura organizacional que, por vezes, impedem ou retardam a definição de perfis profissionais, na alta administração, nas instituições públicas de um modo geral. Perceba-se, contudo, que o tema relativo à definição dos perfis profissionais da liderança é tratado pela OCDE com o equilíbrio necessário a ponto de ser preservada a discricionariedade, em casos determinados, para preservação do poder político na definição das nomeações, para:

[...] evitar que os parâmetros sejam tão rigorosos que acabem por distorcer a seleção, retirando do candidato mais apto ao exercício do cargo a chance de participar. Mesmo que não tão rigorosos, esses critérios também podem gerar distorções se acabarem restringindo a possibilidade de ocupação dos cargos a pessoas de determinadas carreiras ou organizações – é o risco de insulamento ou de feudalização que se mostra nocivo na busca do valor público.<sup>36</sup>

Resultado que merece uma atenção maior é o de órgãos/entidades que avaliam os membros da alta administração com base nas metas institucionais, pois, mesmo que a nomeação tenha sido realizada com base em critérios pré-definidos, a

<sup>36</sup>BRASIL. GOVERNO FEDERAL. Guia da política de governança pública. p. 25. 2018.

maioria dos órgãos/entidades não terá subsídios para verificar se a atuação e o desempenho dos membros estão contribuindo para o alcance dos objetivos organizacionais, tendo em vista que apenas 17,95% realizam a avaliação de desempenho desses membros e 23,08% a vinculam às metas institucionais.

Apesar de 97,44%<sup>37</sup> terem reconhecido a prática de governança voltada à verificação dos impedimentos legais dos membros da alta administração, conforme consta do item anterior, no que se refere ao estímulo à liderança são perceptíveis espaços para o aprimoramento, e diante da possibilidade de serem estabelecidos critérios para avaliação de desempenho e, ainda, de avaliação dos membros da alta administração com base nas metas institucionais.

Nesse ponto, embora preservada a discricionariedade, a nomeação desses membros deve recair sobre profissionais capacitados e, para isso, a definição do perfil profissional e do conjunto mínimo de conhecimento, habilidades e atitudes (competências individuais) esperados do gestor, mostra-se uma boa prática de governança.

Múltiplos fatores podem ser considerados diante dos resultados apresentados como o alcance parcial dos procedimentos de estímulo à liderança, o estabelecimento parcial ou ausência de sistema de avaliação dos membros da alta administração e, ainda, a cultura organizacional.

#### **3.2.4. GESTÃO DE PESSOAS COMO SUPORTE À GOVERNANÇA DE PESSOAL**

A gestão de pessoas guarda estreita relação com a governança de pessoal. Isso porque pode significar suporte direto à implementação dos planos organizacionais. Importante dizer que sem direcionamento as funções e subsistemas de gestão de pessoas podem gerar operações desconexas entre si ou que não apoiam a estratégia organizacional, dificultando a correção de eventuais distorções de rumo e a aferição de resultados.

Seguem os resultados consolidados:

---

<sup>37</sup> Decreto 8038 - 30 de Junho de 2021. Publicado no DOE

**Tabela 83 - Gestão de Pessoas - Resultados Consolidados**

Questões	Não	Parcialmente	Sim	Total
A alta administração realiza ajustes periódicos para suprir necessidades de pessoal, caso essa falta seja identificada na avaliação da gestão de pessoas?	7,69%	17,95%	74,36%	100,00%
As avaliações realizadas acerca da gestão de pessoas do órgão/entidade são encaminhadas à alta administração?	25,64%	23,08%	51,28%	100,00%
As funções relativas à área de gestão de pessoas estão formalmente previstas e os responsáveis pela execução identificados?	0,00%	5,13%	94,87%	100,00%
As políticas de gestão de pessoas do órgão/entidade são avaliadas (há coleta e análise de dados sobre a efetividade das políticas)?	56,41%	15,38%	28,21%	100,00%
As responsabilidades dos envolvidos no processo de planejamento da força de trabalho estão formalmente previstas?	20,51%	12,82%	66,67%	100,00%
Há previsão específica de objetivos, indicadores e metas para o órgão/entidade relativa à gestão de pessoas?	33,33%	20,51%	46,15%	100,00%
O órgão/entidade prevê rotinas de monitoramento do desempenho da gestão de pessoas?	30,77%	23,08%	46,15%	100,00%
<b>Total Geral</b>	<b>24,91%</b>	<b>16,85%</b>	<b>58,24%</b>	<b>100,00%</b>

Pontos de destaque positivo estão na previsão formal e na identificação dos responsáveis pela execução das funções relativas à área de gestão de pessoas (94,87%) e na previsão formal das responsabilidades dos envolvidos no processo de planejamento da força de trabalho (66,67%).

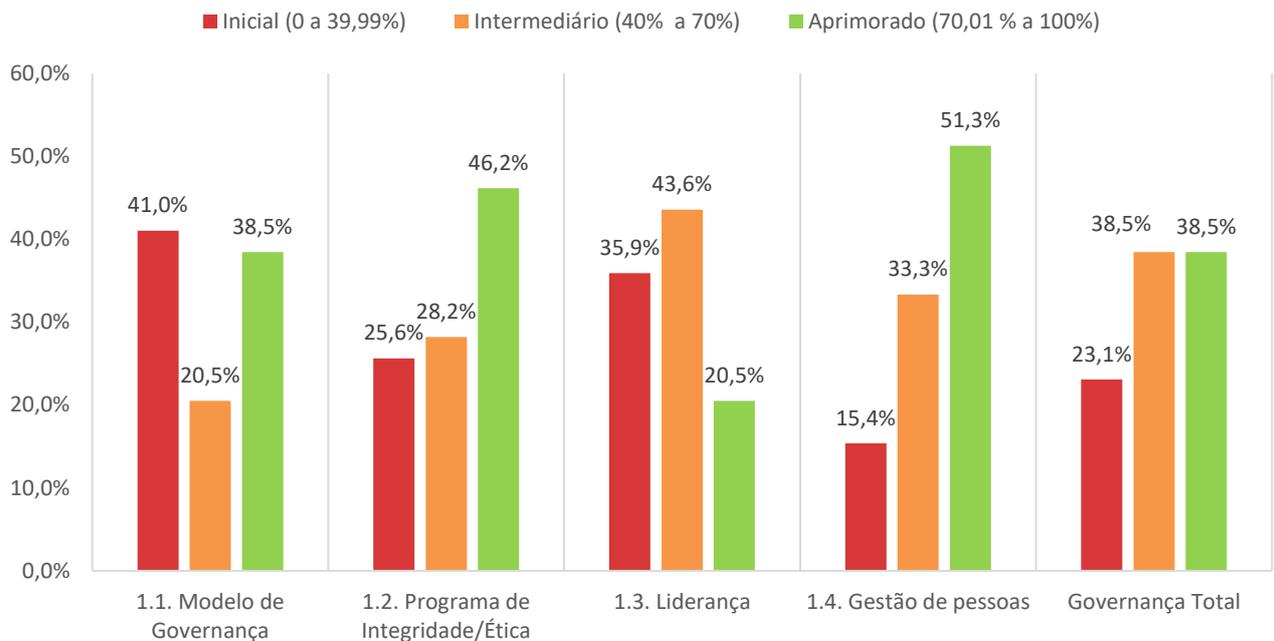
Outro ponto positivo está relacionado aos ajustes periódicos realizados pela alta administração para suprir as necessidades de pessoal (74,36%). No entanto, remanesce a seguinte questão: quais os subsídios utilizados pela alta administração para realizar os ajustes periódicos de pessoal, considerando que (1) apenas 28,21% das políticas de gestão de pessoas do órgão/entidade são avaliadas; (2) pouco mais da metade dos órgãos/entidades (51,28%) encaminham à alta administração as avaliações realizadas acerca da gestão de pessoas; e (3) 33,33% dos respondentes não possuem previsão específica dos objetivos, indicadores e metas relativos à gestão de pessoas e, conseqüentemente, monitoramento.

Possivelmente, as decisões estratégicas que, a rigor, deveriam ser tomadas, essencialmente, com base em resultados, estão sendo tomadas sem o conhecimento ou com conhecimento parcial desses resultados.

### 3.2.5. CONCLUSÃO

**Relativamente à Governança de Pessoal**, os resultados foram consolidados no gráfico a seguir, que demonstra o nível de implementação das práticas nos órgãos e entidades selecionados e que integram o Poder Executivo Estadual.

**Figura 32 - Governança de Pessoal – Nível de implementação no Poder Executivo**



De acordo com os resultados, percebeu-se oportunidade para que o Chefe do Poder Executivo Estadual possa avaliar:

- a possibilidade de estabelecer modelo de governança, como um conjunto de diretrizes (orientações), valores, processos e estruturas necessários para que as atividades de avaliar, dirigir e monitorar a gestão sejam desempenhadas de forma eficaz;
- a necessidade de estimular o comprometimento da alta administração com a integridade, na perspectiva da governança de pessoal, via capacitação, monitoramento da gestão ética, formulação de indicadores de desempenho e avaliação dos membros da alta administração com base nas metas institucionais;
- a necessidade de identificar a política pública de pessoal vigente, com acompanhamento, monitoramento e avaliação dos resultados para fins de efetividade.

### 3.3. PRÁTICAS DE GESTÃO DE PESSOAS

#### 3.3.1. PLANEJAMENTO DE GESTÃO DE PESSOAS

Em nível estratégico, a governança avalia, direciona e monitora a gestão, a qual está voltada, em nível tático, ao planejamento, desenvolvimento, execução e monitoramento das atividades de acordo com a direção definida pela governança, com vistas ao atingimento dos objetivos organizacionais.

O *planejamento da Gestão de Pessoas* é processo que visa identificar e analisar o capital humano necessário ao atingimento dos objetivos do órgão/entidade. Para tanto, deve especificar os objetivos, indicadores e metas de todos os subsistemas operacionais de gestão de pessoas, as formas e periodicidade do monitoramento do desempenho, bem como estar vinculado às metas organizacionais.

Seguem os resultados consolidados:

**Tabela 84 - Planejamento de Gestão de Pessoas - Resultados Consolidados**

Questões	Não	Parcialmente	Sim	Total
Há estratégia de realocação e de redistribuição de servidores/colaboradores que seja compatível com os perfis e quantitativos necessários ao órgão/entidade?	27,50%	45,00%	27,50%	100,00%
Há estratégia definida para o recrutamento de pessoal com base nas competências necessárias ao órgão/entidade?	22,50%	25,00%	52,50%	100,00%
Há política de orientação para o dimensionamento da força de trabalho?	50,00%	27,50%	22,50%	100,00%
O órgão/entidade verifica se os gestores cumpriram as políticas de gestão de pessoas?	32,50%	22,50%	45,00%	100,00%
O planejamento de recursos humanos envolve a alta administração e os diversos níveis gerenciais?	22,50%	20,00%	57,50%	100,00%
O plano de gestão de pessoas está alinhado com o Plano Estratégico do órgão/entidade?	37,50%	17,50%	45,00%	100,00%
Os objetivos, indicadores e metas de gestão de pessoas estão definidos?	37,50%	35,00%	27,50%	100,00%
<b>Total Geral</b>	<b>32,86%</b>	<b>27,50%</b>	<b>39,64%</b>	<b>100,00%</b>

Verifica-se que 52,5% dos respondentes possuem estratégia para o recrutamento de pessoal com base nas competências necessárias. Contudo, o percentual diminui consideravelmente (27,5%) quando se trata de realocação e de redistribuição de servidores/colaboradores.

Não só o recrutamento, mas a realocação e redistribuição de servidores/colaboradores são meios de obtenção em cada órgão, unidade ou setor da

quantidade e do perfil adequado de servidores/colaboradores necessários para atender os objetivos institucionais.

No que se refere ao envolvimento da alta administração e dos diversos níveis gerenciais no planejamento de recursos humanos, 57,5% dos órgãos/entidade, revelaram um bom percentual de implementação da prática.

Quanto ao dimensionamento da força de trabalho, reconhecido por apenas 22,5% dos respondentes, cumpre expor que, em resposta ao questionamento contido no Ofício nº 051/2023-7ICE, a SEAP afirmou, nos termos a seguir transcritos, que se encontra em trâmite a contratação de consultoria para tal finalidade:

[...] No âmbito da Divisão de Recrutamento e Seleção de Recursos Humanos - DSRH/SEAP não há diagnóstico a respeito da efetividade da política de pessoal do Estado. 2 - As necessidades de alocação de pessoal entre as diferentes áreas de governo têm sido identificadas mediante análises a partir do número de desligamentos versus a comprovação da demanda e da disponibilidade orçamentária pelos órgãos. Convém ressaltar há projeto para contratação de consultoria para a elaboração do Dimensionamento da Força de Trabalho da Administração Direta e Autárquica do Poder Executivo. O objetivo do projeto é a definição de parâmetros para dimensionar as necessidades de alocação de servidores nas diferentes áreas de governo, sendo prevista ainda, onde couber, a aferição de produtividade utilizando métricas aplicáveis a cada segmento.

Dos respondentes, 45% afirmaram que o plano de gestão de pessoas está alinhado com o plano estratégico do órgão/ entidade e 27,5%, que os objetivos, indicadores e metas da gestão de pessoas estão definidos.

Importante dizer que, sem direcionamento, as funções e subsistemas de gestão de pessoas podem gerar operações desconexas entre si ou que não apoiam a estratégia organizacional, dificultando a correção de eventuais distorções de rumo e a aferição de resultados, razão pela qual é possível o aprimoramento dessa prática. Contudo, a tramitação de procedimento para a contratação de consultoria para *a elaboração do Dimensionamento da Força de Trabalho da Administração Direta e Autárquica do Poder Executivo* já pode ser interpretado como movimento para melhoria da prática.

### 3.3.2. FORÇA DE TRABALHO

O planejamento da força de trabalho tem como objetivo definir, em termos quantitativos e qualitativos, a demanda de servidores/colaboradores necessários para que o órgão/entidade atinja seus objetivos institucionais. A definição qualitativa, expressa no perfil profissional, além de contemplar os requisitos básicos da força de trabalho (responsabilidades e atribuições), deve descrever um conjunto de competências

necessárias para o desenvolvimento das funções (conhecimentos, habilidades e atitudes). A definição quantitativa deve basear-se em critério(s) ou procedimento(s) técnico(s), em atenção ao princípio da eficiência.

Seguem os resultados consolidados:

**Tabela 85 - Força de Trabalho - Resultados Consolidados**

Questões	Não	Parcialmente	Sim	Total
<b>Definição</b>				
A aderência entre os perfis profissionais definidos e as necessidades organizacionais é revisada periodicamente?	60,00%	17,50%	22,50%	100,00%
As responsabilidades e atribuições (perfil profissional) dos gestores estão definidas?	20,00%	17,50%	62,50%	100,00%
As responsabilidades e atribuições (perfil profissional) dos servidores/colaboradores estão definidas?	7,50%	25,00%	67,50%	100,00%
Estão definidos nos perfis profissionais, além de requerimentos de ordem legal, um conjunto de competências que o ocupante do cargo de gestão deve possuir?	45,00%	25,00%	30,00%	100,00%
Estão definidos nos perfis profissionais, além de requerimentos de ordem legal, um conjunto de competências que o servidor/colaborador deve possuir?	32,50%	7,50%	60,00%	100,00%
O quantitativo necessário de gestores para o órgão/entidade foi definido com base em critério(s) ou procedimento(s) técnico(s)?	25,00%	17,50%	57,50%	100,00%
O quantitativo necessário de servidores/colaboradores para o órgão/entidade foi definido com base em critério(s) ou procedimento(s) técnico(s)?	17,50%	37,50%	45,00%	100,00%
Os perfis profissionais desejados para cada ocupação ou grupo de ocupações estão definidos e documentados?	20,00%	10,00%	70,00%	100,00%
<b>Monitoramento</b>				
É realizado monitoramento da evolução do quadro de pessoal, com movimentações, ingressos, desligamentos, aposentadorias e a estimativa de aposentadoria, por cargo?	17,50%	20,00%	62,50%	100,00%
É realizado monitoramento da quantidade de horas de treinamento por servidor durante determinado período (ano, mês etc.)?	45,00%	20,00%	35,00%	100,00%
É realizado monitoramento das características da composição da força de trabalho (idade, tempo de serviço, sexo, formação acadêmica etc.)?	35,00%	17,50%	47,50%	100,00%
É realizado monitoramento dos índices de rotatividade por departamento ou unidade organizacional?	55,00%	15,00%	30,00%	100,00%
É realizado o monitoramento da quantidade de dias de afastamento por licença saúde dos servidores/colaboradores?	17,50%	7,50%	75,00%	100,00%
A quantidade de movimentações por unidade organizacional por determinado período (ano, mês etc.) é monitorada?	32,50%	12,50%	55,00%	100,00%
<b>Total Geral</b>	<b>30,71%</b>	<b>17,86%</b>	<b>51,43%</b>	<b>100,00%</b>

Dos respondentes, 70% afirmaram que os perfis profissionais desejados para cada ocupação ou grupo de ocupações estão definidos e documentados, fato que revela avançado estágio de desenvolvimento dessa prática.

Quanto às informações consignadas no perfil profissional (responsabilidades, atribuições e conjunto de competências), os resultados revelaram que o perfil dos gestores contém menos definições do que o dos servidores/colaboradores, em especial quanto às competências, cuja prática atingiu nível inicial de implementação (30%), enquanto as demais atingiram nível intermediário (67,5% dos órgãos/entidades afirmaram que definiram as responsabilidades e atribuições dos servidores/colaboradores; 62,5%, que as definiram para os gestores e 60% que definiram o conjunto de competências que o servidor/colaborador deve possuir).

Contrariamente, em relação à definição dos quantitativos com base em critério(s) ou procedimento(s) técnico(s), os cargos de gestão foram assim definidos por 57,5% dos órgãos/entidades e o dos servidores/colaboradores por 45%, obtendo percentual menor.

Em que pese a maioria dos órgãos/entidades ter definido o perfil profissional, inclusive com a descrição das responsabilidades e atribuições, apenas 22,5% responderam que revisam periodicamente a aderência entre os perfis profissionais definidos e as necessidades organizacionais, o que indica deficiência no planejamento sistemático e contínuo da força de trabalho.

Tal revisão permite a identificação das lacunas entre as necessidades atuais e futuras da organização e os perfis existentes, fornecendo subsídios para a propositura de ações visando corrigir eventuais faltas e, assim, manter uma força de trabalho que contribua efetivamente para o atingimento das metas organizacionais.

Quanto ao monitoramento da força de trabalho, que permite a obtenção de informações atuais, precisas e relevantes, contribuindo para a tomada de decisões de qualidade e tempestivas, os resultados demonstram que a quantidade de dias de afastamento por licença saúde, a quantidade de movimentações por unidade organizacional e a evolução do quadro de pessoal são monitoradas, respectivamente, por 75%, 55% e 62,5% dos órgãos/entidades. É possível que os bons resultados alcançados decorram da instituição, pela Lei Estadual nº 19.857, de 29 de maio de 2019, do Programa de Integridade e Compliance da Administração Pública Estadual.

Nesse sentido, em resposta ao Ofício nº 051/2023-7ICE<sup>38</sup>, o Núcleo de Compliance Setorial da SEAP informou que foram realizadas as seguintes ações, promovidas em acordo com o Plano Anual de Trabalho do Controle Interno SEAP/2022: (1) Monitoramento Quadrimestral da Movimentação de Pessoal; (2) Acompanhamento Mensal dos Afastamentos de Servidores por Motivo de Saúde, em conformidade com a Resolução CGE nº 05/2020.

Quanto aos demais monitoramentos, os resultados não foram tão expressivos, conforme indicado acima.

De um modo geral, a percepção é a de que, diante da ausência do dimensionamento da força de trabalho, o monitoramento da força de trabalho pelos órgãos e entidades que compõem a estrutura do Poder Executivo Estadual possui deficiências determinadas, especialmente, por não haver um conjunto de indicadores relevantes. Diz-se sobre indicadores relevantes porque, parte do *monitoramento* declarado integra os controles básicos das ações administrativas, inclusive voltados ao cumprimento da legislação de regência, decorrentes de controles internos ou burocráticos, com baixa contribuição para os resultados organizacionais.

### 3.3.3. DESENVOLVIMENTO DE COMPETÊNCIAS

*Desenvolvimento de competências* é o conjunto de ações educacionais de apoio e estímulo aos servidores/colaboradores, que visa melhorar o desempenho profissional. A capacitação demanda uma prévia análise das deficiências de competência existentes na organização, para que sejam propostas ações educacionais que possam efetivamente contribuir para que a organização cumpra sua missão institucional.

Ademais, é imprescindível avaliar se as ações educacionais contribuem para os resultados organizacionais. Para tanto, podem ser utilizados como indicadores: o aumento de produtividade, o aumento de conhecimentos e/ou habilidades, a otimização da eficácia e/ou eficiência e mudanças de comportamento.

Seguem os resultados consolidados:

---

<sup>38</sup> No Ofício nº 051/23-7ICE foram solicitados o encaminhamento dos seguintes documentos, dentre outros: 23. Ações de auditoria interna e de controle interno relativas à Gestão de Pessoas (monitoramento de resultados);

**Tabela 86 - Desenvolvimento de Competências - Resultados Consolidados**

Questões	Não	Parcialmente	Sim	Total
As lacunas de competências de liderança necessárias para a atuação dos gestores são identificadas e documentadas?	65,00%	17,50%	17,50%	100,00%
As lacunas de competências dos servidores/colaboradores são identificadas e documentadas?	55,00%	30,00%	15,00%	100,00%
As lacunas de competências técnicas necessárias para a atuação dos servidores/colaboradores são identificadas e documentadas?	40,00%	37,50%	22,50%	100,00%
É avaliada a aprendizagem dos participantes em ações educacionais realizadas?	37,50%	25,00%	37,50%	100,00%
É avaliada a satisfação dos participantes com ações educacionais realizadas?	27,50%	12,50%	60,00%	100,00%
É avaliado se as ações educacionais realizadas contribuem para o desempenho dos participantes?	47,50%	15,00%	37,50%	100,00%
É avaliado se as ações educacionais realizadas contribuem para o resultado do órgão/entidade, como, por exemplo, redução de custos, aumento da produtividade?	57,50%	20,00%	22,50%	100,00%
Há estratégia definida de desenvolvimento profissional e pessoal que possibilite o aprimoramento contínuo do quadro de pessoal?	22,50%	22,50%	55,00%	100,00%
Há estratégia que permita a identificação das necessidades de capacitação dos servidores/colaboradores?	35,00%	30,00%	35,00%	100,00%
O órgão/entidade avalia as ações educacionais realizadas, com o objetivo de promover melhorias em ações educacionais futuras?	45,00%	15,00%	40,00%	100,00%
<b>Total Geral</b>	<b>43,25%</b>	<b>22,50%</b>	<b>34,25%</b>	<b>100,00%</b>

Não obstante 55% dos respondentes terem afirmado que possuem estratégia definida de desenvolvimento profissional e pessoal que possibilite o aprimoramento contínuo do quadro de pessoal, o baixo percentual de órgãos/entidades que possuem estratégia que permita a identificação das necessidades de capacitação dos servidores/colaboradores (35%) e que identificam as lacunas de competência (17,5% para lacunas de competência de liderança, 15% para as lacunas de competências dos servidores/colaboradores e 22,5% para as lacunas técnicas), indica, possivelmente, que as decisões estratégicas são adotadas sem as informações adequadas sobre as deficiências de competência.

No que se refere à identificação das lacunas de competências, o anexo da Resolução SEAP nº 7.129, de 28 de setembro de 2016, que aprovou o Regimento Interno da Escola de Gestão do Paraná, unidade administrativa da Secretaria de Estado da Administração e da Previdência, prevê que à Escola compete o mapeamento das competências essenciais de gestão pública a serem desenvolvidas (inciso II do art. 4.º)<sup>39</sup>.

<sup>39</sup> Art. 4.º À Escola de Gestão do Paraná, compete: [...]

II – o mapeamento das competências essenciais de gestão pública a serem desenvolvidas, de modo integrado à política de desenvolvimento de recursos humanos, diretrizes e estratégias da gestão estadual;

Nesse sentido, a Escola esclareceu que existe plano de capacitação continuada e levantamento de necessidades de capacitação, nos termos da Informação nº 029/2022 – EGP/SEAP (protocolo nº 19.397.883-5).

No entanto, os dados coletados levam à percepção de que as ações educacionais podem não estar fundamentadas nas reais necessidades organizacionais e individuais dos seus servidores/colaboradores, tendo em vista os baixos percentuais de órgãos/entidades que responderam identificar e documentar as lacunas de competência, inclusive das lideranças. Corrobora esse entendimento o comentário da SEAP de que “*não há indicadores de preenchimento das lacunas de competências*”.

No que se refere às práticas de avaliação das ações educacionais, com exceção da avaliação da satisfação dos participantes, que atingiu nível intermediário de implementação (60%), as demais atingiram nível inicial<sup>40</sup>, não obstante estar prevista a competência da Escola de Gestão em relação à análise do impacto das ações educacionais na melhoria da qualidade dos serviços prestados, nos termos do inciso IV do art. 4.<sup>o</sup><sup>41</sup> do anexo da Resolução SEAP nº 7.129/2016.

Dado os resultados apresentados, é possível que essa atribuição não tenha sido exercida.

Verifica-se, assim, que dois pontos importantes da prática de desenvolvimento de competências, o levantamento das lacunas e a avaliação das ações educacionais, podem ser aprimorados.

Nesse aspecto, cumpre ressaltar que a deficiência no levantamento das lacunas de competências e na avaliação de resultados da capacitação aumenta o risco da propositura de ações educacionais que não contribuam para a melhoria do desempenho, da produtividade ou para o alcance dos objetivos organizacionais. Ademais, a propositura de ações educacionais sem um diagnóstico prévio e sem acompanhamento de resultados aumenta o risco de serem ofertadas ações de

---

<sup>40</sup> Aprendizagem dos participantes; se as ações educacionais realizadas contribuem para o desempenho dos participantes; se as ações educacionais realizadas contribuem para o resultado do órgão/entidade, como, por exemplo, redução de custos, aumento da produtividade; órgão/entidade avalia as ações educacionais realizadas, com o objetivo de promover melhorias em ações educacionais futuras

**Art. 4.º** À Escola de Gestão do Paraná, compete: [...]

**IV** – a adoção de práticas avaliativas da eficiência, eficácia e efetividade da aprendizagem, refletida na melhoria da qualidade dos serviços prestados, mediante a definição de indicadores de resultados;

treinamento e desenvolvimento inadequadas e desvinculadas das reais necessidades organizacionais, o que pode ocasionar, inclusive, o desperdício de recursos públicos.

### 3.3.4. AVALIAÇÃO DE DESEMPENHO

A avaliação de desempenho é instrumento que tem como objetivo planejar, conhecer e avaliar o desempenho dos servidores/colaboradores e dos gestores, por meio da comparação entre o que se espera e o trabalho realizado, constituindo-se em importante ferramenta capaz de fornecer informações e subsídios necessários sobre o capital humano presente na organização, contribuindo, assim, para outras práticas de gestão de pessoas, como a capacitação; o pagamento de gratificação de desempenho; a política de promoção e progressão no cargo ou carreira; a identificação de lacunas de competências; dentre outras.

Seguem os resultados consolidados:

**Tabela 87 - Avaliação de Desempenho - Resultados Consolidados**

Questões	Não	Parcialmente	Sim	Total
Há estratégia definida para a gestão de desempenho?	45,00%	22,50%	32,50%	100,00%
Há normativo que trata da avaliação de desempenho dos gestores?	77,50%	12,50%	10,00%	100,00%
Há normativo que trata da avaliação de desempenho dos servidores/colaboradores?	37,50%	22,50%	40,00%	100,00%
O normativo estabelece metas de desempenho individuais e/ou de equipes vinculadas aos planos organizacionais?	62,50%	25,00%	12,50%	100,00%
Os avaliadores identificam e documentam as necessidades individuais de capacitação durante o processo de avaliação de desempenho dos seus subordinados?	60,00%	22,50%	17,50%	100,00%
Os avaliadores informam aos colaboradores avaliados, antes do ciclo avaliativo, os critérios que serão utilizados para a avaliação de desempenho?	42,50%	15,00%	42,50%	100,00%
Os avaliadores realizam, antes da atribuição da nota ou conceito, pelo menos um encontro com colaborador avaliado com o objetivo de discutir o desempenho do avaliado?	57,50%	17,50%	25,00%	100,00%
<b>Total Geral</b>	<b>54,64%</b>	<b>19,64%</b>	<b>25,71%</b>	<b>100,00%</b>

Dos órgãos/entidades, 77,5% não possuem normativo que trata da avaliação de desempenho dos gestores. Nos comentários dos órgãos/entidades relativos a essa questão, em especial daqueles que responderam existir normativo sobre

avaliação de desempenho dos gestores (22,5%<sup>42</sup>), constam indicações de que a avaliação *não é específica* para gestores e que é realizada para os casos em que *servidores efetivos ocupam cargos em comissão/função de confiança no âmbito institucional*.

Por outro lado, 62,5%<sup>43</sup> responderam que há normativo (total ou parcial) acerca da avaliação de desempenho dos servidores/colaboradores. No entanto, pelos comentários, é possível perceber que a maioria dos órgãos/entidades fez referência à avaliação especial para aquisição de estabilidade<sup>44</sup>, restringindo a prática aos três primeiros anos de exercício do cargo, e/ou para fins de progressão na carreira.

Considerando, contudo, que, apenas 32,5% dos respondentes possuem estratégia definida para a gestão de desempenho, é possível que informações sobre o comportamento, atitudes, habilidades ou conhecimentos dos servidores/colaboradores não estejam sendo utilizadas, ou estejam sendo utilizadas parcialmente, para subsidiar a construção de políticas de desenvolvimento profissional.

Considerando que, possivelmente, as respostas se referiram tão somente à avaliação de desempenho no estágio probatório, foi solicitada a legislação específica sobre avaliação de desempenho para *desenvolvimento profissional*, tendo a SEAP encaminhado o seguinte quadro sintetizado:

QUADRO	PREVISÃO EM LEI	REGULAMENTAÇÃO
Quadro Próprio de Poder Executivo - QPPE	LEI 11866/2002 e LEI 21367/2023	Resolução de grupo de trabalho nº 872 de 30/03/23, DDOE PR 11182 - 01/04/23, para instituir Avaliação de Desempenho.
Quadro Próprio de Magistério - QPM	LC 103/2004	Resoluções SEED - nºs 8231-8233-8234/2022
Quadro dos Funcionários de Educação Básica - QFEB	LC 123/09-09-2008	Resoluções SEED - nºs 8231 e 8233/2022
Quadro Próprio de Auditor Fiscal	LC 192/22-12-2015	
Quadro Próprio do Instituto Agronômico de Paraná - IAPAR	LEI 18005/27-03-2014	Resolução Conjunta SEAP/SEAB/IAPAR nº 318/2018, Resoluções IAPAR nºs 1741/2018, 1748/2019, Portarias nºs 132/2021 e 145/2022
Carreira de Pessoal Docente e Técnico-Administrativo das IES	LEI 15050/12-04-2006	Resoluções Conjuntas nºs 001/2008 e 009/2009 - SETI/SEAP
Carreira Técnica de Ensino Rural (CLT)	LEI 16516/30-06-2010 E LEI 19239/29-11-2017	Portaria nºs 129/2016, 132/2021 e nº 148/2022
Quadro Próprio Instituto Paranaense de Assistência Técnica, Extensão Rural - EMATER - QPEM	LEI 17451/27-12-2012	Portaria nº 129/2016, Portaria nº 132/2021, Portaria nº148/2022
Quadro Próprio Estatutário do Instituto de Desenvolvimento Rural do Paraná - IDR	LEI 21108/30-06-2022	Proposta de implementação em andamento, protocolo nº 20.126.984-8
Quadro Próprio da Agência de Defesa Agropecuária do Paraná - ADAPAR - QPOA	LEI 21112/30-06-2022	Resolução Conjunta SEAB-ADAPAR Nº 001/02/2023
Quadro Próprio dos Servidores do Detran do Estado do Paraná - QPDE	LEI 21107/30-06-2022	Portaria nº 938/2022
Quadro Próprio da Agência Reguladora de Paraná - AGEPAR	LC 190/02-08-2013	Resolução Normativa nº 005/2017
Quadro Próprio da Polícia Penal - QPPP	LC 243/30-03-2022	
Quadro Próprio da Polícia Civil - QPPC	LC 89/2001	

<sup>42</sup> 12,50% parcial + 10,00% sim = 22,50%

<sup>43</sup> 22,50% parcial + 40,00% sim = 62,50%

<sup>44</sup> Art. 41. São estáveis após três anos de efetivo exercício os servidores nomeados para cargo de provimento efetivo em virtude de concurso público. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))

[...] III - mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa.

As normativas foram analisadas e sintetizadas, tendo sido observado que, das 18 carreiras<sup>45</sup> instituídas pelo Poder Executivo Estadual, todas têm previsão de avaliação de desempenho para o estágio probatório, 17<sup>46</sup> têm previsão para fins de progressão e promoção, e 14<sup>47</sup> têm previsão para o *desenvolvimento profissional*.

Cumprir observar que a *avaliação de desempenho para desenvolvimento profissional* foi introduzida pela Lei nº 21.367, de 28 de fevereiro de 2023<sup>48</sup>, que alterou a Lei nº 13.666, de 5 de julho de 2022, que instituiu a carreira dos servidores integrantes do Quadro Próprio do Poder Executivo do Estado do Paraná – QPPE.

Percebe-se que foram implementadas recentes mudanças legislativas visando a implantação da *avaliação de desempenho para desenvolvimento profissional*.

Importante destacar que, não obstante ter sido constatada uma tendência para a implantação do modelo de avaliação de desempenho gerencial, é imprescindível que seja agregado valor às informações obtidas com essa ferramenta, aplicando-as para subsidiar o planejamento de ações voltadas à melhoria no desempenho dos servidores/colaboradores e, conseqüentemente, promover impactos positivos nos resultados organizacionais.

### 3.3.5. QUALIDADE DE VIDA NO TRABALHO

Entende-se por *qualidade de vida no trabalho* o conjunto de ações voltadas a proporcionar condições físicas, psicológicas e sociais adequadas para as pessoas desenvolverem suas atividades laborais.

---

<sup>45</sup> Não foi considerado o QUP-[Quadro do Instituto de Desenvolvimento Rural do Paraná](#), regido pela Lei nº 4544/62, que se encontra em extinção.

<sup>46</sup> O Quadro dos Procuradores do Estado não foi considerada.

<sup>47</sup> O Quadro dos Procuradores do Estado e a Carreira Especial de Advogado do Estado não foram considerados. Os Quadros não computados são de auditor fiscal, da saúde, do DETRAN e da Polícia Penal.

<sup>48</sup> Art. 9.º A O desenvolvimento profissional para os servidores ativos das carreiras de Apoio, de Execução, de Aviação, Socioeducativa e Profissional, dar-se-á pelo instituto da Promoção, nos termos previstos neste artigo, e obedecendo, para todos os casos, os seguintes pré-requisitos: [\(Incluído pela Lei 21367 de 28/02/2023\)](#)

I - obtenção de conceito satisfatório em processo de Avaliação de Desempenho; [\(Incluído pela Lei 21367 de 28/02/2023\)](#)

§ 5.º O processo de Avaliação de Desempenho do servidor estável, para fins do disposto no inciso I do caput deste artigo, dar-se-á por meio Instrumento próprio, a ser instituído e regulamentado por meio de ato do Secretário de Estado da Administração e da Previdência, no prazo de 120 (cento e vinte) dias após a publicação desta Lei. [\(Incluído pela Lei 21367 de 28/02/2023\)](#)

A *qualidade de vida no trabalho* envolve diversos fatores relacionados à atividade laboral, como o ambiente físico, as condições do trabalho em si, a preservação da saúde e prevenção de acidentes de trabalho, as condições sociais etc.

Para fins do presente trabalho, foram considerados quatro fatores como determinantes da qualidade de vida no trabalho: (1) motivação; (2) ambiente e condições de trabalho; (3) saúde no trabalho; e (4) pesquisa de opinião, que seguem sintetizados.

#### a) **Motivação**

As práticas motivacionais estão diretamente relacionadas com a tarefa ou trabalho, a exemplo do reconhecimento de uma atividade ou da realização de *feedbacks* e têm como objetivo melhorar a performance do grupo de trabalho.

Para manter uma equipe motivada e colaborativa, a área de gestão de pessoas deve estar atenta às necessidades de desenvolvimento do potencial humano e de realização de aspirações individuais, como autonomia, criatividade e inovação. Mas não é só. Deve estar atenta, ainda, às razões de eventuais pedidos de movimentação interna, os quais podem revelar problemas no gerenciamento do pessoal.

Seguem os resultados obtidos:

**Tabela 88 - Qualidade de Vida no Trabalho - Resultados Consolidados**

Motivação	Não	Parcialmente	Sim	Total
Há normativo sobre os procedimentos e regras das práticas de reconhecimento?	70,00%	12,50%	17,50%	100,00%
Há normativo sobre reconhecimento de desempenho de equipe?	90,00%	7,50%	2,50%	100,00%
Há procedimentos estruturados para identificar os motivos dos pedidos de movimentação interna dos servidores/colaboradores do órgão/entidade?	55,00%	17,50%	27,50%	100,00%
Os servidores/colaboradores são reconhecidos com fundamento no desempenho de equipe?	42,50%	27,50%	30,00%	100,00%
Os servidores/colaboradores são reconhecidos com fundamento no desempenho obtido em suas atividades laborais?	35,00%	22,50%	42,50%	100,00%
São obtidas informações diretamente com o gestor sobre possíveis razões que motivaram a solicitação de movimentação do servidor/colaborador?	27,50%	10,00%	62,50%	100,00%
São obtidas informações diretamente com o servidor/colaborador sobre as razões que o motivaram a pedir movimentação?	22,50%	20,00%	57,50%	100,00%
São realizados feedback com os servidores/colaboradores?	35,00%	25,00%	40,00%	100,00%
<b>Total Geral</b>	<b>47,19%</b>	<b>17,81%</b>	<b>35,00%</b>	<b>100,00%</b>

Os resultados demonstram que as práticas de reconhecimento, tanto individual como em equipe, estão em estágio inicial de normatização. Nos comentários, a SEAP informou que não há normativo nesse sentido, contudo, houve indicações de que o reconhecimento é realizado pelos gestores. Tal fato pode ser percebido pelos percentuais maiores obtidos para a resposta *sim* nas duas perguntas subsequentes<sup>49</sup>, que indicam para a execução da prática, mesmo que informalmente.

Outra importante prática motivacional, o *feedback*, foi indicada como presente em 40% dos órgãos/entidades.

Embora a prática de reconhecimento não esteja normatizada, nota-se a sua presença, juntamente com o *feedback*, no âmbito dos órgãos/entidades do Poder Executivo Estadual, cujos resultados indicaram estar presentes em 40% dos órgãos/entidades.

Não obstante os resultados demonstrarem que a adoção de procedimentos estruturados para identificar os motivos dos pedidos de movimentação interna dos servidores/colaboradores é uma prática incipiente, observam-se melhores percentuais em relação à obtenção de informações diretamente com o gestor ou com o próprio servidor/colaborador sobre as possíveis razões que motivaram a solicitação de movimentação deste.

A instituição de procedimentos padronizados e sistematizados, além de agilizar os processos organizacionais, contribui para a identificação de possíveis recorrências ou padrões, os quais podem indicar problemas no gerenciamento dos servidores/colaboradores.

Quanto à motivação, não foram identificadas práticas estruturadas e consistentes no que diz respeito ao reconhecimento e ao *feedback*, o que pode aumentar o risco de desmotivação da força de trabalho e, conseqüentemente, diminuir a produtividade e prejudicar o atingimento das metas institucionais.

Da mesma forma, não foram identificadas práticas estruturadas e consistentes para a identificação dos motivos dos pedidos de movimentação interna, o que dificulta a obtenção da informação e a tomada de decisões céleres e estratégicas visando a solução de possíveis problemas de gestão de pessoas.

---

<sup>49</sup> Os servidores/colaboradores são reconhecidos com fundamento no desempenho obtido em suas atividades laborais? Os servidores/colaboradores são reconhecidos com fundamento no desempenho de equipe?

Verifica-se, assim, possibilidade de aprimoramento das práticas motivacionais, a exemplo da normatização da matéria e do estabelecimento de uma política consistente e amplamente disseminada de reconhecimento e de *feedback*, bem como a instituição de procedimentos estruturados para identificar os motivos dos pedidos de movimentação interna dos servidores/colaboradores do órgão/entidade, com vistas a agregar valor à informação.

### b) Ambiente e Condições de Trabalho

A disponibilização de ambientes mais seguros, saudáveis e confortáveis, visando a saúde física e mental dos servidores/colaboradores, podem impactar de forma positiva no seu desempenho, assim como um ambiente de trabalho estressante, com pouca iluminação, excesso de ruídos ou sem conforto térmico pode refletir de forma negativa.

As condições ambientais de trabalho, contudo, não estão relacionadas somente ao local, ao ambiente físico onde são realizadas as atividades, mas também às condições de trabalho em si e de seu exercício e às condições de desenvolvimento das capacidades do servidor/colaborador (duração da jornada e flexibilidade no seu cumprimento, horas extras, maior autonomia para realização de tarefas, incentivos para capacitação contínua etc.).

Seguem os resultados obtidos:

**Tabela 89 - Ambiente e Condições de Trabalho - Resultados Consolidados**

Ambiente e Condições de Trabalho	Não	Parcialmente	Sim	Total
Há previsão de adoção de ambientes físicos acessíveis e inclusivos para servidores/colaboradores com deficiência?	20,00%	15,00%	65,00%	100,00%
Há previsão de condições mais flexíveis e estimulantes para realização de trabalho, com vistas ao aumento do desempenho?	40,00%	22,50%	37,50%	100,00%
Há previsão de flexibilidade no cumprimento da jornada de trabalho, segundo as características do órgão/entidade e de cada ocupação?	40,00%	27,50%	32,50%	100,00%
Há previsão de incentivos para a capacitação contínua (p. ex. bolsas de estudo, incentivos para obtenção de certificação, flexibilização da jornada de trabalho para estudo)?	20,00%	27,50%	52,50%	100,00%
Há previsão de maior autonomia para a execução de tarefas, segundo as características de cada ocupação?	27,50%	25,00%	47,50%	100,00%
<b>Total Geral</b>	<b>29,50%</b>	<b>23,50%</b>	<b>47,00%</b>	<b>100,00%</b>

Quanto ao ambiente de trabalho, a adoção de ambientes físicos acessíveis e inclusivos para servidores/colaboradores com deficiência mostrou bom resultado, entre 60% e 75%. Contudo, o ideal seria que fosse alcançado o índice de 100%, dado o disposto no inciso XIX, do art. 2.º, da Lei Estadual nº 18.419, de 07 de janeiro de 2015, alterada pela Lei nº 21.214, de 29 de agosto de 2022<sup>50</sup>.

Quanto aos incentivos para a capacitação, o resultado demonstrou nível intermediário de adoção da prática, tendo em vista que 52,5% dos órgãos/entidades informaram que há previsão nesse sentido. Nos comentários foram indicados os cursos oferecidos pela Escola de Gestão, os cursos de pós-graduação ofertados gratuitamente aos servidores e a previsão da licença capacitação, no art. 251 da Lei nº 6.174/1970<sup>51</sup> e na Lei Complementar nº 217/2019. Nota-se, contudo, que 20% dos órgãos/entidades responderam inexistir tal legislação ou tal estímulo, não obstante a existência das normativas indicadas.

Por outro lado, quanto às condições de trabalho, revelou-se baixa aderência à adoção de práticas que propiciem condições mais flexíveis e estimulantes para realização de trabalho (37,5%) e flexibilização no cumprimento da jornada (32,5%), a despeito da previsão legal do regime de teletrabalho, pela Lei nº 19.776/2018, que se traduz em uma das possíveis formas de flexibilização.

Em que pese a previsão legal do regime de teletrabalho, a sua implementação é facultativa, o que pode justificar os baixos percentuais obtidos nas questões acerca da flexibilização do trabalho e da jornada.

Quanto à previsão de mais autonomia para a execução de tarefas, 47,5% dos respondentes indicaram que há, o que revela um nível intermediário de adoção da prática.

Nesse aspecto, portanto, é possível concluir que há normativas e práticas voltadas à qualidade de vida, mas com espaços para aprimoramento, com vistas a influenciar positivamente na produtividade dos servidores/colaboradores.

---

<sup>50</sup> **Art. 2.º** É dever dos órgãos e entidades do Poder Público do Estado do Paraná, da sociedade, da comunidade e da família assegurar com prioridade, às pessoas com deficiência, o pleno exercício dos direitos, dentre outros decorrentes da Constituição da República Federativa do Brasil, da Constituição do Estado do Paraná e demais leis esparsas, que propiciam o bem-estar pessoal, social e econômico, referentes: [\(Redação dada pela Lei 21214 de 29/08/2022\)](#) [...]

**XIX** - à acessibilidade; [\(Incluído pela Lei 21214 de 29/08/2022\)](#)

<sup>51</sup> Art. 251. Será concedida licença ao funcionário matriculado em curso de aperfeiçoamento ou especialização a realizar-se fora da cidade onde o servidor exercer suas funções.

### c) Saúde no Trabalho

A promoção da saúde no trabalho pode ser entendida como a existência de normas, ações e programas voltados à prevenção, detecção precoce e tratamento de doenças físicas, mentais e/ou relacionadas ao trabalho.

Tal prática pode contribuir para a diminuição dos níveis de estresse e da incidência de doenças ocupacionais e, como consequência, reduzir os pedidos de licença de servidores/colaboradores por problemas de saúde, acidentes de trabalho etc.

Seguem os resultados obtidos:

**Tabela 90 - Saúde no Trabalho - Resultados Consolidados**

Saúde no Trabalho	Não	Parcialmente	Sim	Total
A normativa abrange ações com o objetivo de intervir no processo de adoecimento do servidor/colaborador, tanto no aspecto individual quanto nas relações coletivas no ambiente de trabalho?	75,00%	12,50%	12,50%	100,00%
A normativa abrange ações de saúde com o objetivo de avaliar o estado da saúde física do servidor/colaborador para o exercício de suas atividades laborais?	72,50%	15,00%	12,50%	100,00%
A normativa abrange ações de saúde com o objetivo de avaliar o estado de saúde mental do servidor/colaborador para o exercício de suas atividades laborais?	77,50%	12,50%	10,00%	100,00%
Há normativa sobre qualidade de vida no trabalho, que contemple ações que visem a prevenção, detecção precoce e tratamento de doenças relacionadas ao trabalho?	70,00%	12,50%	17,50%	100,00%
O órgão/entidade implementou programa com o objetivo de avaliar o estado da saúde física do servidor/colaborador para o exercício de suas atividades laborais?	67,50%	12,50%	20,00%	100,00%
O órgão/entidade implementou programa com o objetivo de avaliar o estado de saúde mental do servidor/colaborador para o exercício de suas atividades laborais?	75,00%	10,00%	15,00%	100,00%
O órgão/entidade implementou programa que vise a prevenção, detecção precoce e tratamento de doenças relacionadas ao trabalho?	67,50%	7,50%	25,00%	100,00%
<b>Total Geral</b>	<b>72,14%</b>	<b>11,79%</b>	<b>16,07%</b>	<b>100,00%</b>

Os resultados indicam que a promoção da saúde no trabalho é incipiente nos órgãos/entidades do Poder Executivo Estadual, tanto em relação à normatização quanto à implementação de programas.

Os percentuais relacionados à promoção da saúde no trabalho indicam baixa adesão dessa prática, a qual poderia interferir, direta e positivamente na redução

de enfermidades físicas e mentais dos servidores/colaboradores; na diminuição do número de acidentes no trabalho e de afastamentos; no aumento da retenção de talentos e, ainda, na melhoria do clima organizacional.

Verifica-se, assim, possibilidade de aprimoramento dessa prática pelo Poder Executivo Estadual e do fortalecimento de cultura voltada à prevenção, detecção precoce e tratamento de doenças físicas, mentais e/ou relacionadas ao trabalho, tendo em vista que o afastamento do servidor/colaborador é prejudicial, não só pelos gastos elevados, mas também pelo impacto negativo na produtividade.

#### d) Pesquisa de Opinião

A pesquisa de opinião ou de clima organizacional é uma ferramenta eficiente para obter informações relacionadas a assuntos específicos, a exemplo do grau de satisfação e comprometimento do servidor/colaborador e, assim, fornecer subsídios para o planejamento de ações corretivas ou de melhoria.

Seguem os resultados obtidos:

**Tabela 91 - Pesquisa de Opinião - Resultados Consolidados**

Pesquisa de opinião	Não	Parcialmente	Sim	Total
Há previsão para realização de pesquisas de opinião junto aos servidores/colaboradores do órgão/entidade?	55,00%	12,50%	32,50%	100,00%
As pesquisas incluem a opinião dos servidores/colaboradores sobre a chefia?	60,00%	7,50%	32,50%	100,00%
As pesquisas incluem a opinião dos servidores/colaboradores sobre as características das tarefas realizadas?	67,50%	7,50%	25,00%	100,00%
As pesquisas incluem a opinião dos servidores/colaboradores sobre as condições físicas de trabalho?	57,50%	5,00%	37,50%	100,00%
As pesquisas incluem a opinião dos servidores/colaboradores sobre o reconhecimento do trabalho realizado?	60,00%	10,00%	30,00%	100,00%
As pesquisas incluem a opinião dos servidores/colaboradores sobre os benefícios oferecidos?	67,50%	5,00%	27,50%	100,00%
<b>Total Geral</b>	<b>61,25%</b>	<b>7,92%</b>	<b>30,83%</b>	<b>100,00%</b>

Os resultados demonstram a pouca adesão à prática, indicando que a pesquisa de opinião não é uma ferramenta institucionalizada em grande parte dos órgãos/entidades que integram a estrutura do Poder Executivo Estadual.

Cumprе destacar, no entanto, que tal prática foi prejudicada durante o período de 2020 a 2022, em razão *do direcionamento de esforços para atendimento às*

necessidades impostas pela emergência em saúde, ocasionada pelo coronavírus (COVID-19), conforme resposta da SEAP ao Ofício nº 051/2023-7ICE<sup>52</sup>.

Ocorre que a baixa adesão à realização da pesquisa de opinião importa na renúncia de informações relevantes sobre determinados temas ou sobre fatores positivos e negativos de uma área, um setor ou da própria organização, sob a ótica do servidor.

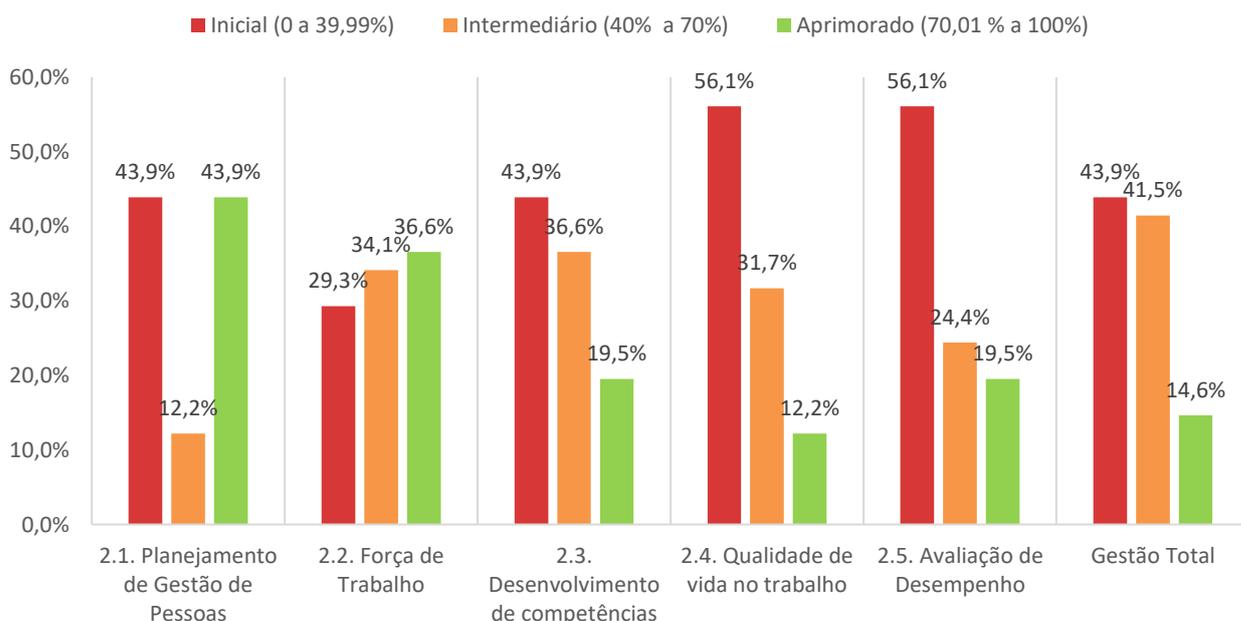
Ainda, por se tratar de um importante instrumento de comunicação, sua ausência prejudica a participação e o envolvimento dos servidores/colaboradores, o que pode refletir no seu desempenho.

Nesse aspecto, portanto, há possibilidade de aprimoramento da prática, em especial com a retomada da pesquisa de opinião, haja vista seu potencial informativo e participativo.

### 3.3.6. CONCLUSÃO DAS PRÁTICAS DE GESTÃO DE PESSOAS

**Relativamente à Gestão de Pessoas**, os resultados foram consolidados no gráfico a seguir, que demonstra o nível de implementação das práticas nos órgãos e entidades selecionados e que integram o Poder Executivo Estadual:

**Figura 33 - Práticas de Gestão de Pessoas – Nível de implementação no Poder Executivo**



<sup>52</sup> No Ofício nº 051/23-7ICE foi solicitado o encaminhamento do seguinte documento, dentre outros: 22. Pesquisas de clima organizacional de 2020, 2021 e 2022;

Os resultados indicam que o Poder Executivo Estadual está em nível inicial de implementação das práticas de Gestão de Pessoas.

Quanto ao *planejamento*, à definição e ao monitoramento da *força de trabalho*, a percepção é de que as maiores deficiências estão relacionadas à definição dos objetivos, indicadores e metas de gestão de pessoas e ao conjunto de informações necessárias para subsidiar o processo decisório.

Quanto ao *desenvolvimento de competência*, embora 55% dos órgãos/entidades tenham respondido que possuem estratégia definida de desenvolvimento profissional e pessoal, os resultados relativos à identificação das lacunas de competência, à identificação e documentação das necessidades individuais de capacitação<sup>53</sup> e à avaliação das ações educacionais (impacto no resultado organizacional), procedimentos que permitiriam o levantamento de subsídios para a tomada de decisão e para a propositura das ações necessárias para a melhoria dessa prática, alcançaram, no máximo, 40% de respostas afirmativas, com uma única exceção referente à satisfação dos participantes com ações educacionais realizadas (60%), indicando deficiências pontuais na execução da prática.

Da mesma forma, tais deficiências constam na prática de *avaliação de desempenho*, pois, não obstante ter sido constatada uma tendência para a implantação do modelo de avaliação de desempenho gerencial, percebeu-se baixa capacidade no gerenciamento de informações, em especial pelo baixo resultado relacionado à identificação e à documentação das necessidades individuais de capacitação durante o processo de avaliação de desempenho.

Por fim, quanto à qualidade de vida no trabalho, não obstante ter sido constatada a existência de uma unidade voltada a verificar fatores relacionados à *qualidade de vida no trabalho*, conforme Informação nº 54/2022-CORH<sup>54</sup>, da Coordenadoria de Recursos Humanos, a Divisão de Desenvolvimento e Acompanhamento do Servidor (DDAS)<sup>55</sup>, os resultados apontam para a necessidade de

---

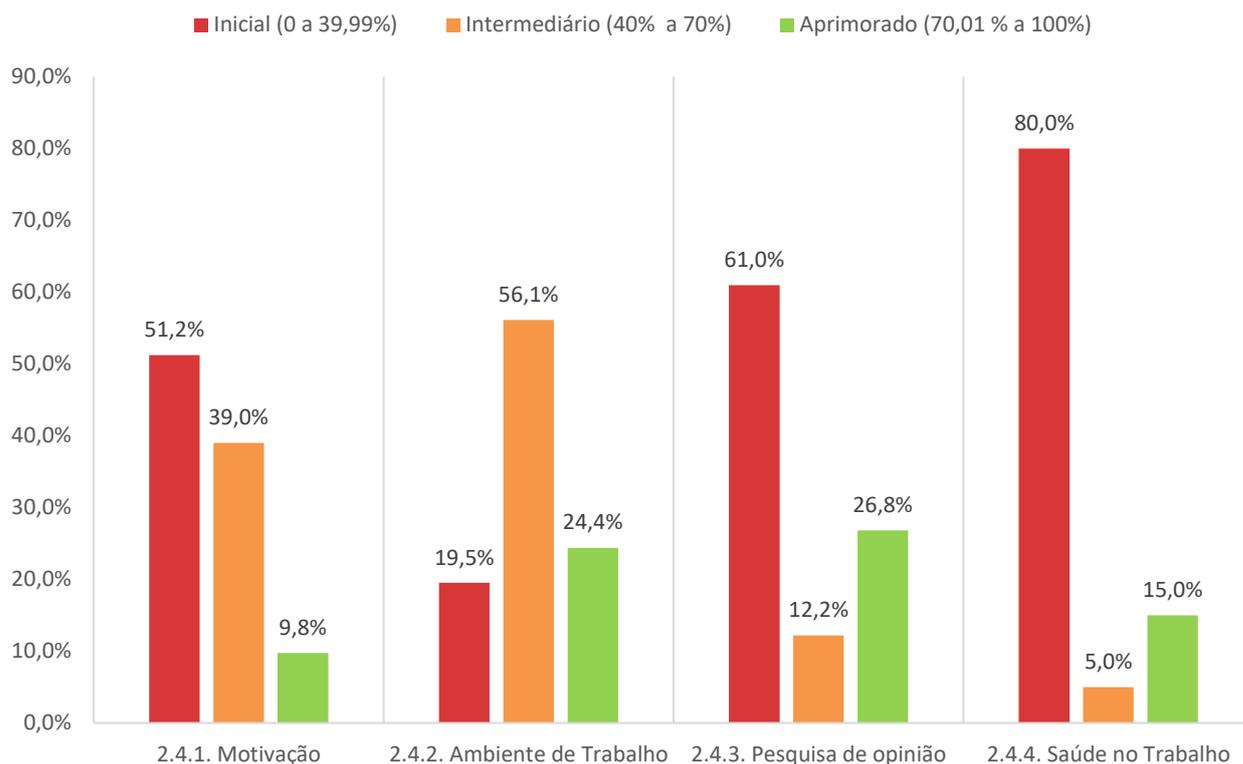
<sup>53</sup> 35% dos respondentes informaram que há estratégia definida que permita a identificação das necessidades de capacitação dos servidores colaboradores e 17,5% dos avaliadores identificam e documentam as necessidades individuais de capacitação durante o processo de avaliação de desempenho dos seus subordinados.

<sup>54</sup> Protocolo nº19.535.687-4

<sup>55</sup> Divisão de Desenvolvimento e Acompanhamento do Servidor (DDAS) é responsável por averiguar e solucionar riscos ocupacionais no ambiente de trabalho, nas relações interpessoais, na carga física e mental requerida por cargo, pelo atendimento psicossocial, pelo desenvolvimento do servidor, treinamento, avaliações, cursos e palestras, pelo diagnóstico e análise do desempenho individual e grupal dos funcionários, dentre outras ações realizadas anualmente, a fim de proporcionar melhores condições de trabalho aos servidores e melhores resultados aos órgãos/entes.

aprimoramento da área, em especial, no tocante à saúde no trabalho, uma vez que 80% dos órgãos/entidades que compõem a estrutura do Poder Executivo Estadual estão em estágio inicial de implementação da prática, conforme consolidação dos subgrupos na figura seguinte:

**Figura 34 - Qualidade de vida no trabalho – Nível de implementação no Poder Executivo**



Importante destacar que a redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança, é dever do Estado, conforme determina o art. 7.º, inciso XXII<sup>56</sup> c/c § 3.º do art. 39 da Constituição Federal<sup>57</sup>, o que eleva a atenção sobre os resultados apresentados sobre a saúde no trabalho.

A ausência ou a insuficiência de ações voltadas a manter o bem-estar do servidor/colaborador pode influenciar negativamente no seu desempenho, devido às

<sup>56</sup> Art. 7.º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social:

[...]XXII - redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança;

<sup>57</sup> Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

[...]§ 3.º Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7.º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir.

condições do ambiente de trabalho ou do trabalho em si, ao desinteresse, em razão da ausência de reconhecimento por resultados obtidos ou desempenho apresentado, à desmotivação pela falta de comunicação e envolvimento, bem como levar ao aumento na quantidade de licenças por motivo de saúde.

#### 3.4. META4 COMO FERRAMENTA DE GOVERNANÇA E DE GESTÃO DE PESSOAL

Compete à SEAP, por força do inciso V, do art. 13 do Decreto nº 3.888/2020, a administração do cadastro de recursos humanos e da folha de pagamento da Administração Direta, autárquica e fundacional.

A Lei Estadual nº 20.648, de 20 de julho de 2021, que dispôs sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária do exercício financeiro de 2022, determina em seu art. 33<sup>58</sup>, a todos os órgãos e unidades da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo, ressalvadas apenas as empresas estatais não dependentes, o dever de integração dos sistemas únicos de execução orçamentária e financeira e de processamento da folha de pagamento de pessoal, representado este último pelo *software* META4.

Em resposta ao questionamento contido no Ofício nº 051/2023-7ICE, a SEAP informou que, dentre as ações realizadas para remodelar a política de gestão de pessoas, adequando as práticas para atender o plano de governo de modernização da máquina pública, estão:

- (i) Revisão e desenvolvimento de rotinas e procedimentos no sistema Meta4 para recepcionar os dispositivos previstos na Lei nº 19.848/19, a qual promoveu a Reforma Administrativa no âmbito do Poder Executivo Estadual;
- (ii) Processo de atualização tecnológica do software Meta4, iniciado e concluído no ano de 2020, que em decorrência dessa nova versão da plataforma, viabilizou a retomada de projetos e ações deste Departamento para customização de relatórios e adequação de funcionalidade de gestão;
- (iii) Gerenciamento do sistema de informações de recursos humanos, com potencial informacional para acompanhar os principais indicadores de gestão, desenvolvido na plataforma de business intelligence-BI;
- (iv) Revisão e desenvolvimento de rotinas e procedimentos no sistema RH-Paraná/Meta4 para atendimento das informações nos layouts exigidos pelo programa eSocial, dos quais

---

<sup>58</sup> **Art. 33.** Para cumprimento do disposto no § 6.º do art. 48 da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000, todos os órgãos e unidades da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo, ressalvadas apenas as empresas estatais não dependentes, deverão se integrar aos sistemas únicos de execução orçamentária e financeira e de processamento da folha de pagamento de pessoal.

**§ 1.º** As empresas estatais não dependentes deverão informar a execução do Orçamento de Investimentos em módulo próprio do sistema único, nos termos de regulamentação da Secretaria de Estado da Fazenda.

**§ 2.º** O agente público que, por ação ou omissão, der causa ao descumprimento do disposto no § 6.º do art. 48 da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000, ficará sujeito às sanções previstas na Lei Federal nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e na Lei Complementar nº 113, de 15 de dezembro de 2005

destaca-se do programa de recadastramento dos servidores estaduais do Poder Executivo;

(v) Processo de integração das Universidades ao Sistema RH-Paraná/Meta4, objetivando dar cumprimento ao art. 34 do Decreto nº 2879/15.

Analisando o Plano de Metas da SEAP de 2021, constatou-se que duas metas (15 e 16), relativas à migração dos pagamentos efetuados pelos sistemas descentralizados das cinco universidades estaduais e a migração das informações cadastrais, funcionais e financeiras das carreiras da segurança pública do sistema de histórico funcional, estavam relacionadas ao atendimento do citado dispositivo.

De acordo com o relatório de acompanhamento, encaminhado pela SEAP, 25% da meta havia sido cumprida:

**Tabela 92 - Plano de Metas da SEAP 2021**

Departamentos / Metas		Status / 2021				
META GLOBAL	DRH	Em execução	Suspenso	Concluído	Não iniciado	% cumprimento da meta
		67%	11%	17%	6%	43%
META 15	Base única de dados de Recursos Humanos – Migração IEES > META4	x				25%
META 16	Base única de dados de Recursos Humanos – Migração RHC > META4	x				40%

Todavia, a SEAP não encaminhou seu plano de metas para o exercício de 2022. Refeita a solicitação, a SEAP informou que não *publicou*<sup>59</sup> o respectivo documento para o presente exercício.

A falta de integração das cinco universidades estaduais ao sistema META4 foi apontada no procedimento de Tomada de Contas Extraordinário nº

59

**Documentos Anexos**

Ofício 117/2023-7ICE - CG2022 - SEAP - Informações Plano de Metas 2022.pdf 13/04/2023 15:13 [Download](#)

17/04/2023 12:04 Não Disponível

**Lista de Tarifas**

**DE CONCLUSÃO DA DEMANDA**  
 Colaborador: ELISANDRO PIRES FRIGO  
 (Acompanhamento 7ICE)

Criada: 13/04/2023 - 15:13  
 Prazo: 19/04/2023  
 Concluída: 18/04/2023 - 16:22

**Conclusão**  
 Prezados Senhores,  
 Em atenção ao Ofício 117/2023-7ICE, esta Pasta informa que não publicou o Plano de Metas de 2022, razão pela qual foi encaminhado tão somente os planos de metas de 2020 e 2021 que foram publicados.  
 Atenciosamente,  
 Secretária de Estado de Administração e da Previdência

533718/22, em trâmite nessa Corte de Contas. Contudo, a questão é discutida, no âmbito deste Tribunal, desde 2017, nos autos de Comunicação de Irregularidade nº 1525/2017.

Considere-se que a ausência das cinco Instituições Estaduais de Ensino Superior, se mantida, conduzirá o Poder Executivo ao descumprimento da obrigação de implantar, manter e gerenciar Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle **e de folha de pagamento**, nos termos do já citado art. 33 da Lei Estadual nº 20.648, de 20 de julho de 2021<sup>60</sup>.

Noutra linha, muito embora o sistema META4 possibilite a extração de dados gerenciais, outras ações complementares voltadas ao estabelecimento de objetivos, indicadores e monitoramento, cujas informações tenham derivado, como suporte, desse sistema, não foram identificadas.

Considerada a composição de dados prevista para o sistema META4<sup>61</sup> e a adoção de práticas de gestão de pessoas, a exemplo do planejamento, força de trabalho, desenvolvimento de competências, avaliação de desempenho e qualidade de vida no trabalho, pode representar importante insumo para o gerenciamento dessas práticas e, via de consequência, para a modernização da gestão.

Demais disso, o sistema pode representar, quando houver a integração completa das IEES, o cumprimento do disposto na Lei Estadual nº 20.648/2021 e a adoção de uma boa prática de governança de pessoal<sup>62</sup>, vez que possibilitará, em linhas gerais, o planejamento, o gerenciamento e o monitoramento ativo da execução orçamentária no que diz respeito às despesas com pessoal.

Não obstante a complexidade do sistema META4 e das medidas necessárias à integração, conforme demonstrado na Tomada de Contas Extraordinária, foram identificadas falhas na estratégia definida pela SEAP, bem como o descumprimento de prazos, a falta de direcionamento e de efetividade dos atos praticados.

Noutra ponta, a não integração representará a possibilidade de responsabilização do agente público que por ação ou omissão der causa ao

---

<sup>60</sup> Por oportuno, vale acrescentar que tal disposição de obrigatoriedade de integração aos sistemas únicos de execução orçamentária e financeira e de processamento da folha de pagamento de pessoal consta também da Lei Estadual nº 21.228/2022, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária do exercício financeiro de 2023.

<sup>61</sup> Conforme manual do Meta 4 – versão 2021

<sup>62</sup> Princípio 07: Planejar, gerenciar e monitorar ativamente a execução do orçamento.

descumprimento do disposto no § 6.º, do art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme § 2.º do art. 33, da Lei nº 20.648, de 20 de julho de 2021.

Desse modo, imperativo se faz que o Poder Executivo Estadual, por sua Secretaria de Estado da Previdência realize a referida integração, garantindo além do cumprimento da norma, maior confiabilidade às informações financeiras, fato que revelaria a adoção de boa prática de governança orçamentária, no sentido de planejar, gerenciar e monitorar ativamente a execução orçamentária.

### 3.5. GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA DAS DESPESAS DE PESSOAL

As despesas de pessoal representam montante significativo no orçamento público, razão pela qual optou-se por analisar, dentro das boas práticas em governança orçamentária, definidas pela Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), a governabilidade do processo orçamentário acerca dessas despesas, considerando como protagonistas desse processo a Secretaria de Estado da Fazenda – SEFA<sup>63</sup> – e o Chefe do Poder Executivo.

Foram utilizados como fonte de informação **a)** a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o exercício de 2022, em especial no que se refere às projeções de despesas com pessoal e estimativas da margem de expansão das despesas de caráter continuado; **b)** os Relatórios de Gestão Fiscal (RGF); **c)** os protocolos relacionados a alterações normativas de pessoal que implicaram em aumentos de despesa para o exercício de 2022; e, **d)** as respostas aos questionamentos realizados à SEFA em relação à governança/processo orçamentário relacionado às despesas de pessoal. Como parâmetros para o desenvolvimento da análise foram utilizados os princípios da boa governança orçamentária da OCDE:

**Tabela 93 - Dez princípios de boa governança orçamentária da OCDE**

<b>Princípio 01</b>	Gerenciar orçamentos dentro de limites claros, críveis e previsíveis para a política fiscal.
<b>Princípio 02</b>	Alinhar os orçamentos com as prioridades estratégicas de médio prazo do governo.
<b>Princípio 03</b>	Elaborar orçamento de capital voltado a suprir as necessidades de desenvolvimento nacional de modo coerente e custo-efetivo.
<b>Princípio 04</b>	Garantir documentos e dados orçamentários abertos, transparentes e acessíveis.
<b>Princípio 05</b>	Propiciar debate inclusivo, participativo e realista sobre as escolhas orçamentárias.
<b>Princípio 06</b>	Prestar contas das finanças públicas de modo abrangente, acurado e confiável.

<sup>63</sup> Conforme previsão contida no art. 27 da Lei 19.848, de 03 de maio de 2019, vigente no exercício de 2022.

<b>Princípio 07</b>	Planejar, gerenciar e monitorar ativamente a execução do orçamento.
<b>Princípio 08</b>	Integrar avaliações de desempenho e de custo-efetividade ao processo orçamentário.
<b>Princípio 09</b>	Identificar, aferir e gerenciar prudencialmente a sustentabilidade fiscal e outros riscos fiscais.
<b>Princípio 10</b>	Promover a integridade e a qualidade das estimativas orçamentárias, dos planos fiscais e da implementação do orçamento por meio de controles de qualidade, incluindo auditorias independentes.

**Fonte:** COUTO, Leandro Freitas Organizador; RODRIGUES, Júlia Marinho Organizador. Governança orçamentária no Brasil. 2022. p. 106

Por limitação de escopo, optou-se por abordar a governabilidade do processo orçamentário, fato que justifica o enfoque que se deu à LDO, uma vez que essa Lei apresenta as diretrizes e metas da política fiscal, busca uma trajetória sustentável das finanças públicas e orienta, por conseguinte, o processo de elaboração da Lei Orçamentária<sup>64</sup>.

As boas práticas orçamentárias estabelecidas pela OCDE, consolidadas nos dez princípios acima destacados, emprestam enfoque de governança orçamentária aos princípios orçamentários clássicos (periodicidade, unidade, universalidade etc.), permitindo ao mesmo tempo, a compatibilização entre ambas as vertentes e o foco no desempenho.

Para fins do presente trabalho, foram considerados como parâmetros os seguintes princípios:

- 7 - A execução orçamentária deve ser ativamente planejada, gerenciada e monitorada;
- 10 - A integridade e a qualidade das projeções orçamentárias, do planejamento fiscal e da execução orçamentária devem ser promovidas mediante rigorosa assecuração de qualidade, incluindo auditoria independente.

### **3.5.1. MONITORAMENTO RELACIONADO AO LIMITE DE CRESCIMENTO DA DESPESA TOTAL COM PESSOAL DA LEI COMPLEMENTAR Nº 231/2020**

Para compreender os rumos fiscais relativos aos gastos de pessoal cabe apresentar o histórico do crescimento das despesas líquidas com pessoal e encargos Sociais do Poder Executivo e sua comparação com o crescimento verificado das Receitas Correntes Líquidas. Esses dados, constantes dos Relatórios de Gestão Fiscal do Poder Executivo seguem apresentados:

<sup>64</sup> § 2.º do art. 165 da CF/88. A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

**Tabela 94 - Evolução da arrecadação das receitas correntes líquidas e das despesas líquidas com pessoal e encargos sociais no estado do paraná entre 2019 e 2022**

ANO	RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (RCL)	DESPESAS LÍQUIDAS COM PESSOAL (DPES)	CRESCIMENTO NOMINAL DAS DPES	CRESCIMENTO % DA RCL	CRESCIMENTO % DA DPES	SITUA�O
2019	38.912.966.583,16	17.582.333.250,33	828.067.516,52	3,5%	4,9%	Expansão
2020	40.200.382.037,76	18.394.551.196,25	812.217.945,92	3,3%	4,6%	Expansão
2021	47.808.298.301,78	20.170.041.254,11	1.775.490.057,86	18,9%	9,7%	Contra�o
2022	55.743.548.179,09	22.678.684.054,50	2.508.642.800,39	16,6%	12,4%	Contra�o

**Fonte:** Elaborado através dos dados dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) obtidos em consulta realizada no dia 28/02/2023 aos relatórios disponíveis no Portal de Transparência do Estado do Paraná.

  possível observar que, ao longo dos três exercícios anteriores ao de 2022, o Estado do Paraná passou por mudanças nos rumos da política fiscal relacionada às despesas com pessoal, tendo ocorrido movimentos expansionistas em 2019 e 2020 e contracionista em 2021, nos quais respectivamente, ocorreu que as Despesas com Pessoal – DPES – cresceram em velocidade superior que a Receita Corrente Líquida – RCL – e, em seguida, o crescimento das DPES foi inferior ao crescimento da RCL.

Por sua vez, o artigo 15 da Lei Complementar Estadual n  231, de 17 de dezembro de 2020, estabeleceu limite ao crescimento da despesa total com pessoal ativo do Poder Executivo em rela o a RCL<sup>65</sup> e formalizou o direcionamento pretendido da política fiscal de pessoal para os próximos exercícios, no sentido de que o crescimento da despesa total de pessoal ativo do Poder Executivo, a cada exercício não ultrapasse 80% do crescimento real da Receita Corrente Líquida apurada no exercício anterior.

Para verificar a existência de monitoramento relacionado ao artigo 15 da Lei Complementar Estadual n  231/2020, foi encaminhado o Ofício n  072/2023-7ICE   SEFA. Em resposta (Ofício n  1099/2023 – GS/SEFA), a SEFA informou que:

realiza o acompanhamento dos gastos com pessoal, na forma do inciso III,   1. , art. 33 do Decreto n  3.169, de 22 de outubro de 2019, qual determina: (...) a

<sup>65</sup> **Art. 15.** O crescimento da despesa total de pessoal ativo do Poder Executivo, a cada exercício não poderá ultrapassar 80% (oitenta por cento) do crescimento real da Receita Corrente Líquida apurada no exercício anterior

**  1. ** Para os fins do disposto no caput deste artigo, a elabora o da Lei Orçamentária Anual deverá observar a proje o oficial da varia o da receita corrente líquida para o exercício corrente.

**  2. ** Observar-se- o na execu o orçamentária os índices definitivos da varia o da receita corrente líquida do exercício anterior.

**  3. ** Essa restri o se aplica inclusive   concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequa o de remunera o a qualquer título, salvo os expressamente autorizados na Lei de Diretrizes Orçamentárias e os derivados de sentença judicial ou de determina o legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constitui o Federal de 1988.

**  4. ** Para fins de cáculo do crescimento da receita corrente líquida, não poderão ser computados acréscimos decorrentes de ingressos eventuais de despesas, como nos casos de opera o de antecipa o de parcelas de tributos postergados.

Diretoria de Contabilidade Geral deverá emitir avaliação e parecer do demonstrativo das estimativas dos impactos sobre a folha de pagamento, encargos sociais e benefícios, com vista ao controle do cumprimento dos limites de despesa de pessoal de que tratam os arts. 18 a 20 da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000” e que “a despeito de a norma não indicar o art. 15 da Lei Complementar nº 231, de 17 de dezembro de 2020 (Lei de Qualidade e Responsabilidade Fiscal – LQRF), tem-se que vale como acompanhamento e controle<sup>66</sup>.

Não obstante a execução orçamentária possibilitar algum acompanhamento, percebeu-se, em razão da resposta, que o monitoramento como decorrência do art. 15, *caput*, da LC nº 231/2020, realizado pela SEFA, não está voltado àquela análise específica, no sentido de acompanhar o crescimento da despesa total de pessoal ativo do Poder Executivo, para que não ultrapasse, a cada exercício, 80% do crescimento real da Receita Corrente Líquida apurada no exercício anterior.

Em que pese o Estado do Paraná, em 2022, estar em uma situação fiscal favorável, a ausência do monitoramento específico acerca do cumprimento do art. 15 da Lei Complementar Estadual nº 231/2020, aumenta o risco de a despesa total com pessoal ativo ultrapassar o limite imposto pela legislação estadual, fato que demonstra oportunidade de melhoria na governança orçamentária, no sentido de observar o planejamento, o gerenciamento e o monitoramento da execução orçamentária<sup>67</sup> em busca da sustentabilidade financeira.

### 3.5.2. INTERCÂMBIO DE INFORMAÇÕES ENTRE OS ÓRGÃOS E PROJEÇÕES DAS DESPESAS COM PESSOAL

No processo de planejamento de despesas de pessoal é importante que ocorra integração entre o orçamento, a cargo da SEFA, e a gestão de pessoal, a cargo da SEAP. A falta de integração entre planos e orçamentos, dificulta o atingimento dos objetivos institucionais.

Nesse sentido, cumpre destacar a existência de previsão normativa, por força do Decreto 3.169/2019<sup>68</sup>, de troca de informação mensal entre SEAP e SEFA no que se refere às previsões da despesa de pessoal.

---

<sup>66</sup> Ofício 1.099/2023 – GF/SEFA, p.1

<sup>67</sup> Princípio 7 da OCDE: 7 - A execução orçamentária deve ser ativamente planejada, gerenciada e monitorada

<sup>68</sup> **Art. 31.** A Secretaria de Estado da Administração e da Previdência encaminhará à Secretaria de Estado da Fazenda, mensalmente, a previsão mensal da despesa com pessoal da Administração Direta, Órgãos de Regime Especial, Autarquias e Instituições de Ensino Superior, que processam a folha de pagamento pelo Sistema de Recursos Humanos.

Sobre o fornecimento, por parte da SEAP à SEFA, da previsão mensal da despesa de pessoal e sobre o intercâmbio de informações para elaboração e projeções financeiras de pessoal, a SEFA informou que *“a SEAP encaminha a projeção para o pagamento das despesas de pessoal referentes ao mês da execução. Frise-se que este é o único contexto em que é encaminhada respectiva projeção mensal de pagamento”*.

Nesse sentido, a SEFA afirmou que a competência para a elaboração das respectivas projeções financeiras de despesas de pessoal é da SEAP<sup>69</sup>, por força do art. 25 da Lei nº 21.352/2023, que prevê tal secretaria como *“competente para a coordenação e gestão dos recursos humanos do Estado”*.

Ademais, a SEFA indicou que o Departamento de Recursos Humanos e Previdência – DRH – da SEAP expediu, no exercício de 2023, a Orientação Técnica nº 006/2023. No entanto, tal normativa trata especificamente de protocolos que impliquem acréscimo de despesas de pessoal, não englobando outras demandas, a exemplo das previsões de despesa de pessoal para fins de composição da LOA e LDO.

Além disso, o inciso VIII, do art. 27, da Lei nº 19.848/2019, estabelece a competência da SEFA para a elaboração e acompanhamento da execução das Leis de Diretrizes Orçamentárias e dos Orçamentos Anuais, fiscal e próprio da Administração Direta e Indireta e de investimentos das empresas públicas e sociedades de economia mista estaduais.<sup>70</sup>

Sobre o conteúdo considerado nas projeções orçamentárias, a SEFA esclareceu que, no momento da elaboração da LDO, é apresentada *“uma projeção global que não individualiza as despesas questionadas”*. Já na elaboração da LOA *“a mesma informação é apresentada à SEFA, porém os órgãos individualmente apresentam suas necessidades para cada despesa detalhada, inclusive eventual previsão para pagamento de horas extras”*. Concluiu que *“não há encaminhamento de outras informações com detalhamentos por parte da SEAP”*<sup>71</sup>.

---

<sup>69</sup> Ofício 1.099/2023 – GF/SEFA, p.10

<sup>70</sup> Substituída pela Lei nº 21.352, de 1.º de janeiro de 2023, que traz igual previsão: “Art. 41. À Secretaria de Estado da Fazenda - SEFA compete: [...]VIII - a elaboração e acompanhamento da execução das Leis de Diretrizes Orçamentárias e dos Orçamentos Anuais, fiscal e próprio da Administração Direta e Indireta e de investimentos das empresas públicas e sociedades de economia mista estaduais;”

<sup>71</sup> Ofício 1.099/2023 – GF/SEFA, p.9 e 10

Nesse sentido, destaca-se a descrição metodológica da LDO de 2022 (Lei nº 20.648, de 20 de julho de 2021), a respeito das projeções para despesas de pessoal e encargos sociais:

Para a projeção das despesas de Pessoal e Encargos Sociais da folha de ativos, dos servidores efetivos (celetistas e estatutários), cargos comissionados e contratos de regime especial – CRES, no triênio 2022 – 2024, da administração direta e autárquica do Poder Executivo, **foi adotada como base a folha de pagamento bruta de ativos e seus respectivos Encargos, executada no exercício de 2020**, contemplando integralmente valores correspondentes ao décimo terceiro salário e ao terço de férias.

A partir de dados dos Sistemas RH-Paraná/Meta4, SIP e RMIP (Relação Mensal de Informações de Pagamento utilizado pelas Instituições Estaduais de Ensino Superior), **foi acrescido o percentual de 1% a.a. de crescimento vegetativo, mais 1,5% referente à revisão salarial**, a partir do salário base e gratificações da tabela salarial vigente (Decreto 3.846/2020), no caso da projeção para 2022. **No crescimento vegetativo de 1% ao ano, considerado para os anos de 2023 e 2024, estão sendo previstas as seguintes concessões, as quais acarretam aumento no custo da folha de pagamento: implantação de institutos de desenvolvimento das carreiras, adicionais por tempo de serviço, abono permanência, entre outros.**

Na estimativa dos Encargos estão o INSS e o FGTS do empregador, as contribuições aos Fundos Militar, Financeiro e de Previdência, além de levar em consideração a contrapartida estadual progressiva do Fundo de Previdência, no percentual de 90% para 2022, 100% para 2023 e 110% para 2024.

Conforme informações da folha de pagamento dos servidores ativos, para a base de cálculo dos Encargos foi considerada a média aritmética simples para o período de abril a dezembro de 2020. Tal metodologia foi utilizada no intuito de melhor representar o comportamento dessas variáveis em função de alterações legislativas que passaram a vigorar no ano de 2020.

**O modelo metodológico não contempla o movimento de implantação de promoções e progressões, tendo em vista que para esses eventos não se dispõe da estimativa acerca do direito ou da própria autorização de implantação.**

Em que pese o fato de que o Anexo VII da LOA 2021 não contemplou contratações para o exercício de 2021, é importante ressaltar que os concursos descritos a seguir estão em andamento: Edital nº021/2020 – ADAPAR, 80 vagas ofertadas; Edital nº 028/2020 – SEJUF, 69 vagas ofertadas; Edital nº 029/2020 – IAT, 130 vagas ofertadas; Edital nº 001/2020 – PMPR, 2.400 vagas ofertadas; e Edital nº 002/2020 – PCPR, 400 vagas ofertadas.

Considerando que as estimativas relacionadas ao custo da folha de pagamento de ativos apresentadas anteriormente não contemplam possíveis ingressos, optou-se por realizar a projeção dessa possível demanda observando a conclusão dos concursos retro mencionados nos quantitativos autorizados para provimento de vagas, remuneração e gratificações.

As despesas provenientes do Regime Próprio de Previdência Social foram projetadas de acordo com as subtrações e aumentos de massa dos Fundos de Previdência, Militar e Financeiro.

Cabe destacar que, por meio da Lei nº 20.169, de 07 de abril de 2020, foram alterados dispositivos da Lei nº 17.435, de 21 de dezembro de 2012, que dispõe sobre a reestruturação do Plano de Custeio e Financiamento do Regime Próprio

de Previdência Social (RPPS) do Estado do Paraná, especificamente os artigos 21 e 22, que tratam da contribuição patronal para composição dos Fundos Financeiro e Militar, visando estabelecer que a referida contribuição realizada pelo Estado seja em montante igual ao dobro da contribuição previdenciária arrecadada dos servidores ativos.

A supracitada alteração não gera impacto orçamentário e financeiro, na medida que apenas trata de modificação nas rotinas de transferências de recursos tratadas no inciso I, do artigo 5.º, da Lei nº 17.435/2012, representando tão somente ajuste para que parte das despesas com a insuficiência financeira dos Fundos Financeiro e Militar deixe de ser paga de forma extraorçamentária e passe a ser executada orçamentariamente. (Lei Nº 20.648, de 20 de julho de 2021)

Observando a transcrição acima, constata-se que a realização da projeção da despesa na LDO e na LOA ocorre: a) com base apenas na folha bruta<sup>72</sup> do exercício anterior; b) utiliza como premissa um percentual de 1% de crescimento vegetativo que, a teor, englobaria uma série de situações, como concessões de ATS, abonos, implementações de verbas, entre outros; c) é realizada de modo global, sem considerar a dinâmica própria de cada verba. E, ainda, a projeção da despesa da LDO não contempla a implantação de promoções e progressões.

A projeção das despesas sem a especificação das verbas pode gerar problemas com relação ao entendimento do tipo e dos montantes das despesas de pessoal que de fato estão autorizadas em lei, como já ocorreu na discussão do projeto de lei que resultou na Lei Estadual nº 20.225, publicada no Diário Oficial nº 10.694, em 26/05/2020, que tratava sobre a regularização dos cargos em comissão e funções gratificadas destinados a atender aos encargos de direção, chefia e assessoramento nas Instituições Estaduais de Ensino Superior (IEES).

Nesse caso específico, que gerou a Tomada de Contas Extraordinária protocolada sob nº 363.109/2020 no TCE/PR, o cerne da discussão era a previsão ou não do pagamento da TIDE *Administrativa* na LOA/2020. De um lado, a então Superintendência de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SETI) afirmava que estava prevista, de outro, a SEFA esclarecia que não estava<sup>73</sup>.

---

<sup>72</sup> Protocolo 17.228.795-6: Para cálculo das estimativas do custo com a Folha de Ativos e, do custo com Encargos, foram utilizadas as informações da Folha de Pagamento Bruta do exercício de 2020, a partir das bases de dados dos Sistemas RH-Paraná/Meta4; SIP e RMIP (UEL, UEM, UEPG, UNIOESTE, UNICENTRO);

<sup>73</sup> Informação nº 373/2020-SEFA: [...] Sendo assim, frisando o exposto até aqui e respondendo ao questionamento realizado pela E. Corte de Contas do Estado do Paraná, não há previsão orçamentária para pagamento da TIDE Administrativa em 2020, visto que não foi considerada nas projeções da Lei Orçamentária Anual de 2020.

A 7ª ICE solicitou manifestação da Secretaria de Estado da Fazenda (SEFA), nos termos do Ofício nº 113/2020, sobre as afirmações da SETI contidas no Ofício nº 0348/20-GS/SETI, bem como esclarecimentos sobre a participação, ou não, da SEFA no estudo de impacto orçamentário e financeiro do substitutivo do Projeto de Lei nº 03/2020 e sobre a existência, ou não, de previsão orçamentária para pagamento da TIDE *Administrativa*<sup>74</sup> em 2020.

Ademais, verifica-se que as projeções de pessoal para LDO e LOA foram realizadas pela SEAP, com base nas informações extraídas do Sistema Meta4, Sistema SIP e da ferramenta RMIP, bem como nas estimativas encaminhadas pelos demais órgãos no que se refere às promoções/progressões, às contratações de pessoal, aos gastos com estagiários e a outros benefícios-despesas<sup>75</sup>. Após, foram encaminhadas à SEFA, por meio dos protocolos 17.228.795-6 (LDO) 17.600.835-0 (LOA).

### 3.5.3. DÉFICIT INFORMACIONAL NOS PROJETOS DE LEI QUE IMPLICARAM EM AUMENTO DE DESPESAS EM 2022

No exercício de 2022, conforme informado pela SEAP, tramitaram 41 propostas de alteração normativa de pessoal, das quais resultaram na aprovação de 13 Leis e 3 Decretos, demonstrados na tabela que segue, por ordem da data de aprovação:

**Tabela 95 - Protocolados de alterações normativas que implicaram aumentos de despesas de pessoal em 2022**

LEGISLAÇÃO	SÚMULA	PROTOCOLO	ENTIDADE	DATA DA APROVAÇÃO
Decreto nº 10.209/2022**	Publica as tabelas de vencimento básico e vantagens dos Professores do Quadro Próprio do Magistério e do Quadro Único de Pessoal do Poder Executivo Estadual.	18.481.997-0	SEED	04/02/2022
Lei nº 20.996/2022	Dispõe sobre a reestruturação das carreiras da Polícia Militar, Polícia Civil e Polícia Científica e dá outras providências.	18.771.323-4	SESP	30/03/2022
Lei nº 20.997/2022	Altera dispositivos da Lei nº 20.937, de 17 de dezembro de 2021, que institui o auxílio-alimentação aos servidores ativos ocupantes das carreiras que especifica.	18.777.664-3	SEAP	30/03/2022
Lei Complementar nº 245/2022	Institui o Quadro Próprio da Polícia Penal do Estado do Paraná, bem como regulamenta a transformação do atual cargo de Agente Penitenciário.	18.760.074-0	SESP	30/03/2022

<sup>74</sup> Nome dado nessa proposta de Tomada de Contas, de forma genérica, à Gratificação de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva aos servidores ocupantes da Carreira Técnica e servidores comissionados das IEES, objeto de discussão no TCE/PR.

<sup>75</sup> As planilhas individuais e consolidadas com essas informações foram encaminhadas a essa comissão.

LEGISLAÇÃO	SÚMULA	PROTOCOLO	ENTIDADE	DATA DA APROVAÇÃO
Lei Complementar nº 244/2022	Altera a Lei Complementar nº 131, de 29 de setembro de 2010, que dispõe sobre a reestruturação da carreira do Agente Fiscal da Coordenação da Receita do Estado, que passa a ser denominado Auditor Fiscal, conforme específica e adota outras providências.	18.795.100-3	SEFA	30/03/2022
Decreto nº 10.790/2022	Cria o 30º Batalhão de Polícia Militar (30º BPM) e a 11ª Companhia Independente de Polícia (11ª CIPM) e adota outras providências.	18.651.959-0	PM	18/04/2022
Lei Complementar nº 246/2022	Altera dispositivos da Lei Complementar nº 26, de 30 de dezembro de 1985, e da Lei Complementar nº 161, de 3 de outubro de 2013	18.313.153-2	PGE	20/05/2022
Lei nº 21.094/2022	Altera dispositivos da Lei nº 18.913, de 6 de dezembro de 2016, que cria a Função Comissionada de Confiança do Ipem/PR e dá outras providências.	16.342.651-0	IPEM	13/06/2022
Lei nº 21.118/2022	Altera dispositivos da Lei nº 11.713, de 7 de maio de 1997, que dispõe sobre as Carreiras do Pessoal Docente e Técnico-Administrativo das Instituições de Ensino Superior do Estado do Paraná.	19.120.320-8	IEES	30/06/2022
Lei nº 21.112/2022	Dispõe sobre a criação do Quadro Próprio, adequação das carreiras, cargos e subsídios dos servidores na estrutura organizacional da Agência de Defesa Agropecuária do Paraná.	18.650.673-1	ADAPAR	30/06/2022
Lei nº 21.107/2022	Dispõe sobre o subsídio do Quadro Próprio dos Servidores do Detran do Estado do Paraná.	18.789.397-6	DETRAN	30/06/2022
Lei nº 21.119/2022	Altera dispositivos da Lei nº 13.666, de 5 de julho de 2002, que institui o Quadro Próprio do Poder Executivo do Estado do Paraná.	19.089.106-2	SEJUFT	30/06/2022
Lei nº 21.108/2022	Dispõe sobre a criação do Quadro Próprio Estatutário, adequação das carreiras, cargos e vencimentos dos servidores públicos na estrutura organizacional do Instituto de Desenvolvimento Rural do Paraná.	18.132.637-9	IAPAR-EMATER	30/06/2022
Lei nº 21.116/2022	Cria as Funções Privativas-Policiais no âmbito do Departamento de Polícia Penal e do Departamento da Polícia Civil, bem como cargos em comissão e funções gratificadas no âmbito da Secretaria de Estado da Segurança Pública	18.723.674-6	SESP	30/06/2022
Decreto nº 11.618/2022**	Auxílio-transporte, instituído pela Lei nº 17.657, de 12 de agosto de 2013, fica reajustado em 4,94% (quatro vírgula noventa e quatro por cento)	16.589.102-3	SEAP	02/08/2022
Lei nº 21.186/2022	Altera dispositivos das Leis nº 16.575, de 28 de setembro de 2010, que dispõe que a Polícia Militar do Estado do Paraná destina-se à preservação da ordem pública, à polícia ostensiva, à execução de atividades de defesa civil, além de outras atribuições previstas na legislação federal e estadual, e nº 21.116, de 30 de junho de 2022, que cria as Funções Privativas-Policiais no âmbito do Departamento de Polícia Penal e do Departamento da Polícia Civil, bem como cargos em comissão e funções gratificadas no âmbito da Secretaria de Estado da Segurança Pública, e dá outras providências.	18.952.442-0	SESP	11/08/2022

**Fonte:** Informação 20/2022-DRH/SEAP recebida em reposta ao CACO 243.379

**\*\* Não demandam medidas de compensação.**

Todas essas alterações, conforme consta dos referidos estudos de impacto orçamentário, implicaram em aumentos de despesas de pessoal, no exercício de 2022, na ordem de R\$ 675 milhões. De acordo com as descrições metodológicas da LDO de 2022, a respeito das projeções para despesas de Pessoal e Encargos Sociais, esses valores não foram considerados nos resultados fiscais projetados à época.

Seguindo a tramitação formal prevista no § 1.º do art. 33 do Decreto nº 3.169/2019, alterado pelo Decreto nº 8.840/2021, esses protocolados passaram pela análise das Diretoria de Orçamento Estadual (DOE), Diretoria do Tesouro Estadual (DTE) e Diretoria de Contabilidade Geral (DCG)<sup>76</sup>.

Considerando que, para o exercício de 2022, o Demonstrativo de Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado (DOCCs) apresentou margem líquida negativa, verificou-se que os estudos de impacto orçamentário-financeiro, para dar cumprimento ao § 2.º do art. 17 da LRF <sup>77</sup>, apresentaram, como medida de compensação, ora aumentos de receita, ora reduções de despesa e, outras vezes, indicaram a inexistência de recursos orçamentários e a necessidade de suplementações por parte da SEFA.

Ocorre, no entanto, que foram observados casos de medidas de compensação **a)** sem a respectiva indicação dos valores monetários envolvidos; **b)** sem correspondente demonstração de sua suficiência para fazer frente ao aumento despesa; **c)** com indicação de receita não permanente como medida de compensação; e **d)** em que as reduções já foram utilizadas como fundamento para outros protocolos de aumento de despesa. Por fim, há situações em que não é indicado nenhum aumento permanente de receita ou redução permanente de despesa, mas tão somente a necessidade de suplementação orçamentária.

---

<sup>76</sup> § 1.º Para manifestação conclusiva da Secretaria de Estado da Fazenda:

I - a Diretoria de Orçamento Estadual deverá emitir parecer sobre a adequação orçamentária do pleito e demonstração do cenário global das despesas de pessoal do Estado;

II - a Diretoria do Tesouro Estadual deverá se manifestar sobre o cumprimento do contido nos arts. 15 a 17 da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000, que versam sobre aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;

III - a Diretoria de Contabilidade Geral deverá emitir avaliação e parecer do demonstrativo das estimativas dos impactos sobre a folha de pagamento, encargos sociais e benefícios, com vista ao controle do cumprimento dos limites de despesa de pessoal de que tratam os arts. 18 a 20 da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000.

<sup>77</sup> § 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesas.

O detalhamento dessas situações é apresentado na tabela que segue<sup>78</sup>:

**Tabela 96 - Possíveis deficiências encontradas na indicação das medidas de compensação nos protocolos relacionados a aumento de despesa decorrente de mudanças na legislação**

LEGISLAÇÃO	ENTIDADE	IMPACTO EM 2022	MEDIDA DE COMPENSAÇÃO APRESENTADA	EFICIÊNCIAS EM RELAÇÃO A MEDIDA DE COMPENSAÇÃO
Lei nº 20.996/2022	SESP	203.466.576,33	Apresentadas medidas compensatórias sinalizando que a despesa em pauta não afetará as metas de resultados fiscais, sendo seus efeitos financeiros compensados nos períodos seguintes, consoante Lei nº 20.936/2021, a qual institui a Taxa de Fiscalização e Serviço – TFS (Taxas DPC), protocolo número 18.423.333-9, o qual visa instituir preço público para acrescer a cobrança de despesas com procedimentos da Polícia Científica (cobrança de Atos PCP), e protocolo 16.472.562-6, referente reestruturação do Corpo de Bombeiros (Decreto 10.287, de 16/02/2022), visando alinhamento ao Projeto Governamental “Descomplica” e atendimento a Lei nº 19.449/2018, (incremento de arrecadação com a cobrança de Atos CCB), e ainda com as saídas de pessoal (QPPC, QPPE e PM), na ordem de R\$ 101.331.394,34 (Positivo) para 2022, R\$ 135.473.935,90 em 2023 e R\$ 135.839.346,01 para 2024, conforme detalhamento (Aba anexo), em conformidade com a LC nº 101/2000, art. 17, §§ 2.º a 4.º ( <b>Protocolo 18.771.323-4, p. 78</b> ).	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aumento de Receita não especificado;</li> <li>2. Consideração de passagem de servidores para a inatividade como economia de despesa;</li> <li>3. Valor de cobertura indicado insuficiente para fazer frente ao impacto estimado;</li> </ol>
Lei nº 21.118/2022	IEES	71.032.294,24	Informamos que foram alocados recursos orçamentários na Espécie Pessoal e Encargos Sociais, por intermédio da Lei Orçamentária Anual nº 20.873 de 15/12/2021, nas dotações orçamentárias das Gestões das Atividades Universitárias e Gestões dos Hospitais Universitários de acordo com o Quadros de Detalhamento de Despesa – QDDs em anexo, o valor alocado em LOA é insuficiente para atender as despesas no exercício, a Proposta de Lei que promove a revisão das Carreiras Técnicas Universitárias e do Magistério Público do Ensino Superior do Paraná acarretará aumento de despesa, sendo necessária a suplementação orçamentária. ( <b>Protocolo 19.120.320-8, p. 54</b> )	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Recursos insuficientes e indicação de necessidade de suplementação orçamentária</li> </ol>
Lei nº 20.997/2022	EAP	56.323.368,00	Cumpre informar que o impacto financeiro está devidamente indicado, sendo que os custos serão abarcados pelas medidas compensatórias apresentadas no Projeto de Lei referente à Mensagem nº 14. ( <b>Protocolo 18.777.664-3, p. 46</b> )	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aumento de receita não especificado</li> </ol>
Lei Complementar nº 245/2022	SESP	37.192.619,91	<p>Informo que a redução do salário no ingresso da carreira de Policial Penal, levando em consideração as vagas existentes no QPPE dos atuais Agentes Penitenciários que compreende 1.419 (mil, quatrocentos e dezenove), cujo valor passará de R\$ 5.455,28 para R\$ 4.300,00, obtém-se uma economia mensal de aproximadamente R\$ 2.269.027,37 (dois milhões, duzentos e sessenta e nove mil, vinte e sete reais e trinta e sete centavos), incluindo os encargos sociais, ou seja, para as próximas contratações haverá uma redução anual de aproximadamente R\$ 27.228.328,00 (vinte e sete milhões duzentos e vinte e oito mil e trezentos e vinte e oito reais).</p> <p>Em levantamento realizado no histórico funcional de 01/08/2018 a 27/10/2021 obteve-se o número de 284 (duzentos e oitenta e quatro) Agentes Penitenciários aposentados, cujos salários, incluso a parte patronal, custavam aos cofres públicos aproximadamente R\$ 5.096.403,78 (sessenta e um milhões noventa e seis mil e quatrocentos e três mil reais e setenta e oito centavos), assim sendo, a despesa com pessoal teve uma redução anual de aproximadamente R\$ 61.156.845,00 (sessenta e um milhões cento e cinquenta e seis mil oitocentos e quarenta e cinco reais) (<b>Protocolo 18.760.074-0, p. 51</b>)</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Consideração de passagem de servidores para a inatividade como economia de despesa;</li> <li>2. Consideração como redução de despesas o cenário de contratação futuro com salário menor</li> </ol>

<sup>78</sup> Por força do § 6º do artigo 17 da LRF, não foram contemplados na análise protocolos que aumentaram despesa, mas que estavam relacionados a concessão de reajustamento da remuneração de pessoal

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

LEGISLAÇÃO	ENTIDADE	IMPACTO EM 2022	MEDIDA DE COMPENSAÇÃO APRESENTADA	EFICIÊNCIAS EM RELAÇÃO A MEDIDA DE COMPENSAÇÃO
Lei nº 21.107/2022	DETRAN	14.394.150,96	DESCRIÇÃO IMPACTO ANUAL Reestrutura da Carreira 14.394.150,96 Extinção de Cargos 7.431.251,59; Redução de Despesas 2022 25.224.000,00; Aumento de receita 2022 1.551.732,00; Aumento de receita estimado 39.288.000,00; SUPERÁVIT + R\$ 59.100.832,63 ( <b>Protocolo 18.789.397-6, p. 14</b> )	1. Consideração de extinção de cargos no quadro como fonte de economia de despesas
Lei nº 21.112/2022	ADAPAR	13.277.792,26	Para efeitos de atendimento ao disposto no §2.º do art. 17 da LRF, que estabelece que os efeitos financeiros da despesa, nos períodos seguintes, devem ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa, a ADAPAR informa que para atender as despesas com pessoal propõe as medidas compensatórias, conforme segue: Extinção de 100 (cem) cargos de provimento efetivo de Fiscal da Defesa Agropecuária e 200 (duzentos) cargos de provimento efetivo de Assistente de Fiscalização da Defesa Agropecuária, conforme disposto no art. 9.º da Lei nº 17.026, de 20 de dezembro de 2011. Essa medida exclui, definitivamente, da folha de pagamento, o valor de R\$ 28 milhões por ano. 2. Outra medida de compensação é o Programa Tarifa Rural Noturna instituído pela Lei 19.812/2019 e Decreto 1.288/2019, e revogado pela Lei nº 20.435/2020, com compensação na ordem de R\$ 5,3 milhões mensais, e R\$ 63 milhões anuais, despesa que será eliminada a partir de 01/01/2023. ( <b>Protocolo 18.650.673-1, p. 248</b> ) No caso em tela, às fls. 200/202 é apresentada uma série de medidas que reduzem as despesas da Pasta, no entanto essas medidas já foram apresentadas para compensar outros protocolados que acarretam aumento de despesa, com exceção da extinção de 100 (cem) cargos de provimento efetivo de Fiscal da Defesa Agropecuária e 200 (duzentos) cargos de Assistente de Fiscalização da Defesa Agropecuária, que, no momento, estão vagos e não impactam a folha de pagamento. ( <b>Protocolo 18.650.673-1, p. 260 – Informação DTE/SEFA</b> )	1. Consideração de extinção de vagas no quadro como fonte de economia de despesas; 2. Indicação de economia de despesas de situações que já foram consideradas em outros protocolos.
Lei Complementar nº 246/2022	PGE	7.475.725,34	Considerando as Planilhas apresentadas pelo GRHS/PGE, pode-se evidenciar que a implementação proposta para o triênio 2022 a 2024 somam R\$ 28.032.254,42 (vinte e oito milhões, trinta e dois mil, duzentos e cinquenta e quatro reais e quarenta e dois centavos) e a redução de demanda por aposentadoria e as despesas a serem compensadas no mesmo período, somam R\$ 30.093.355,68 (trinta milhões, noventa e três mil, trezentos e cinquenta e cinco reais e sessenta e oito centavos). ( <b>Protocolo 18.313.153-2, p. 41</b> )	1. Consideração de passagem de servidores para a inatividade como economia de despesa;
Lei Complementar nº 244/2022	SEFA	3.481.771,67	A despesa criada não afetará as metas de resultado fiscal, sendo seus efeitos financeiros compensados nos períodos previstos mediante a redução de gastos potencial ou real apresentados no Ofício nº 056/2022-REPR/GAB, às fls. 3-4. Encaminhada pelo Diretor da Receita Estadual do Paraná ( <b>Protocolo 18.795.100-3, p. 12</b> )	1. Redução de despesas não quantificada; 2. Consideração de "redução potencial" de gastos como economia de despesas.
Lei nº 21.119/2022	SEJUFT	3.411.026,24	Em atendimento ao solicitado, informamos que no momento não há previsão orçamentária para atendimento da despesa na Lei Orçamentária Anual – LOA/2022 – Lei nº 20.873 de 15/12/2021. Além disto, informamos que não há saldo disponível para alteração orçamentária, uma vez que os valores já estão comprometidos com as despesas de pessoal, contratos e demais compromissos assumidos pelo Órgão. ( <b>Protocolo 19.089.106-2, p. 116</b> )	1. Recursos insuficientes e indicação de necessidade de suplementação orçamentária
Lei nº 21.094/2022	IPEM	3.110.071,17	Cabe salientar, que o anteprojeto aqui proposto não onera os cofres públicos estaduais, assim como disposto em todos os convênios mantidos pelo Inmetro com os demais estados da federação, a autarquia federal procede mensalmente o ressarcimento das despesas de pessoal que estão previstas nos planos de aplicações de recursos financeiros aprovados pelo referido órgão ( <b>Protocolo 16.342.651-0, p. 149</b> ).	1. Aumento de Receita não Quantificado; 2. Receita indicada de natureza não permanente

LEGISLAÇÃO	ENTIDADE	IMPACTO EM 2022	MEDIDA DE COMPENSAÇÃO APRESENTADA	EFICIÊNCIAS EM RELAÇÃO A MEDIDA DE COMPENSAÇÃO
Lei nº 21.108/2022	IAPAR-EMATER	2.892.791,20	Isto posto, destaca-se que, por meio da Declaração de Adequação de Despesa às fls. 351 - 352, o órgão declara que a despesa, cujo impacto estimado é de aproximadamente R\$ 2,4 milhões no corrente ano, tem adequação orçamentária e financeira para o exercício corrente, <b>sendo que os valores para cobertura desses gastos serão provenientes dos valores já previstos na LOA e de ajustes durante o exercício corrente.</b> Declara ainda que os efeitos financeiros da despesa serão compensados pela economia gerada pelo Plano de Demissão Voluntária – PDV aprovado pelo Decreto nº 8.841, de 27 de setembro de 2021 (protocolado 17.607.151- 6), e que ocasionará uma economia estimada em R\$ 47,6 milhões na folha de pagamento de pessoal do IDR, tendo como base o desligamento de 217 servidores celetistas <b>(Processo 18.132.637-9, p. 396)</b>	----
Lei nº 21.186/2022	SESP	1.831.976,10	Para os exercícios orçamentários subsequentes esta Secretaria diligenciará para a inclusão da despesa nas respectivas leis orçamentárias anuais - LOA. <b>(Protocolo 18.952.442-0, p.84)</b>	1. Recursos insuficientes e indicação de necessidade de suplementação orçamentária
Lei nº 21.116/2022	SESP	987.950,00	Para os exercícios orçamentários subsequentes esta Secretaria diligenciará para a inclusão da despesa nas respectivas leis orçamentárias anuais - LOA. Para fins de informação de disponibilidade orçamentária e financeira, a despesa identificada tem compatibilidade orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária (LOA), Plano Plurianual (PPA) e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) vigentes, nos termos do art. 16, inciso II, da Lei Complementar nº 101/00. <b>(Processo 18.723.674-6, p.24)</b>	1. Não especificação da medida de compensação 2. Recursos insuficiente para o exercício subsequente.
Decreto nº 10.790/2022	SESP	309.658,07	Para fins de informação de disponibilidade orçamentária e financeira, a despesa identificada tem compatibilidade orçamentária e financeira com a Lei Orçamentária Anual (LOA), o Plano Plurianual (PPA) e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) vigentes, nos termos do art. 16, inciso II, da Lei Complementar nº 101/00. <b>(Processo 18.651.959-0, p.33)</b>	1. Não especificação da medida de compensação

Fonte: Elaborado a partir dos protocolos encaminhados na Informação 20/2022-DRH/SEAP recebida em reposta ao CACO 243.379

Para melhor avaliar essa situação, foi encaminhado o Ofício nº 072/2023-7ICE à SEFA, contendo as seguintes questões:

- a) O DOE/SEFA, o DTE/SEFA ou a DCG/SEFA revisam as premissas utilizadas nos estudos de impacto financeiro-orçamentário enviados pelos GOFs nos protocolos relativos a aumentos de despesa?
- b) O DOE/SEFA, o DTE/SEFA ou a DCG/SEFA avaliam a plausibilidade/fidedignidade das fontes de cobertura de despesas indicadas pelos GOFs/Ordenadores de despesa para fins de observância do § 2.º do art. 17 da LRF? Ou seja, são avaliados se, de fato, as reduções permanentes de despesa e os aumentos permanentes de receita indicados tem essa característica?
- c) É mantido controle centralizado do impacto financeiro-orçamentário conjunto dos protocolos que envolvam aumento de despesas das entidades? Se sim, encaminhar a planilha com o referido controle relativo a 2022, bem como

indicação do impacto orçamentário financeiro das alterações legislativas que acarretaram aumento de despesas em 2022.

- d) O DOE/SEFA, o DTE/SEFA ou a DCG/SEFA possui mecanismos processuais efetivos para evitar/corriger a tramitação de projetos que violem a LRF, em especial quanto as previsões relativas ao aumento de despesa? Se sim, especificar quais instrumentos e em de que forma eles foram aplicados em 2022.
- e) Os protocolos em tramitação que versam sobre alterações legislativas são considerados nas projeções de despesa de pessoal da LDO e, conseqüentemente, no resultado fiscal projetado naquele instrumento?
- f) É consignado crédito orçamentário em LOA para algum protocolo em tramitação que trate de alterações legislativas que resultará em aumento de despesa, se aprovada? Se sim, indicar quais protocolos são considerados, quais os critérios para considerar e relacionar os créditos reservados para essa finalidade na LOA de 2022.
- g) Qual a tramitação legal de protocolado nos casos em que o órgão indica inexistência de recursos orçamentários para cobrir o aumento de despesa?

Em resposta (Ofício nº 1099/2023 – GS/SEFA), sobre a revisão das premissas utilizadas nos estudos de impacto financeiro-orçamentário e nas fontes de compensação indicadas nos referidos estudos, a SEFA apontou que tal atribuição “conforme elencado pelo Decreto nº 3.169, de 2019, compete a SEAP, por deter o conhecimento técnico necessário à avaliação do impacto orçamentário ocasionado pela demanda”. Acrescenta ainda que a “estimativa deve adotar premissas fidedignas, sendo que recai ao ordenador de despesa responsabilizar-se pela informação”.

Reforça que o papel da SEFA consiste em verificar se:

o aumento de despesas preenche os requisitos contidos no art. 17, especialmente no §2.º, da LRF, não sendo sua competência, no entanto, elaborar o plano de compensação para as partes interessadas, nem avaliar a equivalência entre as medidas propostas e a eventual compensação apresentada, que deve ser medida cumprida pelo ordenador de despesas proponente, em obediência à legislação aplicável.

Finaliza enfatizando que a “*Fazenda não realiza avaliação meritocrática quanto ao escopo da demanda. No entanto, é realizada avaliação em relação ao cumprimento dos ditames previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal*”<sup>79</sup>.

Contudo, o art. 33 do Decreto 3.169/2019<sup>80</sup>, atribui a função de elaboração do estudo de impacto financeiro-orçamentário aos GOFs, que se encontram subordinados à SEFA.

Além disso, o item II, § 1.º, V do art. 33 aponta como responsabilidade da Diretoria do Tesouro Estadual (DTE/SEFA) a **manifestação conclusiva** quanto ao cumprimento do contido nos arts. 15 a 17 da Lei Complementar Federal nº 101/2000, que versam sobre aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado.

Sobre a existência de controle centralizado dos protocolos que envolvam aumento de despesa, a SEFA afirmou que não faz tal acompanhamento. Destacou que “*há, no entanto, controle interno de todos os protocolos que passaram pela análise desta no decurso do ano de 2022*”. Porém, reforçou “*que não se trata de controle centralizado, apenas de controle de tramitação de protocolos no decurso do respectivo ano*”<sup>81</sup>.

As respostas apresentadas sugerem, portanto, que: a) à SEAP compete revisar as premissas utilizadas nos estudos de impacto financeiro-orçamentário e as medidas de compensação indicadas nos referidos estudos; b) compete à SEFA verificar o preenchimento os requisitos contidos no art. 17, mas não elaborar o plano de compensação, nem avaliar a equivalência entre as medidas propostas e a eventual compensação apresentada; c) não há monitoramento quanto aos resultados dos protocolos que envolvam aumento de despesas.

O cenário indica que, possivelmente, não há, no que tange à dinâmica de criação das despesas de pessoal, uma visão sistêmica do orçamento público, conforme determinado pelo inciso XV do art. 27 da Lei 19.848/2019<sup>82</sup>, em especial, pelo

---

<sup>79</sup> Ofício 1.099/2023 – GF/SEFA, p.11 e 12

<sup>80</sup> **Art. 33.** Os projetos de lei referentes a despesas de pessoal, inclusive criação de cargos e empregos públicos e reformulações de carreira, as propostas de abertura de concursos de ingresso ou de acesso, os expedientes que tratem de nomeação ou contratação de pessoal, a progressão e promoção de servidores e as outras demandas que impliquem acréscimo de despesa com pessoal e encargos sociais deverão cumprir ordenadamente as etapas estabelecidas a seguir:

I - solicitação inicial do órgão interessado à Secretaria de Estado da Administração e da Previdência, para emissão de parecer conclusivo, apresentando: [\(Redação dada pelo Decreto 7300 de 13/04/2021\)](#)

b) avaliação do impacto orçamentário, elaborado pelo respectivo Grupo Orçamentário e Financeiro Setorial. [\(Redação dada pelo Decreto 7300 de 13/04/2021\)](#)

<sup>81</sup> Ofício 1.099/2023 – GF/SEFA, p. 12

<sup>82</sup> XV - o acompanhamento e controle da execução física e financeira do orçamento anual;

fato de a SEFA não gerenciar as informações contidas nesses protocolos, bem como de os estudos orçamentários e as medidas de compensação serem elaboradas pelos núcleos setoriais dentro de uma perspectiva de suas entidades, o que pode prejudicar a tomada de decisão do chefe do Poder Executivo quanto à disponibilidade de recursos em uma perspectiva global, unificada e centralizada.

À SEAP compete a emissão de parecer conclusivo sobre os projetos de lei referentes a despesas de pessoal e demandas que impliquem acréscimo de despesa com pessoal, por força do inciso I do art. 33. do Decreto nº 3.169/2019<sup>83</sup>, e, ao ordenador, a autorização para a realização das despesas<sup>84 85</sup>.

Tais atribuições legais não excluem, também, a responsabilidade da SEFA de emitir parecer conclusivo sobre a adequação orçamentária do pleito e demonstração do cenário global das despesas de pessoal do Estado, conforme incisos I a III do § 1.º do citado art. 33.

Ainda, a propositura de medidas compensatórias, a cargo dos ordenadores de despesas, demanda conhecimento, gerenciamento e monitoramento de informações orçamentárias, as quais o próprio órgão orçamentário responsável afirmou não possuir.

De fato, não compete à SEFA elaborar o plano de compensação. No entanto, pela resposta apresentada pela Pasta, sua análise limita-se a identificar, no protocolo do projeto de lei, a mera apresentação formal do documento *declaração do ordenador* da despesa e do *ato que indique a medida de compensação*, sem qualquer apreciação quanto a fidedignidade e plausibilidade dos elementos constantes do estudo de impacto financeiro-orçamentário ou das medidas de compensação.

---

<sup>83</sup> **Art. 33.** Os projetos de lei referentes a despesas de pessoal, inclusive criação de cargos e empregos públicos e reformulações de carreira, as propostas de abertura de concursos de ingresso ou de acesso, os expedientes que tratem de nomeação ou contratação de pessoal, a progressão e promoção de servidores e as outras demandas que impliquem acréscimo de despesa com pessoal e encargos sociais deverão cumprir ordenadamente as etapas estabelecidas a seguir:

I - solicitação inicial do órgão interessado à Secretaria de Estado da Administração e da Previdência, para emissão de parecer conclusivo, apresentando: [\(Redação dada pelo Decreto 7300 de 13/04/2021\)](#)

<sup>84</sup> Decreto Estadual nº 3.169, de 22 de outubro de 2019: Art. 12. A autorização para a realização das despesas obedecerá ao disposto nos artigos 16 e 17 da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000, e será efetuada por meio de despacho do Ordenador de Despesas, do qual deverão constar obrigatoriamente os seguintes dados:

<sup>85</sup> Decreto Lei. 200/67: Art. 80. Os órgãos de contabilidade inscreverão como responsável todo o ordenador da despesa, o qual só poderá ser exonerado de sua responsabilidade após julgadas regulares suas contas pelo Tribunal de Contas. § 1.º Ordenador de despesas é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responda.

Não se trata de análise meritocrática, mas de um parecer sobre a pertinência dos critérios utilizados nos estudos de impacto financeiro-orçamentário e a capacidade/razoabilidade de as medidas de compensação propostas suprirem o aumento proposto. A ausência de uma análise crítica prejudica, se é que não inviabiliza, a conclusão de que *o aumento de despesa proposto não afetará as metas de resultados fiscais*, nos termos do § 2.º do art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, cuja competência é da SEFA.

A imprescindibilidade dessa avaliação por parte do órgão orçamentário pode ser facilmente verificada na já citada Tomada de Contas Extraordinária nº 363.109/2020-TCE/PR, que tratou do Projeto de Lei nº 03/2020, sobre a regularização dos cargos em comissão e funções gratificadas nas Instituições Estaduais de Ensino Superior.

No curso desse Projeto de Lei, foram constatados erros no estudo de impacto financeiro-orçamentário, que resultaram na ausência de identificação de um aumento de despesa e, conseqüentemente, da necessidade de apresentação das medidas de compensação. No entanto, a manifestação crítica da Secretaria de Estado da Fazenda, ocorreu após solicitação expressa deste Tribunal de Contas, nos termos do Ofício nº 113/2020.

Em resposta ao pedido de esclarecimento desta Corte de Contas sobre o estudo de impacto orçamentário e financeiro do substitutivo do PL nº 03/2020 e sobre a existência, ou não, de previsão orçamentária para pagamento da TIDE *Administrativa*<sup>86</sup> em 2020, a SEFA identificou falha na metodologia utilizada para justificar a inexistência de aumento de despesa, qual seja, de que a TIDE estaria prevista no orçamento aprovado para o exercício de 2020<sup>87</sup>.

---

<sup>86</sup> Nome dado nessa proposta de Tomada de Contas, de forma genérica, à Gratificação de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva aos servidores ocupantes da Carreira Técnica e servidores comissionados das IEES, objeto de discussão no TCE/PR.

<sup>87</sup> **Informação nº 373/2020 SEFA:**

- O estudo de impacto orçamentário constante no substitutivo geral do PL nº 003/2020 apresenta informações inadequadas, pois prevê a exclusão de verba cujo pagamento não possui lastro orçamentário em 2020 – já que os valores de TIDE foram descontados na elaboração da LOA em cumprimento à determinação da CPS –, e oculta o real custo oriundo da aprovação do projeto. Frise-se, não há previsão orçamentária para pagamento da TIDE Administrativa em 2020, visto que não foi considerada nas projeções da Lei Orçamentária Anual de 2020;

- A aprovação do Projeto de Lei n. 03/2020, considerando as modificações e impacto provocado pelo Substitutivo, podem vir a prejudicar a permanência do Estado do Paraná junto ao Programa Federativo de Enfrentamento ao Coronavírus SARS-CoV-2 (Covid-19), conforme dispõe a Lei Complementar Federal n. 173, de 27 de maio de 2020.

Não obstante o Projeto de Lei ter se mostrado potencialmente prejudicial ao Estado do Paraná, sua tramitação seguiu até sua conversão na Lei Estadual nº 20.225/2020, em 26/05/2020, o que corrobora a afirmação da SEFA de que suas manifestações não são vinculantes.

Nesse aspecto, sobre a existência de mecanismos para corrigir projetos que ofendam a LRF, a SEFA indicou que *“realiza os apontamentos necessários esclarecendo os pontos de divergência e solicita ao órgão proponente os seus ajustes e adequações, para que atuem em sanar os problemas”*. Reforça, porém que suas manifestações *“não possuem caráter vinculante em suas análises, recaindo a esta apenas a manifestação opinativa do teor dos documentos apresentados”*<sup>88</sup>.

Em que pese não serem vinculantes, as manifestações da SEFA são capazes de subsidiar a tomada de decisões não só do ordenador das despesas, mas também do chefe do Poder Executivo, possibilitando a correção de impropriedades ou a apresentação de medidas de compensação eficientes pelo órgão interessado.

Sobre a composição das projeções de despesa da LDO e da fixação da despesa da LOA, a SEFA explica que na LDO *“a inclusão dos protocolos em tramitação que versem sobre alterações legislativas que discutam despesas de pessoal, não são (e não devem) ser consideradas nas projeções tendo em vista que se tratam de meras proposições legislativas e não possuem condão de alterar as despesas até que de fato sejam aprovadas”*<sup>89</sup>. Da mesma forma *“não há concessão de crédito orçamentário em LOA para protocolos em tramitação que tratem de alterações legislativas, visto que a Lei Orçamentária Anual contempla as estimativas de receitas e despesas fixadas do governo Estadual. Respectivas despesas, antes de aprovadas, não possuem validade existencial jurídica para que sejam reservados recursos na Lei Orçamentária Anual”*<sup>90</sup>.

Tais fatos reforçam a necessidade de acompanhamento por parte do órgão orçamentário, dos projetos de lei em trâmite, que impliquem aumento permanente de despesa, para viabilizar uma visão ampla e sistêmica do orçamento e contribuir para a tomada de decisão do chefe do Poder Executivo.

---

<sup>88</sup> Ofício 1.099/2023 – GF/SEFA, p.13

<sup>89</sup> Ofício 1.099/2023 – GF/SEFA, p.13

<sup>90</sup> Ofício 1.099/2023 – GF/SEFA, p.14

### 3.5.4. CONCLUSÃO DA GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA DAS DESPESAS DE PESSOAL

Relativamente à governança orçamentária das despesas de pessoal, foram identificadas oportunidades de melhoria quanto ao trâmite dos procedimentos de projeção de despesas, ao conteúdo das informações e ao acompanhamento do crescimento da despesa total de pessoal ativo do Poder Executivo.

No que se refere aos projetos de lei que impliquem aumento permanente de despesa, as conclusões sobre a necessidade de avaliação crítica pelo órgão orçamentário quanto às premissas utilizadas nos estudos de impacto financeiro-orçamentário e à plausibilidade, suficiência e validade das medidas de compensação decorreram das avaliações realizadas no presente trabalho, em especial da situação fática advinda da tramitação do Projeto de Lei nº 03/2020, convertido na Lei Estadual nº 20.225/2020, e objeto da Tomada de Contas Extraordinária nº 363.109/2020-TCE/PR, que expôs a necessidade de aprimoramento nesses procedimentos administrativos.

### 3.6. QUESTÕES PARA CONTRADITÓRIO

Considerando que foi identificada a possibilidade de aprimoramento das práticas de Governança de Pessoal, Gestão de Pessoas e Governança Orçamentária das Despesas com Pessoal e que as razões da abordagem contida no presente diagnóstico se referem às condições de desempenho que assegurem a modelagem de processos que salvaguardem o alcance dos objetivos institucionais, sugere-se encaminhamento para manifestação do Chefe do Poder Executivo Estadual sobre:

- I. a integração de todas as Instituições de Ensino Superior (IEES) ao Sistema Meta4, em atendimento ao disposto no art. 33, da Lei Estadual nº 20.648/2021, combinado com o disposto no § 6.º, do art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, sem prejuízo das sanções previstas na Lei Federal nº 8.429, de 2 de julho de 1992 e na Lei Complementar nº 113, de 15 de dezembro de 2005, nos termos do § 2.º, do art. 33, da Lei nº 20.648/2021;
- II. a instituição de política de governança de pessoal, aplicável aos órgãos e entidades que compõem a estrutura do Poder Executivo Estadual, que disponha sobre princípios, diretrizes, instrumentos, mecanismos, processos e estrutura para que as atividades de avaliar, dirigir e monitorar a gestão sejam desempenhadas de forma eficaz;

- III. a instituição de uma política de gestão de pessoas, com definição de objetivos, indicadores e metas;
- IV. a coleta, organização e análise de informações sobre o capital humano, em especial no que se refere à identificação da força de trabalho, das lacunas de competências e das necessidades individuais de capacitação dos servidores/colaboradores;
- V. o monitoramento e a avaliação das práticas de gestão de pessoas, a exemplo da contribuição das ações educacionais para o desempenho dos servidores/colaboradores e para os resultados institucionais;
- VI. a promoção de ações voltadas a manter o bem-estar do servidor/colaborador, em atenção ao art. 7.º, inciso XXII<sup>91</sup> c/c § 3.º do art.39 da Constituição Federal<sup>92</sup>, e ao princípio da eficiência;
- VII. o estabelecimento de procedimentos específicos de acompanhamento do crescimento da despesa total de pessoal ativo do Poder Executivo, para que não ultrapasse, a cada exercício, 80% do crescimento real da Receita Corrente Líquida apurada no exercício anterior, conforme art. 15 da Lei Complementar nº 231, de 17 de dezembro de 2020;
- VIII. a realização das projeções de despesas de pessoal com base nas estimativas individuais de despesa para cada tipo de verba, constante no sistema de gerenciamento do Estado, quando da elaboração da LDO e LOA;
- IX. o detalhamento, nas projeções, dos eventos que resultarem em despesa de pessoal, inclusive as progressões funcionais, quando da elaboração da LDO e LOA;
- X. a revisão do conteúdo das informações e do trâmite dos procedimentos de projeções de despesas, com vistas a especificar as atribuições dos órgãos responsáveis pelo orçamento (SEFA) e pela gestão de pessoal (SEAP);
- XI. a melhoria dos procedimentos administrativos que impliquem aumento permanente de despesas de pessoal, especialmente com relação à avaliação crítica pelo órgão orçamentário quanto às premissas utilizadas nos estudos de

<sup>91</sup> Art. 7.º São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: [...]XXII - redução dos riscos inerentes ao trabalho, por meio de normas de saúde, higiene e segurança;

<sup>92</sup> Art. 39. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes.

[...]§ 3.º Aplica-se aos servidores ocupantes de cargo público o disposto no art. 7.º, IV, VII, VIII, IX, XII, XIII, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXII e XXX, podendo a lei estabelecer requisitos diferenciados de admissão quando a natureza do cargo o exigir.

- impacto financeiro-orçamentário apresentados à plausibilidade, suficiência e validade das medidas de compensação indicadas;
- XII.** o acompanhamento, pelo órgão orçamentário (SEFA), dos impactos orçamentários decorrentes dos projetos de lei aprovados, sistematizando e gerenciando as informações relativas aos aumentos permanentes de despesas, com vistas a subsidiar a tomada de decisão quanto à disponibilidade de recursos em uma perspectiva global, unificada e centralizada.

### 3.7. ANÁLISE DO CONTRADITÓRIO APRESENTADO

As contrarrazões apresentadas em sede de contraditório encontram-se encartadas no Processo nº 60934/23. Relativamente ao tema Governança de Pessoas, Gestão de Pessoal e Governança Orçamentária das Despesas com Pessoal, os argumentos estão inseridos a partir da página 51 da peça processual nº 132.

Para melhor entendimento e organização, as justificativas apresentadas em sede de contraditório serão expostas e analisadas tendo por base os apontamentos realizados de acordo com o item “Questões Para Contraditório”.

Após a devida análise dos argumentos apresentados, são sugeridas recomendações que, ao talante do Conselheiro Relator, poderão ser inseridas no Parecer Prévio.

**I. A integração de todas as Instituições de Ensino Superior (IEES) ao Sistema Meta4**, em atendimento ao disposto no art. 33, da Lei Estadual nº 20.648/2021, combinado com o disposto no § 6.º, do art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, sem prejuízo das sanções previstas na Lei Federal nº 8.429, de 2 de julho de 1992 e na Lei Complementar nº 113, de 15 de dezembro de 2005, nos termos do § 2.º, do art. 33, da Lei nº 20.648/2021.

De acordo com as informações da Secretaria de Estado da Administração e da Previdência – SEAP, constantes do contraditório, as ações para processamento das folhas de pagamento das IEES no Sistema RH-Paraná/Meta4 estão avançando, mas, em razão da complexidade de sua implementação, demandará mais tempo.

A SEAP informou, ainda, que:

a metodologia definida inicialmente para integração teve como pressuposto que a folha de pagamento de cada IEES, apesar de estar sendo processada no sistema próprio, atenderia as regras de cálculo do “motor da folha” do RH-Paraná/Meta4, no entanto, em cumprimento à determinação da Tomada de Contas Extraordinária (processo nº 53371-8/22), o projeto que estava sendo desenvolvido teve seu escopo ampliado de forma a possibilitar a manutenção das informações funcionais e financeiras de cada servidor/contratado.

Aduziu também que, *“para garantir a efetividade das ações de implantação do RH-Paraná/Meta4 foi estabelecido um Plano de Execução Operacional contendo o detalhamento das tarefas e pré-requisitos necessários para sua implementação”*, que abrange o desenvolvimento do *layout* de importação de dados, as adequações/parametrizações no RH-Paraná/Meta4 e todo o processo de pós-folha e crédito bancário seja efetivado por meio do referido sistema.

Ainda, conforme informado pela SEAP, 68% das tarefas mapeadas no Plano de Execução Operacional foram devidamente concluídas. Contudo, devido à complexidade do projeto, diversas situações têm sido tratadas de forma individualizada.

Por fim, a SEAP informou que:

restam ações extremamente complexas de serem implementadas como, por exemplo, a necessidade de desenvolvimento de rotina de importação dos dados do histórico funcional dos servidores (desenvolvimento funcional, adicionais de tempo de serviço, licenças e demais afastamentos) e, ainda, a necessidade de desenvolvimento de ferramentas de integração entre o RH-Paraná/Meta4 e os sistemas próprios, possibilitando o retorno das informações finais processadas (via arquivos de exportação/importação), de forma a garantir a continuidade de diversos processos de trabalho que são interligados ao sistema de processamento da folha de pagamento das IEES.

Analisando a justificativa do Poder Executivo, é possível constatar que, ao contrário do alegado, não houve ampliação do escopo na Tomada de Contas Extraordinária (processo nº 53371-8/22), mas sim, a apresentação do histórico do projeto de integração, onde ficou evidente que o processamento das folhas de pagamento das IEES em paralelo com o sistema META-4 não atendia às disposições legais, sequer a decisão desta Corte de Contas.

De qualquer forma, o Poder Executivo Estadual já estava ciente de que o processamento das folhas de pagamento deveria ser feito mediante a utilização do Sistema RH Paraná – META 4 (e não de forma paralela) desde abril de 2019, conforme demonstrado nos autos nº 53371-8/22 e replicado a seguir:

Merece registro neste documento, que após a definição e explanação da alternativa 4, e decorrentes informações prestadas ao Tribunal de Contas do

Estado sobre o andamento dos trabalhos, houve manifestação daquele Tribunal por intermédio do Ofício nº 112/2019-ODL-DO/TCE à SEPL, e Instrução nº 21/12 do Processo 342230/18, no seguinte sentido:

“Tomar ciência que o cumprimento da decisão do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE/PR), somente ocorrerá com a utilização do Meta4 como sistema único de processamento da folha de pagamento pelas IEES, e não paralelo”.

**Este registro do TCE/PR evidencia que a proposta formulada a partir de alternativa 4 não atende as normativas legais já estabelecidas.**

Resta evidente, portanto, que não se trata de ampliação de escopo, mas de opção dos órgãos estaduais de manter o processamento das folhas de pagamento das IEES em paralelo. Corrobora essa afirmativa o fato de não ter sido aventada essa possibilidade para o processamento das folhas de pagamento da UENP e da UNESPAR, as quais estão integradas ao sistema META4 de forma completa.

De toda forma, a integração das folhas de pagamento das Instituições de Ensino Superior ao sistema META4, à exceção da UENP e da UNESPAR, está sendo discutida no âmbito da Tomada de Contas Extraordinária (processo nº 53371-8/22), razão pela qual no âmbito da Prestação de Contas apresentada pelo Governador do Estado do Paraná, a integração das folhas de pagamento das Instituições de Ensino Superior – IEES ao sistema META não será objeto de análise.

**II. A instituição de política de governança de pessoal**, aplicável aos órgãos e entidades que compõem a estrutura do Poder Executivo Estadual, que disponha sobre princípios, diretrizes, instrumentos, mecanismos, processos e estrutura para que as atividades de avaliar, dirigir e monitorar a gestão sejam desempenhadas de forma eficaz;

**III. A instituição de uma política de gestão de pessoas**, com definição de objetivos, indicadores e metas.

Quanto à instituição de política de governança de pessoal, em seu contraditório, o Governo do Estado informou que estão sendo implementadas ações e políticas com o objetivo de inovar, integrar e uniformizar a área de gestão de pessoal, como por exemplo:

- cursos de formação, tanto na modalidade presencial quanto na modalidade online, voltados para as unidades de RH, para capacitar acerca de temas e rotinas específicas na área de Gestão de Pessoas, legislação de RH, suporte ao uso do Sistema RH-Paraná/Meta4, bem como sob o aspecto gerencial e comportamental;
- revisão permanente da legislação e atos infralegais que tratam de Recursos Humanos, visando sanar lacunas ou omissões legislativas, ou normas ambíguas, a fim de uniformizar a interpretação adequada aos procedimentos, evitar judicialização e contribuir nas ações de Compliance;

- implantação gradual da política de alinhamento e modernização dos Quadros e Carreiras do Poder Executivo, dirimindo distorções e discrepâncias históricas em termos de estrutura, regras remuneratórias, institutos de desenvolvimento, sistemas de avaliação de desempenho, perfis profissiográficos dos cargos e planos de capacitação dos quadros funcionais;
- expedição de Orientações Técnicas, Orientações Administrativas e Comunicados, tratando dos diversos temas e formas de interpretação e implantação das rotinas de RH;
- desenvolvimento e adequação de funcionalidades disponibilizadas no Sistema RH-Paraná/Meta4 de forma a atender a legislação vigente, órgãos de controle externo e integração com sistemas externos, garantindo a padronização de rotinas e processos de gestão de RH e operacionalização mensal da folha de pagamento.

No que se refere à instituição de uma política de gestão de pessoas, com definição de objetivos, indicadores e metas, o Poder Executivo Estadual destacou a instituição de novos instrumentos de avaliação de desempenho, revisão dos perfis profissiográficos de cargos e planos de capacitação, dentre as ações voltadas à otimização e eficiência na gestão de pessoas.

Informou que a criação ou revisão de tais instrumentos contarão com dispositivos que permitam estabelecer indicadores da eficiência e do desempenho, definição de metas e emissão de relatórios para acompanhamento e monitoramento por parte dos gestores.

Analisando a justificativa do Poder Executivo, observa-se que as ações indicadas estão voltadas, essencialmente, ao atendimento da legislação, à regulamentação normativa, à correção das estruturas de carreira e ao estabelecimento de indicadores de desempenho. Embora importantes, não traduzem uma abordagem sistemática de direcionamento e monitoramento, nem definem orientações para as práticas de gestão de pessoas.

A instituição da *Política de Governança de Pessoas* requer o estabelecimento de diretrizes voltadas à gestão de pessoas, de forma a assegurar que as decisões e as ações relativas à gestão de pessoas estejam alinhadas aos objetivos do Poder Executivo Estadual e contribuam para o cumprimento da sua missão.

Quanto ao estabelecimento de indicadores e metas, o contraditório se referiu ao desempenho dos servidores/colaboradores e não à Gestão de Pessoas.

Sendo assim, verifica-se que o contraditório apresentou ações organizacionais básicas, necessárias e que, embora de relevo, não são suficientes para indicar a mínima formação de uma política de Governança de Pessoal, nem a definição de objetivos, indicadores e metas de Gestão de Pessoas.

Ainda no que tange aos aspectos da Governança de Pessoal, não houve manifestação quanto a:

- a tomada de decisões estratégicas com base em resultados;
- a definição de perfis profissionais e do conjunto mínimo de conhecimento, habilidades e atitudes (competências individuais) esperados do gestor e da alta administração;
- a avaliação dos membros da alta administração com base nas metas institucionais; e,
- o estímulo à liderança.

A ausência de manifestação acerca de aspectos relevantes que envolvem a alta administração corrobora a necessidade de melhorias relativas à Governança de Pessoal no Poder Executivo Estadual, uma vez que envolvem a execução de mecanismos de liderança, estratégia e controle e reforça a ideia de que não há uma visão sistêmica ou prospecção da política de pessoal que se pretenda alcançar.

Sendo assim, diante do exposto, **recomenda-se** ao Chefe do Poder Executivo Estadual avaliar a possibilidade de:

- Instituir política de governança de pessoal, aplicável aos órgãos e entidades que compõem a estrutura do Poder Executivo Estadual, que disponha sobre princípios, diretrizes, instrumentos, mecanismos, processos e estrutura para que as atividades de avaliar, dirigir e monitorar a gestão sejam desempenhadas de forma eficaz;
- Estimular o comprometimento da alta administração com a integridade, na perspectiva da governança de pessoal, via capacitação, monitoramento da gestão ética, formulação de indicadores de desempenho e avaliação dos membros da alta administração com base nas metas institucionais;
- Estabelecer de objetivos, indicadores e metas de Gestão de Pessoas.

**IV. A coleta, organização e análise de informações sobre o capital humano**, em especial no que se refere à identificação da força de trabalho, das lacunas de competências e das necessidades individuais de capacitação dos servidores/colaboradores.

**V. O monitoramento e a avaliação das práticas de gestão de pessoas**, a exemplo da contribuição das ações educacionais para o desempenho dos servidores/colaboradores e para os resultados institucionais.

Quanto à coleta, organização e análise de informações sobre o capital humano, em especial, no que se refere à identificação da força de trabalho, das lacunas de competências e das necessidades individuais de capacitação dos servidores/colaboradores, informou, em contraditório, que após autorização para contratação de operação de crédito externo com o Banco Mundial – Programa Paraná Eficiente (Resolução nº 33/2022 do Senado Federal) – foi encaminhada à Secretaria de Estado do Planejamento, a versão preliminar do Termo de Referência para contratação de consultoria para a elaboração do Dimensionamento da Força de Trabalho da Administração Direta e Autárquica do Poder Executivo, a qual está sendo apreciada pela equipe de especialistas do Banco Mundial.

Informou, ainda, que o projeto prevê nas fases iniciais a coleta, organização e análise de informações sobre o capital humano, em especial no que se refere à identificação da força de trabalho.

Em relação à capacitação dos servidores/colaboradores, a Escola de Gestão do Paraná – EGP aduziu que:

pele procedimento adotado atualmente, as solicitações estão sendo realizadas, de maneira genérica, voltadas às reais necessidades organizacionais, não tendo como pormenorizar as necessidades individuais dos servidores, tendo em vista que a Escola de Gestão atende a todas as secretarias de estado e órgãos vinculados ao executivo paranaense e a todos os servidores.

Comunicou os cursos ofertados após o levantamento realizado sobre necessidades de capacitações (Word, Excel, PowerPoint, Windows, Animate, CorelDraw, Indesign, Photoshop), no entanto, salientou que *a designação de realização de uma capacitação cabe a cada uma das chefias*, a qual compete identificar a deficiência, encaminhar o servidor para a realização da capacitação e verificar, ao final, se houve a melhoria do desempenho, da produtividade ou se contribuiu para o alcance dos objetivos organizacionais.

Aduziu, ainda, que o diagnóstico prévio e o acompanhamento dos resultados devem ser realizados pelos gestores *“que estão “in loco” vivenciando e percebem as reais necessidades dos seus servidores, pois estes devem estar presentes no dia a dia dos servidores da unidade que administra”*.

No que tange ao monitoramento e a avaliação das práticas de gestão de pessoas, a exemplo da contribuição das ações educacionais para o desempenho dos servidores/colaboradores e para os resultados institucionais, a SEAP entende que a

avaliação da aprendizagem e de satisfação são procedidas dentro de cada um dos cursos ofertados.

Analisando a justificativa do Poder Executivo, em que pese as competências da Escola de Gestão, previstas na Resolução SEAP nº 7129, de 28 de setembro de 2016, em especial, as estabelecidas no inciso II<sup>93</sup> e IV do art. 4.<sup>94</sup>, do anexo da Resolução SEAP nº 7.129/2016, nas razões de contraditório ficou evidente a sua objeção quanto à realização de diagnóstico pormenorizado e individualizado dos servidores. Para tanto, a EGP indicou que os gestores seriam responsáveis pela realização de diagnóstico prévio e pelo acompanhamento dos resultados, tendo em vista estarem *in loco* vivenciando e percebendo as reais necessidades dos seus servidores.

Todavia, ainda que o levantamento de necessidades de capacitação esteja sendo realizado pelos gestores, há evidente baixa capacidade no gerenciamento de informações por parte do Poder Executivo Estadual, em especial diante da ausência de aferição do impacto das medidas educacionais no desempenho dos servidores e no resultado organizacional.

Ademais, não foram demonstradas medidas visando a melhoria dessa prática, como a definição de procedimentos que permitiriam a identificação das lacunas de competência, a identificação e documentação das necessidades individuais de capacitação, para subsidiar a tomada de decisão da EGP quanto aos cursos a serem ofertados.

Diante do exposto, **recomenda-se** ao Chefe do Poder Executivo Estadual:

- Instituir uma política de gestão de pessoas, com acompanhamento, monitoramento e avaliação de resultados, que permita a identificação das lacunas de competência, a identificação e documentação das necessidades individuais de capacitação, para subsidiar a tomada de decisão da EGP quanto aos cursos a serem ofertados.

---

<sup>93</sup> Art. 4º À Escola de Gestão do Paraná, compete: (...)

II – o mapeamento das competências essenciais de gestão pública a serem desenvolvidas, de modo integrado à política de desenvolvimento de recursos humanos, diretrizes e estratégias da gestão estadual;

Art. 4º À Escola de Gestão do Paraná, compete: (...)

IV – a adoção de práticas avaliativas da eficiência, eficácia e efetividade da aprendizagem, refletida na melhoria da qualidade dos serviços prestados, mediante a definição de indicadores de resultados;

**VI. A promoção de ações voltadas a manter o bem-estar do servidor/colaborador,** em atenção ao art. 7.º, inciso XXII85 c/c § 3.º do art.39 da Constituição Federal86, e ao princípio da eficiência.

No que se refere à promoção de ações voltadas a manter o bem-estar do servidor/colaborador, em atenção a implementação, pelo Estado do Paraná, do Sistema de Escrituração Digital das Obrigações Fiscais, Previdenciárias e Trabalhistas – eSocial - Governo Federal, consta do contraditório apresentado:

o Departamento de Saúde do Servidor – DSS, através da Divisão de Saúde e Segurança do Trabalho, tem envidado esforços visando à implantação de um Programa Estadual de Saúde Ocupacional do Servidor, com o objetivo de planejar e construir, de maneira efetiva, ações nas áreas de saúde ocupacional e segurança no trabalho, para atendimento aos seus agentes públicos, a exemplo da criação da Comissão Interinstitucional.

Informou que o Departamento de Saúde do Servidor, a partir de janeiro/2023, em conjunto com a Escola de Gestão do Paraná, tem se dedicado à instituição de programas continuados de formação de gestores públicos, com o objetivo de promover a educação em saúde ocupacional e o desenvolvimento da cultura de prevenção da saúde do servidor, a exemplo *da Ergonomia e Saúde; Promoção da Saúde e Educação sobre os Cuidados com o Sistema Ósseo; Anemias e Doação de Sangue, Hepatites – Compreendendo e Prevenindo essas Doenças; Conscientização da Lúpus, do Mal de Alzheimer e da Fibromialgia; Saúde Mental; entre outros.*

Analisando a justificativa do Poder Executivo, nota-se que o contraditório, nesse ponto, tratou apenas das ações promovidas pelo Departamento de Saúde do Servidor, por meio da Divisão de Saúde e Segurança do Trabalho, o que indica que a prática está restrita a um setor, que possui dificuldades para a implantação das ações, uma vez que precisa *envidar esforços* para implantar um Programa Estadual de Saúde Ocupacional do Servidor.

Assim, e considerando que a qualidade de vida no trabalho envolve diversos fatores relacionados à atividade laboral, a exemplo das condições do ambiente de trabalho ou do trabalho em si, do reconhecimento por resultados obtidos ou desempenho apresentado, da motivação, não foram apresentados quaisquer indicativos da existência de uma política sobre qualidade de vida no trabalho, sequer práticas estruturadas e consistentes nesse sentido.

Diante do exposto, **recomenda-se** ao Chefe do Poder Executivo Estadual:

- Aprimorar as ações voltadas à *qualidade de vida no trabalho*, de forma a obter uma abordagem ampla e sistemática e, como consequência, passe a integrar a cultura organizacional.

**VII. O estabelecimento de procedimentos específicos de acompanhamento do crescimento da despesa total de pessoal ativo do Poder Executivo**, para que não ultrapasse, a cada exercício, 80% do crescimento real da Receita Corrente Líquida apurada no exercício anterior, conforme art. 15 da Lei Complementar nº 231, de 17 de dezembro de 2020.

De acordo com o que foi apresentado em sede de contraditório, embora não exista regulamentação específica para a Lei Complementar nº 231/2020, a Diretoria de Contabilidade Geral está acompanhando diligentemente o índice de pessoal em relação à Receita Corrente Líquida – RCL e que a SEFA tem como objetivo regulamentar a matéria nos próximos períodos.

Analisando a justificativa do Poder Executivo, nesse ponto, a inexistência de uma regulamentação interna específica sobre a forma de monitoramento do referido artigo não parece ser justificativa suficiente para a inexistência de controles específicos que visem garantir a conformidade em relação ao referido dispositivo legal. O referido acompanhamento do índice de pessoal não substitui a necessidade de que também haja um controle em relação ao crescimento da despesa de pessoal, conforme previsto na Lei Complementar estadual nº 231/2020.

Sendo assim, **recomenda-se** ao chefe do Poder Executivo:

- Estabelecer procedimentos específicos de acompanhamento do crescimento da despesa total de pessoal ativo do Poder Executivo, para que não ultrapasse, a cada exercício, 80% do crescimento real da Receita Corrente Líquida apurada no exercício anterior, como prevê a legislação estadual.

**VIII. A realização das projeções de despesas de pessoal com base nas estimativas individuais de despesa para cada tipo de verba**, constante no sistema de gerenciamento do Estado, quando da elaboração da LDO e LOA.

**IX. O detalhamento, nas projeções, dos eventos que resultarem em despesa de pessoal**, inclusive as progressões funcionais, quando da elaboração da LDO e LOA.

Quanto à realização das projeções de despesas de pessoal, conforme relato apresentado em contraditório, são realizadas em consonância com as informações repassadas pela SEAP e que, durante a elaboração da LDO do exercício de 2022, não havia informações suficientes para subsidiar tais estimativas individuais. Ainda, descreveu a forma como se deu o processo de previsão da despesa para o exercício de 2022.

Para o exercício de 2023 teriam sido realizadas melhorias nos processos de elaboração das propostas de leis orçamentárias, a fim de conferir maior detalhamento nas projeções de despesas com pessoal, além de incluir as previsões de ingressos, promoções e progressões para o exercício seguinte nas previsões da LDO.

Analisando a justificativa do Poder Executivo, em consulta à LDO de 2023 é possível identificar a consideração dos ingressos, promoções e progressões nas projeções de despesa de pessoal, conforme alegado, bem como o detalhamento de outros eventos relacionados a despesa de pessoal.

Contudo, não foram encaminhados maiores detalhes das rotinas atualmente vigentes sobre as projeções das verbas em si. Não é possível afirmar se elas ainda estão sendo projetadas de forma agregada ou passaram a ser projetadas de forma individual.

Diante do exposto, **recomenda-se** ao Chefe do Poder Executivo Estadual:

- Aprimorar o processo de projeções de despesas de pessoal, para que sejam projetadas considerando estimativas individuais de despesa para cada tipo de verba constante no sistema de gerenciamento de folha do Estado, ao invés de serem realizadas apenas com base em valores globais brutos.

**X. A revisão do conteúdo das informações e do trâmite dos procedimentos de projeções de despesas**, com vistas a especificar as atribuições dos órgãos responsáveis pelo orçamento (SEFA) e pela gestão de pessoal (SEAP).

**XI. A melhoria dos procedimentos administrativos que impliquem aumento permanente de despesas de pessoal**, especialmente com relação à avaliação crítica pelo órgão orçamentário quanto às premissas utilizadas nos estudos de impacto

financeiro-orçamentário apresentados à plausibilidade, suficiência e validade das medidas de compensação indicadas.

Com relação ao fluxo de informações envolvidos na projeção das despesas de pessoal, o Estado realizou uma descrição dos procedimentos constantes no art. 33 do Decreto nº 3.169/2019. Dentre os pontos enfatizados nessa descrição consta a indicação de que os protocolos deveriam estar acompanhados de parecer fundamentado sobre a indispensabilidade da solicitação, bem como avaliação do impacto orçamentário, elaborado pelo Grupo Orçamentário e Financeiro.

Analisando a justificativa do Poder Executivo, a manifestação ainda reforça que esses protocolados com aumentos de despesa de pessoal deveriam ser encaminhados à SEFA para que os setores responsáveis realizassem análises quanto à adequação orçamentária do pleito, em atendimento às disposições dos art. 15 a 17 da LRF, bem como avaliação dos impactos da despesa em relação ao índice de pessoal. Finalizou indicando que, segundo informações repassadas pela SEFA, essas rotinas estariam sendo seguidas.

Em que pese ter sido descrita a maneira prevista em legislação para a tramitação processual relativa a aumento de despesa de pessoal, a prática que se tem observado é diversa.

Com relação a elaboração do estudo de impacto orçamentário, conforme confirmado pela SEFA e pela SEAP em reuniões realizadas com essa comissão, apesar de constar a assinatura dos responsáveis dos GOFS nos processos, a elaboração desses documentos tem sido feita pelos Grupos de Recursos Humanos Setoriais (GRHS). Inclusive, consta orientação da SEAP nesse sentido, indicando que ficaria a cargo das Unidades de Recursos Humanos elaborar o “*quadro de custos e despesas*” cabendo às unidades orçamentárias apenas manifestar-se nos termos do Decreto nº 3.169/2019<sup>95</sup>. Em outros termos, o artigo 33, I, b) do Decreto Estadual não vem sendo observado, uma vez que a elaboração do Estudo de impacto financeiro-orçamentário não vem sendo realizada pelo GOFS, mas pelo GRHS.

Quanto ao conteúdo da manifestação da SEFA, nos termos do art. 2.º do Decreto nº 8.840/2021, que alterou o artigo 33 do Decreto nº 3.169, de 2019, cabe

---

<sup>95</sup> Vide nesse sentido a Orientação técnica 06 de 2023 da SEAP sobre Instrução de protocolos de demandas que impliquem acréscimo de Despesa de Pessoal com Servidores Efetivos e Cargos/Funções de Livre Nomeação

dizer que também não vem sendo observada. Em relação à revisão das premissas utilizadas nos estudos de impacto financeiro-orçamentário e das fontes de compensação indicadas nos referidos estudos de impacto orçamentário, a SEFA informou a essa comissão que tal atribuição “conforme elencado pelo Decreto nº 3.169, de 2019, compete a SEAP, por deter o conhecimento técnico necessário à avaliação do impacto orçamentário ocasionado pela demanda”<sup>96</sup>.

Acrescentou ainda que:

A estimativa deve adotar premissas fidedignas, sendo que recai ao ordenador de despesa responsabilizar-se pela informação<sup>97</sup>. Reforçou que o papel da SEFA consiste em verificar se o “aumento de despesas preenche os requisitos contidos no art. 17, especialmente no § 2.º, da LRF, **não sendo sua competência**, no entanto, elaborar o plano de compensação para as partes interessadas, **nem avaliar a equivalência entre as medidas propostas e a eventual compensação apresentada, que deve ser medida cumprida pelo ordenador de despesas proponente, em obediência à legislação aplicável**”<sup>98</sup>. (Sem grifo no original)

Nesse ponto, não se mostra adequada a análise em relação ao art. 17, § 2.º da LRF<sup>99</sup> sem a apreciação quanto à fidedignidade e plausibilidade dos elementos constantes do estudo de impacto financeiro-orçamentário, bem como das fontes de cobertura indicadas. Atribuir essa competência exclusivamente ao ordenador de despesa não parece razoável, principalmente porque ele, muitas vezes, não possui a competência técnica para realizar tal tipo de avaliação. Confiar tal responsabilidade à SEAP é inadequado, porque o decreto estadual não prevê esse tipo de atribuição a essa pasta e tampouco existe manifestação da SEAP em relação a esse aspecto nos projetos que implicam aumento de despesa.

Diante do exposto, em que pese a existência do Decreto nº 3.169/2019, **recomenda-se** ao Chefe do Poder Executivo Estadual:

- Promover a revisão dos fluxos de informação entre os órgãos responsáveis pelo orçamento e pela gestão de pessoal, com vistas a especificar melhor as atribuições de cada unidade administrativa;
- Definir, com melhor detalhamento, sobre o alcance e conteúdo das manifestações da SEFA em relação a seu opinativo sobre os projetos de lei que impliquem aumentos

<sup>96</sup> Ofício nº 1099/2023 – GS/SEFA, p.11

<sup>97</sup> Ofício nº 1099/2023 – GS/SEFA, p.11

<sup>98</sup> Ofício nº 1099/2023 – GS/SEFA, p.12

<sup>99</sup> § 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

de despesa, especialmente no que se refere à realização de uma apreciação crítica quanto ao atendimento dos requisitos dos artigos 16 e 17 da LRF.

**XII. O acompanhamento, pelo órgão orçamentário (SEFA), dos impactos orçamentários decorrentes dos projetos de lei aprovados**, sistematizando e gerenciando as informações relativas aos aumentos permanentes de despesas, com vistas a subsidiar a tomada de decisão quanto à disponibilidade de recursos em uma perspectiva global, unificada e centralizada.

No que se refere ao controle centralizado dos protocolos que envolvam aumento de despesa, o Estado indica que está sendo discutida a possibilidade de implementação dessa rotina no novo sistema de administração financeira (SIAFIC) com previsão de implementação no ano de 2024.

Ainda, informa que nesse novo sistema seria possível *“a sistematização e gerenciamento das informações relativas aos aumentos permanentes de despesas, com vistas a subsidiar a tomada de decisão quanto à disponibilidade de recursos em uma perspectiva global, unificada e centralizada”* (Peça 132, p.66). Não foram fornecidos maiores detalhes sobre as especificidades dessa nova ferramenta.

Analisando as justificativas do Poder Executivo, verifica-se, atualmente, que: a) não há um acompanhamento centralizado dos protocolos para verificação de quais deles acabaram de fato gerando impacto orçamentário, quais foram arquivadas e quais seguem em tramitação; b) também não há um gerenciamento centralizado das medidas de compensação, sendo elas indicadas de forma descentralizada pelos núcleos setoriais, dentro de uma perspectiva de suas entidades.

Diante do exposto, caso tais situações já não estejam abarcadas nas especificações das rotinas do novo sistema financeiro orçamentário que será implementado em 2024, **recomenda-se**, ao Chefe do Poder Executivo Estadual:

- Implantar, via sistema, controle centralizado dos protocolos que tem potencial para gerar impacto orçamentário, assim como controle centralizado das medidas de compensação indicadas em cada um desses protocolos.

## 4. GESTÃO DE OBRAS PARALISADAS

### 4.1. CONTEXTUALIZAÇÃO

As obras públicas são importantes meios de execução de políticas públicas, principalmente por prover infraestrutura de apoio aos serviços prestados pelo Estado.

Na análise de contas de governo relativa ao ano de 2022, na área de obras públicas, foi priorizado o estudo de obras paralisadas.

O tema “Obras Paralisadas” é um dos problemas recorrentes na Administração Pública, abordado na maioria das análises de contas de governo.

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná, já empreendeu várias iniciativas anteriores visando a obter diagnósticos da situação das obras estaduais paralisadas para determinação da quantidade e dos tipos de empreendimentos e verificação das causas das paralisações. A presente análise acrescenta detalhes aos temas de estudos anteriores e faz uma atualização da situação das obras estaduais paralisadas.

#### 4.1.1. OBJETIVO E RELEVÂNCIA DO TEMA

O objetivo da presente análise é obter um quadro abrangente e detalhado da situação das obras estaduais paralisadas de modo a reunir dados que permitam concluir quanto às causas das paralisações, o que poderá conduzir a recomendações para solução do problema.

O tema é relevante porque as obras de construção civil são destinos de parte significativa dos recursos públicos, mas obras paralisadas imobilizam recursos por prazo indefinido, em equipamentos incompletos que não servem à população.

Os prejuízos provocados por uma obra pública paralisada não são apenas financeiros, isto é, relativos aos recursos públicos investidos que não retornam serviços à sociedade. Também há custos constantes para a manutenção do que já foi construído parcialmente, de modo a evitar desgaste e perda dos materiais utilizados devido à deterioração frente às intempéries e às condições ambientais. Sem tal manutenção, pode ocorrer, até mesmo, perda total do investimento.

O principal prejuízo provocado por uma obra paralisada está relacionado à privação dos benefícios socioeconômicos que o empreendimento completo proporcionaria à sociedade, além do fato de imobilizar valores que poderiam ser utilizados em outras ações úteis para a população.

#### 4.1.2. CONCEITOS FUNDAMENTAIS

Nesta análise, adotou-se o seguinte conceito de obra paralisada: obra ou serviço de Engenharia iniciado, atualmente sem atividade, sem realização de medição há três meses ou mais, produto inacabado, sem possibilidade de uso total pela comunidade, independentemente da vigência do contrato.

Os dados obtidos são referentes à situação de obras e serviços de Engenharia que estavam paralisados, segundo esse conceito, em 31 de dezembro de 2022.

#### 4.1.3. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL

A presente análise decorreu da competência de análise e relatoria das contas prestadas pelo Poder Executivo do Estado do Paraná, referentes ao exercício de 2022, atribuída a relatoria ao Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares em virtude de sorteio realizado.

A fiscalização exercida pela Comissão de Relatoria das Contas do Governador se fundamenta no art. 75, I, da Constituição do Estado do Paraná, e no art. 21, § 3.º e da Lei Complementar nº 113/2005 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná – TCE/PR.

## 4.2. DIAGNÓSTICO DE OBRAS PARALISADAS

O diagnóstico realizado no âmbito da análise das contas do Governador do Estado do Paraná do exercício de 2022 foi realizado por meio de questionário encaminhado a todas as unidades do Poder Executivo Estadual. O encaminhamento se deu por meio do Ofício nº 248/2022-CG2022, enviado à Casa Civil, que ficou responsável por divulgar aos demais órgãos do Executivo sobre o questionário on-line. Por meio

desse ofício também foram levantadas algumas informações relacionadas ao atendimento de ressalvas e determinações de exercícios anteriores.

#### 4.2.1. SISTEMA ÚNICO E INTEGRADO DE ACOMPANHAMENTO DE EXECUÇÃO DE OBRAS

Por ocasião do encaminhamento do Ofício de disponibilização do questionário à Casa Civil, solicitou-se também posicionamento acerca do desenvolvimento e implementação do sistema único e integrado de acompanhamento de execução de obras, por meio dos seguintes questionamentos:

- a) Foi implementado um sistema único e integrado de acompanhamento de execução de obras, englobando todas as obras e serviços de Engenharia de todos os órgãos do poder executivo estadual?
- b) Em caso afirmativo, quando foi implementado esse sistema?
- c) E como ele pode ser acessado pela Comissão do TCE PR de análise das contas do governo estadual?

Ato contínuo, o Secretário Chefe da Casa Civil, apresentou os seguintes esclarecimentos:

**1) Foi implementado um sistema único e integrado de acompanhamento e execução de obras, englobando todas as obras e serviços de Engenharia de todos os órgãos do poder executivo estadual?**

Em 26/10/2020 por determinação do Governador Carlos Massa Ratinho Júnior, e a pedido da CGE, foi criado o Grupo de Trabalho para Avaliação do Sistema de Gestão Governamental, o GGov (Decreto 6.008/20), composto por representantes da Casa Civil, CGE e SEPL. Este sistema é responsável por abarcar informações dos sistemas primários do Estado, mas também fornecer dados para briefing e servir como ferramenta de gestão para a alta administração do Governo do Paraná.

O Grupo de Trabalho identificou a existência de diversos sistemas de obras no Estado, tal como o SGPO da PRED, o SIDER (SMO) do DER, o TOTVS da COHAPAR, Obras On-line do FUNDEPAR e SAM do PRCIDADE. Diante do volume de sistemas de obras, foi definido como piloto o desenvolvimento do sistema da PRED, o SGPO.

Desta forma, o GT encomendou à Celepar realizar ajustes no SGPO a fim de automatizar as informações entre o sistema e o GGOV. Tais ajustes ficaram prontos a partir do dia 10/12/2021, quando o SGPO foi atualizado para o deploy da versão 2.4.94 do GGOV (tag v2\_4\_94\_OBRAS-). Permitindo a atualização automática de empreendimentos vinculados a contratos do SGPO/PRED, gerando mais transparência na publicidade das informações que são disponibilizadas no Portal da Transparência do Estado do Paraná – PTE.

Ainda, o SGPO foi integrado com o GMS para buscar automaticamente informações de contratos, empenhos e liquidações necessárias para garantia da fidedignidade das informações, quando confrontadas pelos diversos sistemas.

**2) Em caso afirmativo, quando foi implementado esse sistema?**

Conforme informado no item supra, em 10/12/2021, o sistema GGOV foi reajustado pela CELEPAR permitindo a atualização automática de empreendimentos vinculados a contratos do SGPO/PRED, gerando mais transparência na publicidade das informações que são disponibilizadas no Portal da Transparência do Estado do Paraná – PTE

**3) E como ele pode ser acessado pela Comissão do TCE PR de análise das contas do governo estadual?**

Para acesso ao sistema G-Gov o interessado poderá encaminhar solicitação para o e-mail:

**ctoral@ccivil.pr.gov.br**

Em seus esclarecimentos, a Casa Civil informa que há “*diversos sistemas de obras no Estado, tal como o SGPO da PRED, o SIDER (SMO) do DER, o TOTVS da COHAPAR, Obras On-line do FUNDEPAR e SAM do PRCIDADE*” e que definiram “*como piloto o desenvolvimento do sistema da PRED, o SGPO*”. No entanto, não há informação quanto à integração dos demais sistemas a esse piloto SGPO.

No mesmo documento alega que foram encomendados à CELEPAR “*ajustes no SGPO a fim de automatizar as informações entre o sistema e o GGOV. Tais ajustes ficaram prontos a partir do dia 10/12/2021*”.

A despeito de estar sendo desenvolvido o sistema SGPO, para permitir a interligação com o GGov, depreende-se que não há integração entre os sistemas, isto é, **ainda não existe um sistema único e integrado de acompanhamento de execução de obras, englobando todas as obras e serviços de Engenharia de todos os órgãos do poder executivo estadual.**

O documento da Casa Civil também informa que “*Para acesso ao sistema GGov o interessado poderá encaminhar (sic) solicitação para o e-mail: ctoral@ccivil.pr.gov.br*”

Percebe-se, ainda, que não há suficiente transparência, pois o acesso depende de uma solicitação, de análise da solicitação e de atendimento ou não da solicitação, em prazo não definido. Qualquer cidadão precisaria ter acesso direto imediato, pela Internet, aos dados de obras e serviços de Engenharia do Estado.

Em resumo, da resposta da Casa Civil, conclui-se que não foi implantado o sistema único e integrado de acompanhamento de execução de obras em tela. Além

disso, o acesso à atual ligação de um dos sistemas parciais ao GGov não tem suficiente transparência porque depende de autorização.

Ressalta-se que o sistema único e integrado de acompanhamento de execução de obras, englobando todas as obras e serviços de Engenharia de todos os órgãos do poder executivo estadual, foi objeto de determinação ou ressalva ou verificação em análises anteriores de contas do governo:

- a) a elaboração de tal sistema foi determinada no acórdão relativo ao exercício de 2018 (Acórdão de Parecer Prévio nº 493/19 - Tribunal Pleno, Processo nº 407.742/19, Relator Conselheiro Artagão de Mattos Leão)<sup>100</sup>;
- b) a constatação de inexistência do sistema anteriormente determinado resultou em ressalva no acórdão relativo ao exercício de 2020; (Acórdão de Parecer Prévio nº 271/21 - Tribunal Pleno, Processo nº 249.350/21, Relator Conselheiro Jose Durval Mattos do Amaral)<sup>101</sup>;
- c) a inexistência do sistema anteriormente determinado foi novamente constatada no caderno relativo a obras, como apontado na análise relativa ao exercício de 2021 (Parecer Prévio nº 183/22 - Tribunal Pleno, Processo nº. 164251/22, Relator Conselheiro Nestor Baptista)<sup>102</sup>.

#### 4.2.2. QUESTIONÁRIO SOBRE OBRAS PARALISADAS

##### 4.2.2.1. Entidades sem obras paralisadas

A Casa Civil enviou o Ofício OF CEE/CC 129/23, informando quais órgãos declararam formalmente não possuir obras paralisadas na data de 31/12/2023. São eles: AGEPAR, Biblioteca Pública do Paraná, Casa Civil, Casa Militar, Centro Cultural Teatro Guaíra, CEASA, CELEPAR, CGE, Colégio Estadual do Paraná, COMPAGAS, DETRAN, Instituto de Identificação, E-PARANÁ, FERROESTE, FUNEAS,

---

<sup>100</sup> DETERMINA-SE a elaboração, execução e implementação de sistema único e integrado de acompanhamento de execução de obras.

<sup>101</sup> RESSALVAS [...] 18. Não implementação do Sistema Único e Integrado de acompanhamento de execução de Obras, conforme determinado no Acórdão de Parecer Prévio nº 493/19-STP.

<sup>102</sup> [...] Por fim, analisou-se duas determinações expedidas nos últimos anos, e ambas ainda não foram cumpridas: quais sejam: a. a implementação do Sistema Único e Integrado de Acompanhamento de Obras públicas, conforme determinado no Acórdão de Parecer Prévio nº 493/19-STP. [...] Dessa forma, considerando que as determinações exaradas anteriormente não foram cumpridas e que inclusive se repetiu no exercício em análise, tem-se que a gestão de obras do Estado está inserida num cenário de desinformação sistêmica, razão pela qual reforço a necessidade de acompanhamento do cumprimento das decisões deste Tribunal, por parte das unidades de monitoramento, inclusive com aplicação de sanções.

INVEST PR, IPARDES, IPEM, JUCEPAR, Palco Paraná, PGE, PARANAPREVIDENCIA, Paraná Projetos, RTVE, SEAB, SEAP, SEDU, SEPL, SETI, SIMEPAR, TECPAR, UENP, UEPG, UNESPAR, UNIOESTE.

À lista foi acrescentada a UENP e a JUCEPAR, que declararam, em resposta ao questionário, não possuir obra paralisada.

Realizado levantamento dos dados enviados on-line, observou-se que dezenove órgãos não forneceram informações sobre obras paralisadas, apesar de constarem na planilha enviada pela Casa Civil como órgãos que teriam prestado informações. O TCE enviou à Casa Civil o Ofício nº 065/2023, datado de 28/02/2023, solicitando esclarecimento quanto às razões da ausência de informações sobre obras paralisadas daqueles 19 órgãos.

Concedido novo prazo para que esses dezenove órgãos respondessem ao questionário, apenas três órgãos forneceram dados sobre suas obras paralisadas: a Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina e o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Educacional, além da Junta Comercial do Paraná (JUCEPAR) que informou não possuir obras paralisadas.

Na sequência foi recebida informação da Casa Civil do Governo do Estado do Paraná, em resposta ao CACO nº 250.467, anexados ao ofício CEE/CC 632/23, contendo como anexo documentos em que dezenove órgãos do Estado informam a situação de inexistência de obras paralisadas, ou a existência de obras paralisadas já informadas pelo próprio órgão ou por outro órgão, ou a alegação de que não precisam prestar tal informação, como resumido a seguir:

**Tabela 97 - Inexistência de Obras Paralisadas**

ÓRGÃO	Data	Informação
ADAPAR – Agência Defesa Agropecuária o Paraná	06/03/2023	Não tinha obras paralisadas em 31/12/2022
APPA – Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina	09/03/2023	Respondeu ao questionário
BRDE – Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul	03/03/2023	Não tinha obras paralisadas em 31/12/2022
COPEL – Companhia Paranaense de Energia	06/12/2022	Não faz parte da administração direta.
FOMENTO – Agência de Fomento do Paraná	13/03/2023	Não tinha obras paralisadas em 31/12/2022
FUNDEPAR – Instituto Paranaense de Desenvolvimento Educacional	10/03/2023	Respondeu ao questionário

IDR – Instituto de Desenvolvimento Rural do Paraná-IAPAR-EMATER	07/03/2023	Não tinha obras paralisadas em 31/12/2022
JUCEPAR – Junta Comercial do Paraná	06/03/2023	Não tinha obras paralisadas em 31/12/2022
PARANAEDUCAÇÃO	14/03/2023	Não tinha obras paralisadas em 31/12/2022
PARANACIDADES	06/03/2023	Realiza acompanhamento, supervisão e monitoramento de ações municipais.
PARANÁESPORTE-IPCE	06/03/2023	Não tinha obras paralisadas em 31/12/2022
PCP – Polícia Científica do Paraná	13/03/2023	Questionário respondido pela SESP
DPC – Departamento de Polícia Civil	13/03/2023	Questionário respondido pela SESP
SECC – Secretaria de Estado da Comunicação	08/03/2023	Não tinha obras paralisadas em 31/12/2022
SEDEST – Secretaria do Desenvolvimento Sustentável	14/03/2023	Não tinha obras paralisadas em 31/12/2022
SEED – Secretaria de Estado da Educação	10/03/2023	Questionário respondido pelo FUNDEPAR
SEIL – Secretaria de Estado de Infraestrutura e Logística	03/03/2023	Não tinha obras paralisadas em 31/12/2022
SESA – Secretaria de Estado da Saúde	09/03/2023	Não tinha obras paralisadas em 31/12/2022
SETUPRTUR – Secretaria de Estado do Turismo	08/03/2023	Não tinha obras paralisadas em 31/12/2022

#### 4.2.2.2. Entidades com obras paralisadas

Foram recebidos dados sobre obras paralisadas declaradas por dezessete órgãos: Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina (APPA); Coordenadoria Estadual da Defesa Civil (CEDC); Companhia de Habitação do Estado do Paraná (COHAPAR); Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba (COMEC); Departamento de Estradas de Rodagem (DER); Instituto Paranaense de Desenvolvimento Educacional (FUNDEPAR); Instituto Água e Terra (IAT); Paraná Edificações; Receita Estadual do Paraná, Companhia de Saneamento do Paraná (SANEPAR); Secretaria de Estado da Justiça, Família e Trabalho (SEJUF); Secretaria de Estado da Segurança Pública (SESP); Superintendência Geral de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SETI); Universidade Estadual de Londrina (UEL); Universidade Estadual de Maringá (UEM); Universidade Estadual do Paraná (UNESPAR); Universidade Estadual do Centro Oeste do Paraná (UNICENTRO).

A título de exemplo dos dados recebidos, a seguir são mostrados dados e imagens de uma obra paralisada informada. Nos dados coletados, essa obra tem “seed” nº 1154451008 e foi informada pelo servidor do Paraná Edificações.

Nome da obra: Museu de Arte Contemporânea (reforma e ampliação)

Valor contratado: R\$ 5.092.029,05

Início da obra: 13/05/2019

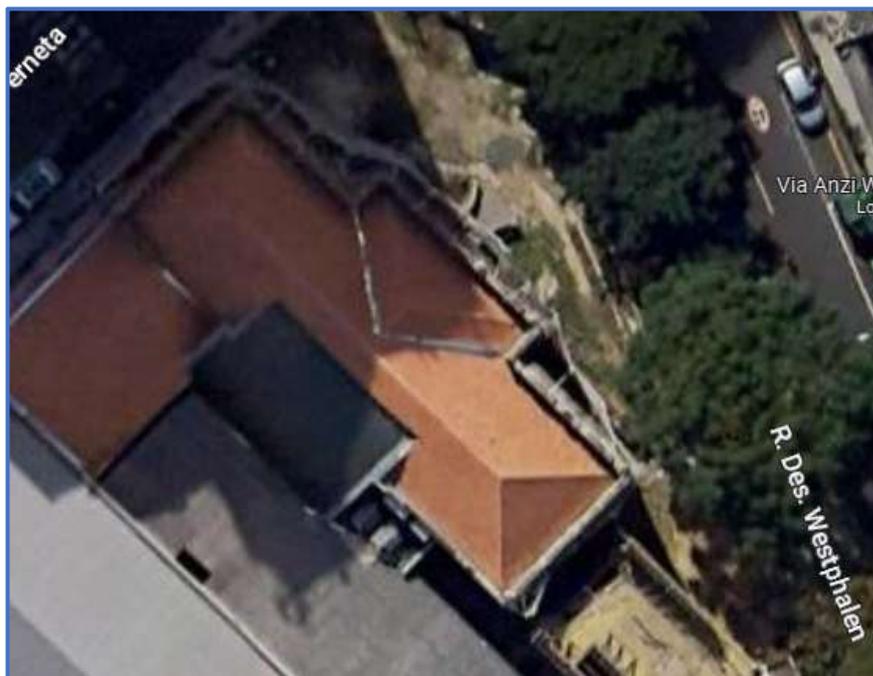
Prazo de execução: 540 dias

Endereço: Rua Desembargador Westphalen, 16, Curitiba

Área da obra: 1.759,67 m<sup>2</sup>

Empresa contratada: Construtora Infrateco Ltda.





#### 4.2.2.3. Análise das Respostas

Após os devidos ajustes nos dados, restaram questionários relatando a existência de 83 obras paralisadas, na data de 31/12/2022, em 57 municípios do Paraná.

Considerado o conjunto das 83 obras paralisadas informadas, chegou-se aos seguintes valores totais:

- Valor máximo, segundo o edital de licitação = R\$ 242.064.669,75;
- Valor inicial do contrato = R\$ 214.474.275,60;
- Resultou desconto de 11,40% em relação ao preço máximo dos editais;
- Valor total do contrato, incluídos aditamentos = R\$ 256.806.299,30;
- Resultou acréscimo de 6,09% em relação ao preço máximo de editais;
- Resultou acréscimo de 19,74% em relação à soma de valores iniciais de contratos;
- Valor total executado e medido = R\$ 115.313.728,30;
- Valor total efetivamente pago = R\$ 112.550.298,50.

Portanto, resultou-se em imobilização de R\$ 112.550.298,50, isto é, 52,48% da soma de valores iniciais de contratos.

Os dados obtidos das respostas aos questionários foram organizados em planilhas eletrônicas e ordenados de modo a serem obtidas respostas para as perguntas de fiscalização listadas a seguir.

#### 4.2.2.4. Perguntas de fiscalização

A análise de dados foi realizada para responder as seguintes perguntas de fiscalização:

**1)** Qual é a quantidade total de obras paralisadas?

83 obras paralisadas relatadas.

**2)** Quais são os três órgãos com mais obras paralisadas?

Instituto Água e Terra (IAT): 21 obras – total de R\$ 5.957.849,79;

Universidade Estadual de Maringá (UEM): 15 obras – total de R\$ 12.395.375,32;

Companhia de Saneamento do Paraná (SANEPAR): 14 obras – total de R\$ 17.461.472,71.

**3)** Quais são os cinco órgãos com maiores valores imobilizados em obras paralisadas? (valores efetivamente pagos, mas sem retorno para a sociedade porque a obra não foi finalizada)

**Tabela 98 - APPA, SANEPAR, COMEC, Paraná Edificações e UEM**

Órgão	Valores pagos (ordem decrescente)	%	% acumulado
APPA	R\$ 27.122.391,28	24,10%	24,1%
SANEPAR	R\$ 17.461.472,71	15,51%	39,6%
COMEC	R\$ 14.825.067,92	13,17%	52,8%
PR EDIF	R\$ 13.414.191,28	11,92%	64,7%
UEM	R\$ 12.395.375,32	11,01%	75,7%
IAT	R\$ 5.957.849,79	5,29%	81,0%
COHAPAR	R\$ 5.937.461,22	5,28%	86,3%
FUNDEPAR	R\$ 4.256.282,32	3,78%	90,1%
UNICENTRO	R\$ 4.069.621,32	3,62%	93,7%
UEL	R\$ 3.924.330,24	3,49%	97,2%
UNESPAR	R\$ 1.166.291,27	1,04%	98,2%
SEJUF	R\$ 1.116.591,92	0,99%	99,2%
SESP	R\$ 685.505,10	0,61%	99,8%
DER	R\$ 150.381,47	0,13%	99,9%
CEDC	R\$ 47.240,75	0,04%	100,0%
REPR	R\$ 20.244,55	0,02%	100,0%
SETI	R\$ -	0,00%	100,0%

Os cinco órgãos com maiores valores imobilizados em obras paralisadas somam 75% do valor total pago em todas as obras paralisadas informadas.

4) Quais são os três municípios com mais obras paralisadas?

Maringá (16), Curitiba (4) e Irati (3)

5) Quais são os sete municípios com maiores valores imobilizados em obras paralisadas?

Paranaguá, Curitiba, Maringá, Piraquara, Leópolis, Irati e Londrina, que somam cerca de 75% do total imobilizado em obras estaduais paralisadas.

**Tabela 99 - Obras Paralisadas por cidade**

Município	Quant. Obras	Valor pago em ORDEM	%	% acumulado
PARANAGUÁ	2	R\$ 27.703.571,68	24,6%	24,6%
CURITIBA	4	R\$ 15.713.557,78	14,0%	38,6%
MARINGÁ	16	R\$ 12.954.025,37	11,5%	50,1%
PIRAQUARA	1	R\$ 10.299.248,85	9,2%	59,2%
LEÓPOLIS	1	R\$ 8.812.269,70	7,8%	67,1%
IRATI	3	R\$ 5.411.486,36	4,8%	71,9%
LONDRINA	2	R\$ 3.924.330,24	3,5%	75,4%

**6)** Considerando todo o conjunto de obras paralisadas, qual é a soma de valores totais de contratos, incluídos aditamentos?

R\$ 256.806.299,30

**7)** Considerando todo o conjunto de obras paralisadas, qual é a soma de valores efetivamente pagos?

R\$ 112.550.298,50

**8)** Que percentual de obras paralisadas tiveram "convênio federal" como fonte principal de recursos?

6 obras (de um total de 83): 7,2 %

Percebe-se que obras com convênio federal paralisadas são uma minoria no Estado do Paraná.

**9)** Considerando apenas as obras paralisadas que tiveram "convênio federal" como fonte principal de recursos, qual é a soma de valores totais de contratos, incluídos aditamentos?

R\$ 31.980.203,97 (12,5 % de um total de R\$ 256.806.299,30)

**10)** Considerando apenas as obras paralisadas que tiveram "convênio federal" como fonte principal de recursos, qual é a soma de valores efetivamente repassados pela concedente?

R\$ 17.956.529,87 (56% do valor contratado, incluídos aditamentos; e 49,0 % do valor comprometido pelas concedentes, de R\$ 36.617.917,59)

**11)** Considerando apenas as obras paralisadas que tiveram "convênio federal" como fonte principal de recursos, quais são os percentuais de convênios com situações "vigente", "suspensão" ou "expirado"?

Vigente: 4 obras (66,7%)

Suspensão: 2 obras (33,3%)

Expirado: 0

**12)** Que percentual de obras paralisadas tiveram "convênio estadual" como fonte principal de recursos?

26 obras (de um total de 83): 31,3 %

Entre as obras paralisadas, quase um terço delas teve convênio estadual como fonte principal de recursos.

**13)** Considerando apenas as obras paralisadas que tiveram "convênio estadual" como fonte principal de recursos, qual é a soma de valores totais de contratos, incluídos aditamentos?

R\$ 41.409.237,64 (16,1 % de um total de R\$ 256.806.299,30)

**14)** Considerando apenas as obras paralisadas que tiveram "convênio estadual" como fonte principal de recursos, qual é a soma de valores efetivamente repassados pela concedente?

R\$ 30.159.177,54 (71,7 % do valor comprometido pelas concedentes, de R\$ 42.049.967,20)

**15)** Considerando apenas as obras paralisadas que tiveram "convênio estadual" como fonte principal de recursos, quais são os percentuais de convênios com situações "vigente", "suspense" ou "expirado"?

Vigente: 14 obras (53,8%)

Suspense: 10 obras (38,5%)

Expirado: 2 (7,7%)

**16)** Que percentual de obras paralisadas tiveram "contrato de financiamento" como fonte principal de recursos?

2 obras (de um total de 83): 2,4 %

**17)** Considerando apenas as obras paralisadas que tiveram "contrato de financiamento" como fonte principal de recursos, qual é a soma de valores totais de contratos, incluídos aditamentos?

R\$ 11.275.179,12 (4,4 % de um total de R\$ 256.806.299,30)

**18)** Considerando apenas as obras paralisadas que tiveram "contrato de financiamento" como fonte principal de recursos, qual é a soma de valores efetivamente repassados pelo financiador?

R\$ 0,00 (0,0 % do valor financiado, de R\$ 11.275.179,12)

**19)** Que percentual de obras paralisadas tiveram "recursos próprios" como fonte principal de recursos?

32 obras (de um total de 83): 38,6 %

**20)** Considerando apenas as obras paralisadas que tiveram "recursos próprios" como fonte principal de recursos, qual é a soma de valores totais de contratos, incluídos aditamentos?

R\$ 85.731.667,80 (33,4 % de um total de R\$ 256.806.299,30)

**21)** Considerando apenas as obras paralisadas que tiveram "recursos próprios" como fonte principal de recursos, qual é a soma de valores efetivamente pagos?

R\$ 23.162.165,54 (27,0 % do valor comprometido, contratado, incluindo aditamentos, de R\$ 85.731.667,80)

**22)** Considerados os 15 tipos de obra, quais são os três tipos em que há mais obras paralisadas?

Edificação nova (48,2%), Drenagem (19,3%) e Reforma de edificação (8,4%) somam 75,9% das obras paralisadas.

**Tabela 100 - Obras paralisadas por tipo**

Classificação da obra	Quantidade	%
Edificação nova (exceto habitação popular)	40	48,2%
Drenagem	16	19,3%
Reforma de edificação (sem alteração de área)	7	8,4%
Captação e/ou tratamento e/ou distribuição de água potável	6	7,2%
Captação e/ou tratamento de esgoto	4	4,8%
Habitação popular	3	3,6%
Mobilidade urbana (pavimentação e drenagem de via pública)	3	3,6%
Monumento histórico	1	1,2%
Ampliação de edificação (com alteração de área)	1	1,2%
Derrocamento de maciço rochoso submerso	1	1,2%
Outra (não especificada)	1	1,2%
Total	83	100,0%

**23)** Cite CNPJ (ou CPF) e nome dos contratados que possuem duas ou mais obras paralisadas.

**Tabela 101 - Obras paralisadas por empresa**

Quant. Obras	CNPJ	CONTRATADA
4	09.324.037.000.140	ESCAVANORTE SANEAM. E LOC EQUIP. LTDA-EPP
4	78.113.024.000.144	M. F SANCHES PEREIRA
4	19.422.035.000.147	TERCASA CONSTRUTORA EIRELI EPP

3	10.926.711.000.145	CONSTRUTORA PORTO BELO LTDA
3	17.112.529.000.108	WDX CONSTRUTORA EIRELI - EPP
3	01.509.664.000.143	WORLD PROTENSÃO CONSTRUÇÃO CIVIL LTDA
2	13.370.687.000.107	J.A. DE SOUZA SERVICOS EIRELI
2	04.118.571.000.186	PALMITAL GERENCIAMENTO DE OBRAS LTDA

**24)** Qual é o total de dias de paralisação de obras, desde a data da última medição até 31/12/2022?

Somando-se tem-se o total de 85.869 dias, o que resulta em uma média de 1.034 dias por obra (2 anos, 9 meses, 29 dias).

**25)** Quais são as 20 obras com mais dias de paralisação até 31/12/2022?

**Tabela 102 - Obras paralisadas por dias de atraso**

Data da última medição	Atraso até 31/12/2022	Acumulado do atraso	Órgão	CNPJ contratada	Data do contrato
2010-10-01	4474	4474	UNICENTRO	00220057000104	29/07/2008
2011-01-15	4368	8842	UEM	04778606000103	17/11/2009
2011-05-16	4247	13089	SEJUF	75084616000197	10/06/2010
2011-11-13	4066	17155	UEM	06995854000131	02/05/2011
2013-02-19	3602	20757	UEM	01153397000175	26/07/2012
2013-04-01	3561	24318	UEM	10926711000145	21/12/2011
2014-02-01	3255	27573	UEM	10926711000145	19/12/2012
2014-02-01	3255	30828	UEM	10926711000145	06/12/2012
2014-07-22	3084	33912	UEM	01509664000143	27/05/2012
2014-07-22	3084	36996	UEM	01509664000143	27/05/2012
2014-07-22	3084	40080	UEM	01509664000143	27/04/2012
2014-08-30	3045	43125	UEM	04118571000186	23/09/2013
2014-08-30	3045	46170	UEM	04118571000186	25/09/2013
2014-12-02	2951	49121	UEM	01967054000109	16/12/2013
2014-12-17	2936	52057	PARANÁ EDIFICAÇÕES	01565025000103	09/04/2013
2015-02-09	2882	54939	UEM	07525913000170	25/11/2014
2015-02-11	2880	57819	UEM	14173401000158	04/09/2013
2015-10-09	2640	60459	SEJUF	14578825000100	14/05/2015
2016-09-29	2284	62743	UEM	03073605000109	28/12/2012
2017-12-21	1836	64579	SESP	04227677000118	06/11/2017

Essas 20 obras somam 64.579 dias de atraso (75% do total de atrasos das 83 obras)

**26)** Considere os dez motivos de paralisação alegados pelos contratados. Quais são os dois motivos mais recorrentes?

**Tabela 103 - Obras paralisadas por motivo de atraso alegados pelos contratados**

Motivo	Quantidade	%	% Acumulado
sem justificativa ou não declarado	28	33,7%	33,7%
<b>questões técnicas conhecidas após o início da obra</b>	<b>19</b>	<b>22,9%</b>	56,6%
<b>descumprimento de condições prévias pela contratante</b>	<b>13</b>	<b>15,7%</b>	72,3%
atrasos no pagamento	8	9,6%	81,9%
caso fortuito (evento imprevisível)	8	9,6%	91,6%
força maior (evento previsível, mas inevitável)	2	2,4%	94,0%
pagamento com valor inferior ao medido	2	2,4%	96,4%
pendências com desapropriações	1	1,2%	97,6%
suspensão do pagamento	1	1,2%	98,8%
impedimento devido a problemas afetos ao meio ambiente	1	1,2%	100,0%
Total	83	100%	

Em 33,7% dos casos, o órgão responsável não citou claramente o motivo alegado pelo contratado.

Os dois motivos declarados mais recorrentes, questões técnicas conhecidas somente após o início da obra ou serviço (22,9%) e descumprimento de condições prévias pela contratante (15,7%) somam 38,6% dos casos.

Ambos os motivos, que somam mais de um terço dos casos, estão geralmente relacionados com projetos básicos incompletos ou com nível de detalhamento insuficiente, com projetos complementares não compatibilizados entre si nem com o projeto arquitetônico, com orçamentos incompletos ou não compatibilizados com os projetos, com contratos imprecisos quanto às obrigações das partes, entre outros motivos eminentemente técnicos.

**27)** Considere os 20 motivos de paralisação alegados pela Administração. Quais são os três motivos mais recorrentes?

**Tabela 104 - Obras paralisadas por motivo de atraso alegados pela Administração**

Motivo	Quant.	%	% acumulado
<b>descumprimento de prazos</b>	<b>24</b>	<b>28,9%</b>	28,9%
<b>questões técnicas conhecidas somente após o início da obra</b>	<b>11</b>	<b>13,3%</b>	42,2%
abandono não justificado pelo contratado	10	12,0%	54,2%
<b>descumprimento de condições prévias pelo contratado</b>	<b>8</b>	<b>9,6%</b>	63,9%
não declarado	7	8,4%	72,3%

Em 8,4% dos casos, o órgão responsável não citou claramente o motivo da paralisação da obra, do ponto de vista da Administração.

Os três motivos declarados mais recorrentes, descumprimento de prazos (28,9%), questões técnicas conhecidas somente após o início da obra ou serviço (13,3%) e descumprimento de condições prévias pela contratado (9,6%) somam 51,8% dos casos.

Esses três motivos, que somam mais da metade dos casos, estão geralmente relacionados com projetos básicos incompletos ou com nível de detalhamento insuficiente, com projetos complementares não compatibilizados entre si nem com o projeto arquitetônico, com orçamentos incompletos ou não compatibilizados com os projetos, com contratos imprecisos quanto às obrigações das partes, entre outros motivos eminentemente técnicos.

**28)** Considere as seis perspectivas de retomada das obras. Considere a quantidade total de obras paralisadas. Quais são os percentuais de obras com cada perspectiva?

**Tabela 105 - Obras paralisadas sob perspectiva de retomada**

Perspectiva	Quant.	%
a retomada já está prevista	31	37,3%
não há previsão	24	28,9%
a retomada não depende do órgão informante	14	16,9%
há intenção de retomar, mas não há previsão de recursos	13	15,7%
não haverá retomada porque a etapa executada anteriormente é inaproveitável	1	1,2%
Total	83	100%

Apenas em 37,3% dos casos há previsão de retomada da obra. Nos demais 61,3% dos casos, não há previsão de retomada ou a retomada não depende do órgão informante ou não há previsão de recursos financeiros ou o que foi executado não pode ser aproveitado.

**29)** Considere os três tipos de paralisação. Considere a quantidade total de obras paralisadas. Quais são os percentuais de obras em cada tipo de paralisação?

**Tabela 106 - Obras paralisadas por tipo de paralisação**

Tipo de paralisação	Quantidade	%
determinação pelo gestor	73	88,0%
determinação do Tribunal de Contas	9	10,8%
determinação judicial	1	1,2%
Total	83	100%

Em 88% dos casos, a paralisação foi determinada pelo órgão informante. A atuação do TCE foi determinante para a paralisação em apenas 10,8% dos casos.

#### 4.3. COMPARAÇÃO COM EXERCÍCIOS ANTERIORES

Na análise de contas de governo relativa ao **exercício de 2019** não houve levantamento específico de quantidades e de características de obras paralisadas. Mas no relatório final, no item relativo a obras em andamento, é citada a dificuldade encontrada na análise devido a obras paralisadas não diferenciadas e à carência de um sistema único e integrado de acompanhamento de execução de obras.

Na análise de contas de governo relativa ao **exercício de 2020** foram detectadas 10 obras com situação não informada, mas com evidências de estarem paralisadas ou de terem sido abandonadas pelo Estado.

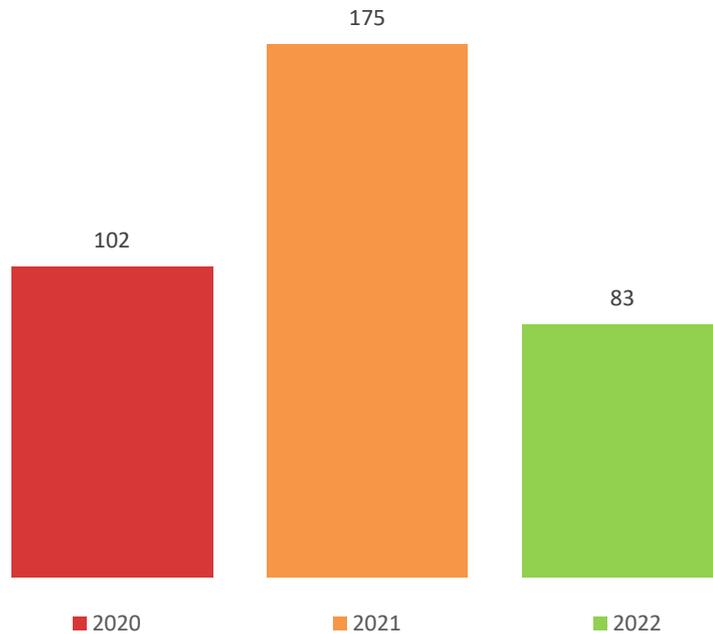
Na análise de contas de governo relativa ao **exercício de 2021** foram apontadas 19 obras paralisadas com base no demonstrativo de execução física e financeira do orçamento, mas foram **constatadas 175 obras paralisadas em dezembro de 2021 e 102 obras paralisadas em dezembro de 2020** segundo informações fornecidas diretamente pelos órgãos do governo.

Na presente análise será considerada a quantidade de 102 obras paralisadas em 2020 e 175 obras paralisadas em 2021, frente à documentação apresentada na análise relativa ao exercício de 2021, que resultou quantidade muito maior do que aquela apontada com base no Demonstrativo de Execução Física e Financeira do Orçamento.

Como visto anteriormente, na presente análise constatou-se uma quantidade de **83 obras paralisadas no ano de 2022**.

Em resumo, a evolução da quantidade de obras paralisadas é ilustrada a seguir:

Figura 35 - Evolução de Quantidade de Obras Estaduais Paralisadas (2020 a 2022)



#### 4.4. QUESTÕES PARA CONTRADITÓRIO

Considerando os dados e as análises expostas nesse trabalho, faz-se necessário que o Governo do Estado apresente suas considerações acerca das seguintes questões, relacionadas com as obras paralisadas:

- I. Apresentar justificativas para a **falta de implementação do sistema único e integrado de acompanhamento de execução de obras**, englobando todas as obras e serviços de Engenharia de todos os órgãos do poder executivo estadual, apesar de ter sido objeto de determinação ou ressalva ou verificação em análises de contas do governo em 2018, 2020 e 2021;
- II. Apresentar justificativas para a **falta de transparência e disponibilização dos dados das obras paralisadas** do Estado do Paraná;
- III. Apresentar quais medidas foram tomadas pelo Governo para **reduzir a possibilidade de aditamentos contratuais em obras e serviços de Engenharia**;
- IV. Apresentar quais medidas foram efetivamente implementadas pelo Governo do Estado do Paraná para **reduzir a possibilidade de que obras sofram paralisações**;

- V. Apresentar quais foram as medidas adotadas pelo Governo do Estado do Paraná para **melhorar o controle e acompanhamento de execução de obras e serviços de Engenharia**;
- VI. Apresentar quais foram as medidas adotadas pelo Governo do Estado do Paraná para que **obras e serviços de Engenharia somente sejam licitados com projeto básico completo**, como definido na Resolução TCE-PR nº 4/2006;
- VII. Apresentar justificativas e medidas tomadas, tendo em vista que **três órgãos concentram 60,2% do total de obras paralisadas em 2022**, a saber Instituto Água e Terra (IAT) – 21 obras; Universidade Estadual de Maringá (UEM) – 15 obras e Companhia de Saneamento do Paraná (SANEPAR) – 14 obras;
- VIII. Apresentar justificativas e medidas tomadas, tendo em vista que **cinco órgãos somam 75% do valor total pago e imobilizado** (valores efetivamente pagos, mas sem retorno para a sociedade) em obras paralisadas, a saber APPA, SANEPAR, COMEC, PARANÁ EDIFICAÇÕES e UEM;
- IX. Apresentar justificativas para o **baixo índice de obras paralisadas que possuem previsão de retomada** (apenas 37,3%).

#### 4.5. ANÁLISE DO CONTRADITÓRIO APRESENTADO

As contrarrazões apresentadas em sede de contraditório encontram-se encartadas no Processo nº 60934/23. Relativamente ao tema **Gestão de Obras Paralisadas**, os argumentos estão inseridos a partir da página 67 da peça processual nº 132.

Para melhor entendimento e organização, as justificativas apresentadas em sede de contraditório serão expostas e analisadas tendo por base os apontamentos realizados de acordo com o item “Questões Para Contraditório”.

Após a devida análise dos argumentos apresentados, são sugeridas recomendações que, ao talante do Conselheiro Relator, poderão ser inseridas no Parecer Prévio.

I. Apresentar justificativas para a falta de implementação do sistema único e integrado de acompanhamento de execução de obras, englobando todas as obras e serviços de Engenharia de todos os órgãos do poder executivo estadual, apesar de ter sido objeto

de determinação ou ressalva ou verificação em análises de contas do governo em 2018, 2020 e 2021.

II. Apresentar justificativas para a falta de transparência e disponibilização dos dados das obras paralisadas do Estado do Paraná;

III. Apresentar quais medidas foram tomadas pelo Governo para reduzir a possibilidade de aditamentos contratuais em obras e serviços de Engenharia;

IV. Apresentar quais medidas foram efetivamente implementadas pelo Governo do Estado do Paraná para reduzir a possibilidade de que obras sofram paralisações;

V. Apresentar quais foram as medidas adotadas pelo Governo do Estado do Paraná para melhorar o controle e acompanhamento de execução de obras e serviços de Engenharia;

VI. Apresentar quais foram as medidas adotadas pelo Governo do Estado do Paraná para que obras e serviços de Engenharia somente sejam licitados com projeto básico completo, como definido na Resolução TCE-PR nº 4/2006;

Estes itens serão analisados em conjunto, dada a sua complementaridade.

Em resposta ao questionamento de número I, os responsáveis apresentaram a seguinte manifestação: (sem grifos no original):

Primeiramente, cabe destacar o **surgimento de desafios operacionais e técnicos na obtenção de um projeto amplo e complexo**, implicando na necessidade de uma cuidadosa deliberação sobre as soluções tecnológicas, recursos humanos qualificados e processos de integração necessários para assegurar a eficácia e a coerência do sistema proposto.

Além disso, **questões de alocação de recursos**, sejam eles financeiros, temporais ou de capacidade institucional, **podem ter influenciado na priorização de outras iniciativas governamentais**, afetando a disponibilidade de meios para a implementação plena do sistema em questão.

Por fim, **a burocracia e os procedimentos administrativos complexos inerentes à implementação de sistemas em grande escala desaceleraram o progresso**, demandando a coordenação entre múltiplos órgãos e setores dentro do governo estadual, bem como a acomodação das necessidades específicas de cada um deles.

Portanto, a não realização do sistema até o momento pode ser justificada pela combinação desses fatores, que ressaltam a complexidade e os desafios envolvidos na efetivação de uma empreitada desse porte.

Avaliando os argumentos apresentados, deve-se ressaltar que as obras públicas são importantes meios de execução de políticas públicas, principalmente por

prover infraestrutura de apoio aos serviços prestados pelo Estado. O tema “Obras Paralisadas” é um dos problemas recorrentes na Administração Pública, abordado na maioria das análises de contas de governo. O tema é relevante porque as obras de construção civil são destinos de parte significativa dos recursos públicos, mas obras paralisadas imobilizam recursos por prazo indefinido, em equipamentos incompletos que não servem à população. Os prejuízos provocados por uma obra pública paralisada não são apenas financeiros, isto é, relativos aos recursos públicos investidos que não retornam serviços à sociedade. Também há custos constantes para a manutenção do que já foi construído parcialmente, de modo a evitar desgaste e perda dos materiais utilizados devido à deterioração frente às intempéries e às condições ambientais. Sem tal manutenção, pode ocorrer, até mesmo, perda total do investimento.

Não se visualiza como poderia a administração do Estado fazer uma gestão eficiente de obras, incluindo as paralisadas, sem a existência e o apoio de sistema único e integrado de acompanhamento de execução de obras, englobando todas as obras e serviços de Engenharia de todos os órgãos do poder executivo estadual.

É importante salientar que a implementação de tal sistema não é uma novidade, mas remonta à análise de contas prestadas pelo Governador do ano de 2018 e foi reiteradamente abordada ou determinada nos anos de 2020 e 2021, conforme segue:

- a) a elaboração de tal sistema foi **determinada** no acórdão relativo ao exercício de **2018** (Acórdão de Parecer Prévio nº 493/19 - Tribunal Pleno, Processo nº 407.742/19, Relator Conselheiro Artagão de Mattos Leão);
- b) a constatação de inexistência do sistema anteriormente determinado resultou em **ressalva** no acórdão relativo ao exercício de **2020**; (Acórdão de Parecer Prévio nº 271/21 - Tribunal Pleno, Processo nº 249.350/21, Relator Conselheiro José Durval Mattos do Amaral);
- c) a inexistência do sistema anteriormente determinado foi novamente constatada no caderno relativo a obras, como apontado na análise relativa ao exercício de **2021** (Parecer Prévio nº 183/22 - Tribunal Pleno, Processo nº. 164251/22, Relator Conselheiro Nestor Baptista).

Passados quatro anos, constata-se que o sistema não foi ainda implantado, e novamente é objeto de apontamento na presente análise referente ao ano de 2022.

Não é crível como um período de quatro anos seja insuficiente para a Administração do Estado implantar um sistema de tal importância.

As três razões alegadas pela Administração do Estado não justificam a ausência do sistema, considerada a sua importância e o período disponível, desde a análise das contas de 2018.

O alegado *“surgimento de desafios operacionais e técnicos na obtenção de um projeto amplo e complexo”* não justifica a inexistência do sistema, considerando que vem sendo solicitado reiteradamente há quatro anos.

As alegadas *“questões de alocação de recursos”* *“... podem ter influenciado na priorização de outras iniciativas governamentais”*, mas não se afirmar que efetivamente influenciaram e nem deveriam influenciar, dada a importância do sistema solicitado e o grande período para sua implantação, de mais de quatro anos.

Por fim, a alegada *“burocracia e os procedimentos administrativos complexos”* não podem ser aceitos como justificativa para a implantação de sistema de tamanha importância, principalmente porque está sendo solicitado há quatro anos.

Em resposta ao questionamento de número II, os responsáveis apresentaram a seguinte manifestação:

A justificativa para a disponibilização dos dados das obras paralisadas vai ao encontro da resposta do item anterior. A necessidade de um sistema único, são questões de natureza administrativa e burocrática, contribuíram para a falta de disponibilização de dados.

O processo de coleta, organização e publicação das informações sobre obras paralisadas exige uma coordenação eficaz entre os diversos setores governamentais envolvidos, o que por vezes pode ser dificultado por procedimentos complexos e falta de integração entre sistemas de obras existentes.

Observa-se que o Governo do Estado tenta justificar a falta de transparência e disponibilização dos dados das obras paralisadas pela inexistência não justificada, conforme item I, do sistema único e integrado de acompanhamento de execução de obras. Assim, as razões apresentadas pela Administração do Estado não justificam a falta de transparência e disponibilização dos dados das obras paralisadas.

As afirmadas “*questões de natureza administrativa e burocrática, ... e falta de integração entre sistemas de obras existentes*” não podem ser aceitas como justificativa para a falta de transparência e disponibilização dos dados das obras paralisadas, pois a implantação do sistema único solicitado desde a análise das contas de 2018 já teria resolvido essas questões.

Em resposta aos questionamentos III, IV e V, os responsáveis apresentaram a seguinte manifestação:

Referente aos itens III, IV e V, as ações empreendidas pelo governo abarcam desde a promulgação de *regulamentações (decretos e resoluções) pertinentes ao tópico, transitando pela elaboração de um compêndio diretriz destinado aos administradores e supervisores de contratos, a cargo da Controladoria-Geral do Estado, até a disseminação de programas de aprimoramento via a Escola de Gestão do Estado.*

Com a publicação do Decreto Estadual nº 10.086/2022 regulamenta, no âmbito da Administração Pública estadual, direta, autárquica e fundacional do Estado do Paraná, a Lei Federal nº 14.133/2021, a Procuradoria-Geral do Estado – PGE/PR publicou minutas de editais, contratos e listas de verificação. Adicionalmente a esses registros, o órgão provê, em seu sítio eletrônico, Guias Direcionadores para a Celebração de Contratos de Obras e Prestação de Serviços de Engenharia.

Da resposta, percebe-se que o Governo do Estado tomou medidas para tentar reduzir a possibilidade de aditamentos contratuais em obras e serviços de Engenharia e para reduzir a possibilidade de que obras sofram paralisações. Apesar disso, os aditamentos e as paralisações continuaram ocorrendo em significativa quantidade no ano de 2022, o que leva à conclusão de que as medidas tomadas não tiveram eficácia suficiente.

Não foram apresentadas medidas para melhorar o controle e acompanhamento de execução de obras e serviços de Engenharia. A medida previsível seria a implantação do sistema único e integrado de acompanhamento de execução de obras.

Em resposta ao questionamento de número VI, os responsáveis apresentaram a seguinte manifestação:

Para o cumprimento da resolução TCE-PR nº 04/2006, *no que tange a exigência de projetos básicos completos antes da licitação são ações fundamentais para reduzir a probabilidade de aditamentos contratuais, atrasos e custos adicionais nas obras públicas.*

Das medidas adotadas, merecem destaque as publicações de normativas promovidas pela Procuradoria-Geral do Estado - PGE/PR, bem como a incorporação do objeto "obras" nos formulários encaminhados pela Controladoria-Geral do Estado - CGE/PR a todos os órgãos e entidades do Poder Executivo.

Da resposta, percebe-se que o Governo do Estado adotou medidas para que obras e serviços de Engenharia somente sejam licitados com projeto básico completo.

Apesar disso, quantidade significativa de obras e serviços de Engenharia continuaram sendo licitados sem projetos básicos completos no ano de 2022, o que leva à conclusão de que as medidas tomadas não tiveram eficácia suficiente.

Em relação aos itens I e II e diante do que foi apresentado, considerada a importância do sistema solicitado, o fato de que tem sido solicitado ou determinado nos últimos quatro anos e as justificativas insuficientes prestadas pela Administração do Estado, **determina-se** ao Chefe do Poder Executivo do Estado:

- Promover a efetiva implementação do sistema único e integrado de acompanhamento de execução de obras, englobando todas as obras e serviços de Engenharia de todos os órgãos do poder executivo estadual, sistema que naturalmente promoverá a transparência, explicitará a completude dos projetos básicos, bem como as medidas para reduzir a possibilidade de aditamentos contratuais, com melhoria do controle e acompanhamento de execução de obras e serviços de Engenharia.

VII. Apresentar justificativas e medidas tomadas, tendo em vista que três órgãos concentram 60,2% do total de obras paralisadas em 2022, a saber: Instituto Água e Terra (IAT) – 21 obras; Universidade Estadual de Maringá (UEM) – 15 obras e Companhia de Saneamento do Paraná (SANEPAR) – 14 obras;

VIII. Apresentar justificativas e medidas tomadas, tendo em vista que cinco órgãos somam 75% do valor total pago e imobilizado (valores efetivamente pagos, mas sem retorno para a sociedade) em obras paralisadas, a saber APPA, SANEPAR, COMEC, PARANÁ EDIFICAÇÕES e UEM;

IX. Apresentar justificativas para o baixo índice de obras paralisadas que possuem previsão de retomada (apenas 37,3%).

Em resposta aos três questionamentos, os responsáveis apresentaram as seguintes manifestações:

*Referente aos itens VII, VIII e IX, segue respostas dos órgãos/entidades, referente as obras de sua responsabilidade, em que constavam como status paralisados em dezembro de 2022.*

**A) Instituto de Águas e Terra do Estado do Paraná – IAT:**

O Instituto informa possuir 18 (dezoito) obras de sua responsabilidade, em que constava com o status de paralisada em dezembro de 2022, porém em 2023, foram atualizados os status das obras, distribuídos conforme segue:

- Parques Urbanos 13 (treze) obras sendo: 09 (nove) retomadas, 03 (três) em processo administrativo de regularização e 01 (uma) finalizada.
- Barracões de Coleta Seletiva 05 (cinco) obras sendo: 01 (uma) retomada, 03 (três) em processo administrativo de regularização e 01 (uma) rescindida.

Em sua manifestação, o IAT informou a situação em 2023, sendo:

- 10 obras em andamento;
- 6 obras em processo administrativo de regularização;
- 1 obra finalizada; e
- 1 obra rescindida.

Restaram apenas informações sobre a situação atual de 18 obras paralisadas, apesar de ter informado previamente a existência de 21 obras paralisadas em 2022.

Portanto, conclui-se que o **Instituto de Águas e Terra do Estado do Paraná** não apresentou justificativas ou medidas tomadas quanto a 3 das 21 obras paralisadas em 2022.

Já em relação a UEM:

**B) Universidade Estadual de Maringá – UEM:**

A entidade informa que, no que diz respeito a obras de sua responsabilidade, a mesma possui as seguintes obras com o status de paralisadas, sendo as obras dos Blocos I46, C90, M22 e M23, e ainda o Bloco M40.

Em sua manifestação, a UEM informou a situação de somente 5 obras paralisadas, sendo:

- Bloco I46: solicitados recursos para licitar projetos complementares;
- Bloco C90: projeto arquitetônico atualizado, serão contratados projetos complementares;
- Blocos M22 e M23: sendo elaborado um diagnóstico da situação da obra, será elaborado projeto arquitetônico atualizado;
- Bloco M40: projeto arquitetônico atualizado, elaborados projetos Hidráulico (PH) e de Prevenção a Incêndios e a Desastres (PTPID), serão contratados os demais projetos complementares.

Da análise, conclui-se que a **Universidade Estadual de Maringá** não apresentou justificativas ou medidas tomadas quanto a 10 das 15 obras paralisadas em 2022.

Em relação à SANEPAR:

**C) Companhia de Saneamento do Paraná – SANEPAR:**

A empresa apresentou as justificativas para as 14 (quatorze) obras paralisadas que possuem previsão de retomada.

Em resumo, a Sanepar relatou a situação atual das 14 obras que estavam paralisadas em 31/12/2022, sendo:

- em nova orçamentação: 8 obras;
- em andamento: 3 obras;
- em licitação: 2 obras; e
- concluída: 1 obra.

Pelo exposto, constata-se que Companhia de Saneamento do Paraná apresentou suficientes justificativas e medidas tomadas quanto às 14 obras paralisadas.

Em relação a Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina – APPA:

**D) Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina – APPA:**

Em resposta ao protocolado encaminhado à empresa, é informado sobre a existência de uma obra paralisada, a qual tem como objeto a “Contratação de empresa especializada para elaboração do projeto executivo, bem como a execução das obras de derrocamento submarino de altos fundos de um maciço rochoso (Palanganas) e remoção de material até a cota de -14,60m, localizado no canal principal de acesso à bacia de evolução do Porto de Paranaguá, visando a segurança da navegação, de acordo com as normas vigentes, termo de referência e demais elementos anexados pelo poder requisitante”.

A empresa encaminhou um pequeno histórico referente aos problemas com a obra:...

Pelos esclarecimentos apresentados, verifica-se que a APPA apresentou suficientes justificativas e medidas tomadas sobre sua única obra paralisada.

Em relação aos apontamentos relacionados à COMEC/AMEP:

**Agência de Assuntos Metropolitanos do Paraná – AMEP:**

A AMEP informa que não possui obras paralisadas, porém, cabe ressaltar que o assunto em tela já foi objeto de análise.

No protocolado 19.819.495-6, foi questionado sobre as "obras paralisadas" de responsabilidade da entidade. Em resposta é informado que o Contrato 02/2013 - COMEC/PR, trata do Sistema Integrado de Monitoramento Metropolitano. ... não há qualquer pretensão de sua retomada.

... Corredor Aeroporto/Rodoferroviária (obra da Av. Marechal Floriano Peixoto), contudo, a obra do Sistema Integrado de Monitoramento Metropolitano – SIMM, não tem previsão para conclusão devido à ausência de recursos.

Foram apresentadas pela COMEC as justificativas e medidas tomadas em relação a obras paralisadas anteriormente informadas pela COMEC/AMEP, no entanto, estas não implicam solução para as paralisações.

Não foi constatada resposta direta da PRED, mas esta é citada nas respostas da **CEDC**, da **SECID** e da **SEDEF**, as quais assim se manifestaram:

#### **F-1) Coordenadoria Estadual da Defesa Civil – CEDC:**

Em resposta ao protocolado encaminhado à entidade, é informado que não existe "obras paralisadas", mas sim contratação de empresa especializada em engenharia para elaboração de Projeto Arquitetônico e Complementares tipo Padrão para a construção de Centros Logísticos de Ajuda Humanitária.

Em resumo a Paraná Edificações, responsável pelo acompanhamento das atividades, emitiu 4 relatórios ...

Constatou-se que não há "interesse da administração na continuidade dos recebimentos ... possibilidade de uma nova contratação nos moldes da Nova Lei de Licitações".

- Construção do Quartel do Corpo de Bombeiros de Matinhos: status de paralisada desde 12/02/2014; licitação para retomada anulada, sem previsão de nova licitação.

- Ampliação da Penitenciária Estadual de Piraquara – PEP I: a SESP (órgão demandante) pretende viabilizar a reprogramação da meta inicialmente prevista, sem previsão de retomada.

- Ampliação da Penitenciária Estadual de Piraquara – PEP II: iniciados os levantamentos e a elaboração dos elementos técnicos, sem previsão de nova licitação.

- Construção da Delegacia Cidadã de Guaratuba (padrão II): sem previsão de nova licitação para contratação de laudo técnico complementar, projetos de reforço estrutural e projetos complementares.

- Construção do Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS de Anahy: sem previsão de nova licitação.

- Reforma, restauro e ampliação do Museu de Arte Contemporânea: sem previsão de nova licitação.

#### **F-3) Secretaria de Desenvolvimento Social e da Família – SEDEF (sem grifos no original)**

O órgão informa que, devido a nova Organização Administrativa do Poder Executivo do Estado do Paraná, ocorreram, entre outras alterações, a criação da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Social e Família – SEDEF, **a extinção da PRED e a incorporação de suas atividades na Secretaria de Estado das Cidades – SECID**. Dentro da Programação de Obras da SEDEF **constam duas obras paralisadas** de Engenharia, as quais fazem parte das metas previstas no Termo de Execução Descentralizada – TED nº 012/2023 – SEDEF/SECID, cujas licitações/contratações ocorrerão por meio da SECID.

Das suas obras citadas, constata-se que o Centro da Juventude de Paranaguá e Centro da Juventude de Prudentópolis tem laudo e projetos concluídos.

Desta forma, conclui-se que foram apresentadas justificativas e medidas tomadas em relação a obras paralisadas anteriormente informadas pela PARANÁ EDIFICAÇÕES PRED, bem como das Coordenadoria Estadual da Defesa Civil, Secretaria de Estado das Cidades e Secretaria de Desenvolvimento Social e da Família, mas estas não implicam solução para as paralisações.

Concluindo, considerada a carência de justificativas quanto a obras paralisadas do Instituto de Águas e Terra do Estado do Paraná, da Universidade Estadual de Maringá e a falta de efetividade das medidas tomadas pelas Coordenação da Região Metropolitana de Curitiba e pela PARANÁ EDIFICAÇÕES para retomada de suas obras paralisadas, **recomenda-se** ao Chefe do Poder Executivo:

- Promover ações junto aos diversos Órgãos e Secretarias no sentido de evitar o surgimento e a manutenção de obras paralisadas, incumbindo a Controladoria Geral do Estado – CGE/PR – da responsabilidade de controlar, relatar e divulgar os dados pelo menos com periodicidade anual.

## 5. GESTÃO DA RENÚNCIA DE RECEITAS

### 5.1. CONTEXTUALIZAÇÃO

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e **renúncia de receitas**, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo controle interno de cada Poder, conforme prevê artigo 70, da Constituição Federal. (sem grifo no original)

A Resolução Atricon<sup>103</sup> nº 6/2016, que aprova as diretrizes de controle externo, relacionadas à temática “Receita e renúncia de receita”, elenca como possíveis pontos de controle pelos Tribunais de Contas, dentre outros:

[...]

**16.2** Se há responsabilidade na gestão fiscal, pressupondo a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições, dentre outros aspectos, no que tange a renúncia de receita (§ 1.º, art. 1.º, LRF);

[...]

**16.4** Se o Anexo de Metas Fiscais da LDO estabelece metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes (art. 4.º, LRF) e se foi elaborado em consonância com o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN;

**16.5** Se o Anexo de Metas Fiscais contém demonstrativo com a quantificação da estimativa e compensação da renúncia de receita (inc. V, § 2.º, art. 4.º, LRF) e se foi elaborado em consonância com o Manual de Demonstrativos Fiscais da STN;

[...]

**16.9** Se o projeto de lei orçamentária é acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito sobre as receitas e despesas, decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia (inc. II, art. 5.º, LRF; § 6.º, art. 165, CF);

[...]

**16.20** Se existem normas e procedimentos de controle interno relativamente à receita e à renúncia de receita;

**16.21** Se a unidade ou órgão central de controle interno prevê e realiza ações de fiscalização para avaliar os controles relacionados à receita e à renúncia de receita, inclusive quanto à cobrança da dívida ativa;

[...]

**16.52** Se os incentivos fiscais concedidos com o objetivo de atrair investimentos e proporcionar o desenvolvimento econômico e social são permanentemente avaliados quanto à eficiência e ao alcance do retorno e resultados esperados;

**16.53** Se a Administração Tributária controla e mensura a fruição dos benefícios fiscais pelos contribuintes, de forma a subsidiar os demonstrativos publicados no Anexo de Metas Fiscais e na Lei Orçamentária Anual, bem como o

<sup>103</sup> Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, disponível em: <https://atrimon.org.br/resolucao-atrimon-no-062016-receita-e-renuncia-de-receita/>

acompanhamento e avaliação da política de incentivo pelos órgãos competentes;

**16.54** Se há normatização da política de incentivos e benefícios fiscais que discipline as etapas de instituição, acompanhamento, controle e avaliação dos resultados, estabelecendo, no mínimo:

- a) o órgão responsável pela quantificação e avaliação;
- b) a periodicidade da avaliação e
- c) as informações necessárias para a avaliação.

[...]

**16.56** Se não há desvio de finalidade na concessão de benefícios fiscais, inclusive os decorrentes dos convênios do Confaz;

**16.57** Se não há direcionamento ou favorecimento ilegal de segmentos e/ou empresas na concessão de benefícios ou incentivos fiscais;

[...]

**16.60** Se há publicidade e transparência na concessão dos benefícios ou incentivos fiscais. (art. 37, CF, e LC 131/09);

Os benefícios tributários têm sido utilizados com mais frequência com o objetivo de financiar políticas públicas no Estado do Paraná, substituindo gastos diretos do governo.

Destaca-se que a doutrina classifica os benefícios tributários no campo da extrafiscalidade, com finalidade de promover o desenvolvimento econômico e social, e não para arrecadar recursos para os cofres públicos.

A Tabela a seguir demonstra o percentual da renúncia de receita prevista em relação à receita tributária realizada do Estado do Paraná nos últimos 05 (cinco) anos:

**Tabela 107 - Relação entre Renúncia de Receita e Arrecadação – 2018 a 2022**

Ano	Renúncia de Receita Prevista <sup>104</sup>	Receita Tributária Realizada <sup>105</sup>	%
2018	10.025.965.993,00	32.166.884.797,55	31%
2019	10.473.338.523,00	33.874.382.171,68	31%
2020	11.060.585.808,00	24.329.882.019,27	45%
2021	11.847.386.335,00	29.144.367.523,57	41%
2022	17.479.351.426,00	32.347.346.472,67	54%

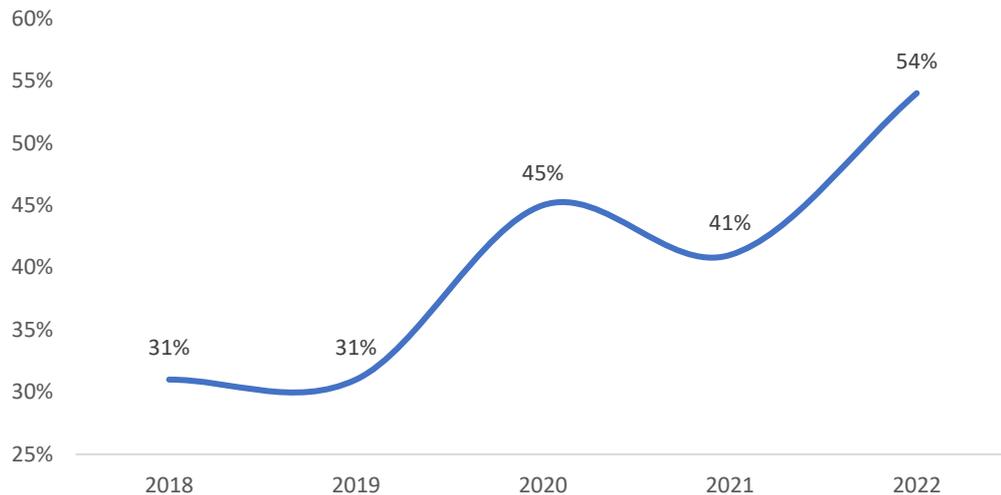
Verifica-se que a renúncia de receita representa mais de 50% da receita arrecadada em 2022, e os valores da renúncia tiveram um aumento considerável de 2018 a 2022.

<sup>104</sup> Valor total previsto nos Demonstrativos da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, anexo às Leis de Diretrizes Orçamentárias, referente à renúncia de receita (ICMS, IPVA e ITCMD). Disponível em: <https://www.assembleia.pr.leg.br/legislacao/leis-orcamentarias>

<sup>105</sup> Balanço Geral do Estado do Paraná, sendo a principal fonte de arrecadação tributária do Estado o ICMS. Disponível em: <http://www.transparencia.pr.gov.br/pte/assunto/7/54?origem=4>

A seguir a evolução da renúncia de receita em relação à arrecadação nos últimos cinco anos:

**Figura 36 - Relação da Renúncia de Receita x Receita Tributária Realizada**



É importante um olhar atento sobre esse tema, pois *“Renunciar receita é deixar de receber os valores que poderiam ser utilizados para a realização de despesas visando diversos direitos e efetivação de políticas públicas, por isso a necessidade de serem limitadas, para que sejam realizadas apenas quando necessárias ao interesse público”*<sup>106</sup>.

Desse modo, tendo em vista a relevância do tema, o objeto do trabalho é realizar um diagnóstico sobre as renúncias de receitas no Estado do Paraná para averiguar a capacidade de gestão, regras de governança e transparência, com o objetivo de identificar o atendimento aos dispositivos legais, os órgãos gestores, respectivas políticas públicas e mecanismos de controle.

Ressalta-se que não se propôs realizar a análise detalhada de cada mecanismo de renúncia, o que se pretendeu foi fornecer uma visão geral acerca do tema.

### 5.1.1. CONCEITOS

<sup>106</sup> AMORIM, Samira Macedo Pinheiro de; LIMA, Romana Missiane Diógenes. A renúncia de receita e o dever de cobrar tributos: uma análise da lei de responsabilidade fiscal e da sua observância pelos municípios do Estado do Ceará. Direito Tributário II: XXIII Congresso Nacional do CONPEDI. Tema do Evento: A Humanização do Direito e a Horizontalização da Justiça no Século XXI. 1ed. Florianópolis: CONPEDI, 2014, p. 34-49. Disponível em: <http://publicadireito.com.br/publicacao/ufpb/livro.php?gt=192>.

Preliminarmente, o primeiro desafio é definir o conceito de renúncia de receita e quais desonerações tributárias são passíveis de avaliação como instrumentos de implementação de políticas públicas.

Diferentes expressões são utilizadas na legislação e literatura, dentre as quais: benefício fiscal, incentivo fiscal, privilégio fiscal, benefício tributário, gasto tributário, desoneração, subsídio, despesa fiscal, despesa tributária, auxílio, alívio, estímulo etc.

A IPC STN nº 16/2020<sup>107</sup>, traz a definição de Renúncia de Receita:

**Renúncia de receitas:** Constitui-se no efeito concreto, monetariamente quantificável e negativo para o ente, decorrente de alguns tipos de benefícios por ele concedidos (disposições preferenciais da legislação) a um agente econômico ou ator social. **Refere-se ao efeito financeiro decorrente da concessão de benefícios tributários ou de benefícios relativos a outra natureza de receita, que impliquem em diminuição no montante originalmente previsto das receitas públicas relacionadas aos respectivos benefícios concedidos.** As renúncias mais comumente observadas ocorrem com os tributos e transferências abrangidas pela NBC TSP 01 – Receitas de Transação sem Contraprestação. A renúncia de receita ocorre como expressão da vontade do ente público e pressupõe a presença de todos os requisitos à materialização da receita passível de renúncia. Em outras palavras, a transação “renúncia de receitas” somente se configura para receitas que preencham plenas condições de seu reconhecimento na ausência da renúncia. (sem grifo no original)

O Tribunal de Contas da União (TCU) publicou, em 2022, o Referencial de Controle de Benefícios Tributários<sup>108</sup>, aplicável ao controle e fiscalização dos instrumentos de políticas públicas que visam tratar problemas públicos por meio da redução do gravame relativo a um tributo.

Foi definido nesse Referencial que os termos benefício e renúncia de receita tributária são tratados como equivalentes, diferenciando-se apenas pela perspectiva analisada:

Por conseguinte, fazem parte do escopo deste referencial os **instrumentos que instituem benefícios a um grupo específico de contribuintes, buscando incentivar determinadas condutas ou setores econômicos, ou ainda com objetivos sociais ou compensatórios pela não prestação de um serviço público**, concretizados por meio de renúncia de uma receita, que terá como efeito nas contas públicas a redução da arrecadação.

<sup>107</sup> As Instruções de Procedimentos Contábeis (IPC), emitidas pela Secretaria do Tesouro Nacional, são publicações que buscam auxiliar os estados e municípios na implementação de novos procedimentos contábeis, contribuindo para a geração de informações úteis e fidedignas para os gestores públicos e para toda a sociedade brasileira. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/contabilidade-e-custos/federacao/instrucoes-de-pronunciamentos-contabeis-ipcs>

<sup>108</sup> Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/referencial-de-controle-de-beneficios-tributarios.htm>

Porém, **ainda que não haja a efetiva redução na arrecadação, medidas tributárias que favoreçam contribuintes específicos também se inserem no escopo de avaliação.** (sem grifo no original)

Nesse referencial os termos “Subsídios, Incentivos Fiscais e Benefícios Fiscais” são conceitos mais amplos e são considerados sinônimos, abrangendo três tipos de benefícios: financeiros, creditícios e tributários.

A IPC STN nº 16/2020, apresenta as definições dos três tipos de benefícios:

- **Benefícios tributários:** são disposições preferenciais da legislação que fornecem vantagens tributárias a certos contribuintes e que não estão disponíveis a outros. Assim, o benefício está disponível somente aos contribuintes que possam se beneficiar com a redução da sua base de contribuição. São as desonerações de imposto, taxa ou contribuição, autorizada por dispositivo legal que, excepcionando a legislação instituidora de um tributo, tenha objetivo específico e alcance grupo específico de contribuintes, de setor ou de região.
- **Benefícios financeiros:** são disposições preferenciais da legislação que concedem subsídios ou subvenções na forma de desembolsos efetivos realizados por meio das equalizações de juros e preços, bem como da assunção das dívidas decorrentes de saldos de obrigações de responsabilidade do ente da Federação, cujos valores constam do orçamento.
- **Benefícios creditícios:** disposições preferenciais da legislação que criam gastos (implícitos) decorrentes de programas oficiais de crédito, operacionalizados por meio de fundos ou programas que emprestem recursos públicos a taxa de juros inferior ao custo de captação do respectivo ente da Federação, mensurados pela diferença entre o custo total dos encargos financeiros cobrados aos beneficiários e o custo total de captação por parte do ente dos recursos públicos correspondentes.

Destaca-se que o Referencial do TCU é aplicável ao controle e fiscalização dos benefícios tributários, conforme figura a seguir:

**Figura 37 - Aplicação do Referencial nos Benefícios Tributários**



Os benefícios tributários podem ser realizados de diferentes formas. Com base no parágrafo 1.º, do artigo 14, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), os principais tipos são: 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 e contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

## 5.2. BENEFÍCIOS FISCAIS INSTITUÍDOS EM 2022

A Secretaria de Estado da Fazenda (SEFA) encaminhou a relação dos benefícios fiscais instituídos no exercício de 2022, relativos ao ICMS, que implicaram renúncia de receitas, conforme segue:

**Tabela 108 - Benefícios fiscais instituídos em 2022 – ICMS**

ITEM	DECRETO	DESCRIÇÃO	BENEFÍCIO	IMPACTO/RENÚNCIA ANUAL
1	Decreto 11.571/2022	Implanta as alterações promovidas pelos Convênios ICMS 133/2021 e 158/2021 no Convênio ICMS 87/2002	Isenção em operações com fármacos e medicamentos destinados a órgãos da Administração Pública Direta e Indireta Federal, Estadual e Municipal e as suas Fundações Públicas	2022 - R\$ 1.181.152,47
2	Decreto 11.574/2022	Implanta as alterações promovidas pelos Convênios ICMS 99/2021 e 157/2021 no Convênio ICMS 10/2002	Isenção em operações com medicamentos para o tratamento de AIDS	2022 - R\$ 1.698,37
3	Decreto 12.439/2022	Implanta o Convênio ICMS 187/2021	Isenção em operações com ABSORVENTES destinados órgãos da Administração Pública Direta e Indireta Federal, Estadual e Municipal e a suas fundações públicas	2022 - R\$ 1.060.079,20
4	Decreto 12.442/2022	Implanta as alterações promovidas pelo Convênio ICMS 49/2021 no Convênio ICMS 162/1994	Isenção em operações com medicamentos para o tratamento de câncer	2022 - R\$ 230.485,89
5	Decreto 12.440/2022	Implanta alterações promovidas pelos Convênios ICMS 59/2020 e 161/2021 no Convênio ICMS 38/2012	Isenção em operações com veículos automotores destinados a pessoas com deficiência física, visual, mental severa ou profunda, síndrome de Down ou autistas	2022 - R\$ 97.330,67
6	Decreto 12.519/2022	Implanta o Convênio ICMS 202/2019	Isenção em operações com máquinas, aparelhos, equipamentos, suas partes e peças que especifica quando adquiridos para construção ou ampliação dos Terminais Portuários Marítimos localizados em território paranaense	2022 - R\$ 1.124.754,55

Fonte: Ofício nº 0725/2023 – GS/SEFA

Os Decretos Estaduais mencionados na tabela se reportam a alterações no Regulamento do ICMS, aprovado pelo Decreto nº 7.871/2017.

Foram solicitadas à SEFA informações quanto ao processo de instituição de benefícios, que informou<sup>109</sup>:

**Item 7: Detalhar como se dá o processo de instituição de renúncia de receita. Existe um procedimento instituído e regulamentado.**

R. A instituição de benefícios fiscais de caráter geral segue o seguinte rito:

1. autorização/aprovação prévia pelo CONFAZ, nos termos da Lei Complementar Federal nº 24/1975, no qual tem assento e competência o Sr. Secretário da Fazenda;
2. aprovado no âmbito do CONFAZ, o benefício fiscal, cujas regras estarão previstas em Convênio ICMS pertinente, é então passível de internalização na legislação paranaense;
3. mesmo com tal autorização, apenas após autorização/determinação do Sr. Secretário da Fazenda é que a REPR instaura processo visando a internalização do benefício na legislação tributária;
4. e para isso, instaura-se o devido protocolizado, cumprindo-se, na sua instrução, motivação e tramitação, o disposto no Decreto nº 7300/2021;
5. concluído o referido processo, é emitido então decreto pelo Poder Executivo, implantando o benefício;
6. há ainda previsão de ratificação do ato do Poder Executivo por decreto legislativo (art. 4.º da Lei nº 20.374/2020);
7. por fim, a REPR então promove a alteração da legislação, inserindo a norma positivada, o benefício criado, conforme exposto.

A IPC STN nº 16/2020, assim orienta:

68. Nesse contexto, destaca-se também a **importância de um critério de temporalidade para a concessão de benefícios fiscais**, ao invés da concessão por prazo indefinido, como tem ocorrido com frequência, e da avaliação dos resultados dessa modalidade de política pública. **Recomenda-se que sejam especificados nas leis de concessão de benefícios, por exemplo: a justificativa para a criação da política pública por meio de incentivo ou benefício; o prazo determinado de vigência do benefício; o custo estimado para o referido período; os objetivos a serem alcançados com a política pública; e as condições mínimas para a qualificação dos beneficiários.** (sem grifo no original)

Verificou-se, portanto, que nos Decretos Estaduais e no Regulamento do ICMS não há nenhuma menção à política pública relacionada para a concessão do benefício, definição de objetivos a serem alcançados, estimativa de custo do benefício concedido, prazo de vigência, definição de condições mínimas para a qualificação dos beneficiários, órgãos envolvidos e suas respectivas responsabilidades.

Em que pese a justificativa da SEFA e da Receita Estadual do Paraná (REPR) de que os benefícios instituídos são de caráter geral, implementados a partir de

<sup>109</sup> Por meio do mesmo Ofício nº 0725/2023 - GAB/SEFA

Convênios ICMS aprovados no âmbito do Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ), tais benefícios foram destinados para setores específicos, por exemplo, para a área de saúde (medicamentos, absorventes, veículos para pessoas com deficiência), com o objetivo de promover qualidade de vida e bem-estar a um grupo específico e com finalidade social, como instrumento de uma política pública.

Conforme Referencial de Políticas Públicas, do TCU<sup>110</sup>:

[...] são consideradas políticas públicas não apenas aquelas explícitas em atos normativos, como por exemplo as constantes dos programas e planos governamentais (plurianuais, nacionais, setoriais, regionais, organizacionais), mas, também, outras ações concretas e diretrizes, emanadas de atores políticos/governamentais, mesmo que não regulamentadas em ato normativo, que orientam a ação, ou inação, estatal e da sociedade quanto ao tratamento de problemas públicos.

[...]

A avaliação de políticas, a despeito da existência de múltiplas correntes de pensamento, em sua visão majoritária, associa-se à ideia de acompanhamento de desempenho, mensuração de resultados e aferição de impactos.

A SEFA, por meio do Ofício nº 0725/2023 – GS/SEFA, também informou quatorze protocolos de intenções assinados em 2022, referente ao Programa Paraná Competitivo. A Invest Paraná, responsável pela condução do Programa, encaminhou a relação das empresas beneficiadas conforme segue:

**Tabela 109 - Protocolos de Intenções assinados em 2022 – Paraná Competitivo**

NOME DA EMPRESA	DESCRIPTIVO DO PROJETO	Nº DO PROTOCOLO	STATUS
INBBEL INDÚSTRIA BRASILEIRA DE BEBIDAS LTDA	IMPLANTAÇÃO	16.641.332-0	INDEFERIDO
ATLAS INDÚSTRIA DE ELETRODOMÉSTICOS LTDA	EXPANSÃO	17.896.422-4	DEFERIDO
AAM DO BRASIL LTDA	EXPANSÃO	17.653.079-0	DEFERIDO
GPC QUÍMICA S/A	IMPLANTAÇÃO	18.096.473-8	DEFERIDO
MARINGÁ ENERGIA LTDA	IMPLANTAÇÃO	17.775.194-4	DEFERIDO
VOLVO DO BRASIL VEÍCULOS LTDA	EXPANSÃO	18.621.455-2	DEFERIMENTO PARCIAL
SUPERBAC INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE FERTILIZANTES S.A.	EXPANSÃO	18.054.080-0	DEFERIDO
AUTO ADESIVOS PARANÁ S.A.	EXPANSÃO	16.999.666-0	DEFERIDO
PLUMA AGROAVÍCULA LTDA	IMPLANTAÇÃO	18.291.991-8	DEFERIDO
COAMO COOPERATIVA AGROINDUSTRIAL - CAMPO MOURÃO	TRANSFERÊNCIA DE CRÉDITOS	18.616.759-7	DEFERIDO
COAMO AGROINDUSTRIAL COOPERATIVA	ENERGIAS RENOVÁVEIS	19.152.309-1	DEFERIDO

<sup>110</sup> Referencial de Controle de Políticas Públicas, do Tribunal de Contas da União, publicado em 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/referencial-de-controle-de-politicas-publicas.htm>

COAMO AGROINDUSTRIAL COOPERATIVA	ENERGIAS RENOVÁVEIS	19.152.343-1	DEFERIDO
COAMO AGROINDUSTRIAL COOPERATIVA	TRANSFERÊNCIA DE CRÉDITOS	19.826.838-0	DEFERIDO
COAMO INDUSTRIAL COOPERATIVA	TRANSFERÊNCIA DE CRÉDITOS	16.308.990-4	DEFERIDO
COAMO COOPERATIVA AGROINDUSTRIAL - CAMPO MOURÃO	TRANSFERÊNCIA DE CRÉDITOS	17.364.986-0	DEFERIDO
COAMO COOPERATIVA AGROINDUSTRIAL - CAMPO MOURÃO	IMPLANTAÇÃO	17.857.804-9	DEFERIMENTO PARCIAL
CONTITECH DO BRASIL PRODUTOS AUTOMOTIVOS E INDUSTRIAIS	EXPANSÃO	18.441.299-3	DEFERIDO
SEARA ALIMENTOS LTDA	TRANSFERÊNCIA DE CRÉDITOS	19.845.421-4	DEFERIDO
SEARA ALIMENTOS LTDA	IMPLANTAÇÃO	18.280.797-4	DEFERIDO
INAB - INDÚSTRIA NACIONAL DE BEBIDAS	EXPANSÃO	18.106.662-8	DEFERIMENTO PARCIAL

Fonte: Adaptado do Ofício DP nº 057/2023

Da mesma forma, foram solicitadas informações quanto ao processo de instituição dos benefícios, e a SEFA informou que:

**Item 7: Detalhar como se dá o processo de instituição de renúncia de receita. Existe um procedimento instituído e regulamentado.**

[...] no Programa Paraná Competitivo, usualmente **não há renúncia de receita**. Registra-se, entretanto, **que os processos de enquadramento das empresas no programa e da respectiva concessão dos tratamentos tributários diferenciados**, em contrapartida aos seus investimentos em projetos de implantação, de expansão, de diversificação ou de reativação do estabelecimento, devem observar as regras estabelecidas nos artigos 12 a 15 do Decreto nº 6.434/2017. (sem grifo no original)

A Invest Paraná encaminhou cópia dos protocolos de intenções assinados, e, verificando o teor deles, somente constam os objetivos de forma ampla (a promoção e a consolidação do desenvolvimento econômico e social, proporcionando o suporte e o crescimento econômico), prevê somente o valor dos investimentos a serem empregados pela empresa, prazo de execução e de permanência da empresa no estado, e reafirma que não configura renúncia de receita.

Não há nenhuma menção a uma política pública relacionada para a concessão do benefício, definição de objetivos específicos a serem alcançados, estimativa de custo do benefício concedido, definição de condições mínimas para a qualificação dos beneficiários, órgãos envolvidos e suas respectivas responsabilidades.

Quanto aos benefícios instituídos por meio do Programa Paraná Competitivo, em que pese a afirmação tanto da SEFA quanto da Invest Paraná de que não se tratam de renúncia de receitas, os conceitos já apresentados deixam claro que se tratam de benefícios fiscais concedidos com o objetivo de atrair investimentos e

proporcionar o desenvolvimento econômico e social, dando tratamento tributário diferenciado para essas empresas (por meio de crédito presumido, diferimento do pagamento do ICMS, diferencial de alíquota, entre outros previstos nos protocolos de intenções analisados)<sup>111</sup>.

Dessa forma, analisando as formas de concessão de benefícios fiscais, seja para grupos específicos de contribuintes ou com objetivo social, como para incentivar setores econômicos, verificou-se, de acordo com as normas instituidoras, diversas falhas no processo de instituição desses benefícios.

Por fim, foi feito questionamento a respeito da revisão periódica dos benefícios tributários concedidos, conforme segue:

**Programa Paraná Competitivo:**

**Item 6: Há algum procedimento de revisão periódica das renúncias concedidas? Se houver, apresentar os documentos comprobatórios.**

R: No âmbito do Programa Paraná Competitivo, nos casos de novos investimentos de uma mesma empresa e postergação dos seus tratamentos tributários diferenciados, a análise inclui, usualmente, a comprovação por parte da requerente, dos compromissos assumidos, ou seja, da homologação dos investimentos, da geração de empregos, da evolução no faturamento, com conseqüente reflexo nos recolhimentos do ICMS, bem como do prometido incremento da produção no caso dos projetos industriais.

**Convênios ICMS:**

**Item 6: Há algum procedimento de revisão periódica das renúncias concedidas? Se houver, apresentar os documentos comprobatórios**

R: Em regra, eventual revisão ou prorrogação de benefício fiscal, por parte da REPR, depende de decisão do Secretário da Fazenda e autorização do CONFAZ. Além disso, o próprio CONFAZ estabeleceu um cronograma de revisão de benefícios fiscais, conforme disposto na Lei Complementar Federal nº 160/2017.

Apesar de informar que houve algum tipo de revisão dos benefícios, não foram apresentados documentos comprovando sua realização.

Ressalta-se a necessidade de se rever os benefícios tributários periodicamente, em atenção ao princípio orçamentário da anualidade.

Conforme Referencial do TCU<sup>112</sup>, *“a avaliação periódica de todos os benefícios tributários também é necessária para determinar seu impacto distributivo,*

---

<sup>111</sup> Manual de Demonstrativos Fiscais, 12ª edição, válido a partir do exercício financeiro de 2022, pag. 139: “A renúncia compreende incentivos fiscais, 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. A renúncia pode ser destinada ao setor comercial ou industrial, programa de governo ou, ainda, a um beneficiário individual (Pessoa Física ou Jurídica). Exemplos: Concessão de crédito presumido ao Setor Hoteleiro, Isenção de Imposto de Renda para pessoas com mais de 65 anos, etc.”

<sup>112</sup> Referencial de Controle de Benefícios Tributários, do Tribunal de Contas da União.

*reduzindo os incentivos que não estão gerando benefícios proporcionais ao seu custo, e para avaliar se persiste uma boa justificativa para os gastos tributários em comparação com outra política e instrumentos”.*

Por fim, a LDO 2022 (Lei Estadual nº 20.648/2021) determina expressamente (§ 2.º do art. 37) que as proposições que tratem de renúncia de receita devem consignar **objetivo, metas e indicadores**, além do atendimento às condições do art. 14 da LRF, o que não vem sendo observado pelo Estado.

### 5.3. ATENDIMENTO À CONSTITUIÇÃO E À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

#### 5.3.1. CONSTITUIÇÃO

A Constituição Federal determina (art. 165, § 6.º) que o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) seja acompanhado do “*demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia*”. De modo semelhante, a Constituição do Estado do Paraná (art. 133, § 8.º) exige que o PLOA seja acompanhado dos “*demonstrativos dos efeitos sobre as receitas e despesas públicas decorrentes da concessão de quaisquer benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, pela administração pública estadual, detalhados de forma regionalizada e identificando os objetivos de tais concessões*”.

Examinando o PLOA nº 533/2021, que resultou na Lei Estadual (LOA) nº 20.873/2021, não é possível verificar a existência do demonstrativo exigido pelas Constituições Federal e Estadual.

#### 5.3.2. LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A Lei de Responsabilidade Fiscal aborda o termo renúncia de receita em ao menos quatro ocasiões: (i) de uma forma mais ampla no § 1.º do art. 1.º, ao definir que a gestão fiscal responsável pressupõe uma ação planejada e transparente, inclusive no atendimento aos limites e condições no que tange às renúncias de receita; (ii) ao tratar da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), determina (§ 2.º do art. 4.º) que o Anexo de Metas Fiscais deve conter o demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita; (iii) quanto ao Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA), estabelece no inciso II, do art. 5.º que este deverá ser acompanhado, além do demonstrativo exigido na LDO,

das medidas de compensação a renúncias de receita e, por fim; (iv) no art. 14 ao elencar as condições para a concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios de natureza tributária dos quais decorram renúncia de receita.

#### 5.3.2.1. Ação planejada e transparente (i) e demonstrativo das medidas de compensação a renúncias de receita no PLOA (iii)

A ação planejada e transparente (i) é abordada em tópico mais adiante neste relatório. Também quanto ao item (iii), conforme já relatado, o PLOA não possui os demonstrativos exigidos pelas Constituições Federal e Estadual, e não possui demonstrativo das medidas de compensação a renúncias de receita.

#### 5.3.2.2. Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita na LDO (ii)

A Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2022<sup>113</sup> (LDO) possui um tópico intitulado “Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita” como parte integrante do “Anexo I – Metas Fiscais”. Em números aproximados, consta que a renúncia fiscal é de 17,5 bilhões para 2022, 18 bilhões para 2023 e 18,5 bilhões para 2024.

Contudo, apesar da existência de tal tópico no anexo, não é possível considerar que o Estado tenha atendido à exigência da LRF. Apesar de o demonstrativo apresentar os valores para os anos de 2022 a 2024 separados por tributo, modalidade e setores, não há qualquer demonstração efetiva da estimativa da receita e das respectivas deduções com as renúncias. Assim, apesar da afirmação genérica, em todas as linhas da tabela, de que a “*renúncia foi considerada na estimativa de Receita para os anos de 2022 a 2024*”, não existem quaisquer elementos aptos a demonstrar esta estimativa.

Conforme o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público<sup>114</sup> (MCASP) a renúncia de receita deve ser evidenciada como uma dedução da receita orçamentária<sup>115</sup>. Orienta o manual que seja realizado “*o registro na natureza de receita*”

<sup>113</sup> Lei Estadual nº 20.648/2021

<sup>114</sup> Secretaria do Tesouro Nacional – Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – 9ª Edição. Disponível em: [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:41943](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:41943). Acesso em 15 de maio de 2023.

<sup>115</sup> MCASP, páginas 62 e ss.

*orçamentária objeto da renúncia pelo seu total em contrapartida a uma dedução de receita (conta redutora de receita)”<sup>116</sup>.*

Ou seja, o demonstrativo carece de evidenciação de que as renúncias foram efetivamente consideradas quando da estimativa de receita durante o ciclo orçamentário e não há qualquer menção a medidas compensatórias, em desrespeito ao que determina a LRF, pois, não basta meramente afirmar que as renúncias estão consideradas na estimativa de receita, é necessário, antes de tudo, demonstrar.

#### **5.3.2.3. Condições para a concessão ou ampliação de incentivos ou benefícios de natureza tributária dos quais decorram renúncia de receita (iv)**

A LRF estabeleceu no art. 14 as condições para a concessão ou ampliação de benefícios de natureza tributária que decorram de renúncia de receita. Exigiu-se expressamente a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício de início de sua vigência e nos dois posteriores, devendo ser demonstrado que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária ou que foi instituída alguma medida de compensação.

Assim, para verificar o cumprimento do artigo 14 da LRF foram analisadas as renúncias instituídas em 2022. Para tanto, solicitou-se à SEFA que apresentasse essa relação.

A Secretaria manifestou-se<sup>117</sup>, nesta questão, apenas sobre o Programa Paraná Competitivo, defendendo, em síntese, que no âmbito do programa “*não acontece renúncia de receita*”.

Em complementação à resposta do Gabinete do Secretário, a Receita Estadual do Paraná (REPR) apresentou a relação de renúncias instituídas decorrentes de Convênios do ICMS assinados no CONFAZ e implementados no Estado em 2022.

Desse modo, considerando o conjunto de informações prestadas pela SEFA e pela Receita Estadual, as renúncias de receita instituídas em 2022 seriam os protocolos de intenções, no âmbito do Programa Paraná Competitivo, e os convênios de ICMS implantados.

---

<sup>116</sup> MCASP, página 66.

<sup>117</sup> Ofício nº 0725/2023

Com relação ao cumprimento das condições do art. 14 da LRF, para os convênios do ICMS, a Secretaria de Estado da Fazenda informou<sup>118</sup> que “*a medida de compensação sugerida pela REPR à SEFA foi o aumento de arrecadação de ICMS proporcionado pela edição da Lei nº 20.419/202, que alterou a Lei nº 13.214/2001*”.

Já quanto aos protocolos de intenções do Programa Paraná Competitivo a Secretaria defendeu que:

[...] usualmente não acontece renúncia da receita, ao contrário, busca-se o aumento da produção ou comercialização, com a geração de empregos diretos e indiretos, o que amplia o consumo e dinamiza a economia. Registra-se que o programa, via de regra, concede tratamentos tributários diferenciados objetivando a geração de ICMS novo ou incremental [...]

Ou seja, segundo o órgão fazendário não haveria queda na arrecadação e, portanto, não seria possível falar em renúncia de receita. Esse, contudo, não é o melhor entendimento segundo o conceito de renúncia de receita e o texto da própria LRF (art. 14, § 1.<sup>o</sup><sup>119</sup>).

Quanto às renúncias decorrentes da implantação dos convênios do ICMS, apesar de argumentar que existe medida de compensação, não é possível admitir a compensação indicada pelo Estado. Conforme ensina Weder de Oliveira “*o sistema normativo da LRF não admite a indicação de aumentos de receita decorrentes de legislação anterior à que concede o benefício*”<sup>120</sup>. Deve ser observado o princípio da neutralidade orçamentária dos benefícios tributários, que consiste na compensação dos seus efeitos financeiros e orçamentários. Assim, admite-se a compensação orçamentária por meio da previsão da renúncia no momento de discussão do orçamento (inciso I), ou a compensação vinculada ou tributária, a qual se dá pelo atendimento das condições estabelecidas no rol taxativo expresso no inciso II do art. 14<sup>121</sup>, devendo ser contemporâneas e vinculadas à implementação do benefício<sup>122</sup>.

Já quanto aos benefícios concedidos no âmbito do Programa Paraná Competitivo por meio da assinatura dos protocolos de intenções, o entendimento do

---

<sup>118</sup> Ofício nº 1209/2023 – GS/SEFA

<sup>119</sup> § 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.

<sup>120</sup> OLIVEIRA, Weder de. **Curso de responsabilidade fiscal: direito, orçamento e finanças públicas**. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. Página 876.

<sup>121</sup> Ibid, Página 851 e 852.

<sup>122</sup> Ibid, página 876.

Governo do Estado de que não se caracterizariam como renúncia fiscal não reflete o melhor entendimento. Conforme exposto, os incentivos ou benefícios de natureza tributária que atinjam determinado grupo de contribuintes, produzindo redução da arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte enquadram-se como renúncia de receita. Assim, ainda que seja mantido um nível mínimo de arrecadação como defende a Secretaria da Fazenda, o que deve ser considerado para efeitos de enquadramento como benefício fiscal é a arrecadação potencial<sup>123</sup>. Além disso, os benefícios concedidos no âmbito do programa (Crédito Presumido, Diferimento, Parcelamento, Redução da base de cálculo, Suspensão do pagamento do ICMS e transferência de crédito) se enquadram todos na relação trazida na IPC 16<sup>124</sup> e da LRF (art. 14, § 1.º).

Portanto, os benefícios, tanto relativos aos convênios de ICMS quanto em relação ao Programa Paraná Competitivo foram implantados sem a devida observância aos incisos I e II do art. 14 da LRF, contrariando também o § 2.º, o qual estabelece a necessidade de as medidas de compensação já estarem em vigor para a implantação do benefício quando se tratar de hipótese do inciso II.

## 5.4. MECANISMOS DE CONTROLE

### 5.4.1. BENEFÍCIOS ESTIMADOS E EFETIVAMENTE REALIZADOS

Foram solicitadas informações à SEFA a respeito do controle dos valores do benefício fiscal estimado e realizado. Em resposta, informou<sup>125</sup>:

**Item 3: Há controle dos valores do benefício estimado e realizado? Se houver, apresentar o comparativo detalhado por benefício instituído em 2022.**

R: Essa questão, salvo outro entendimento, **não se aplica ao caso do Programa Paraná Competitivo**, pois conforme já informado, os tratamentos tributários diferenciados concedidos, usualmente, **não se caracterizam como renúncia fiscal**. (sem grifo no original)

Com relação aos benefícios dos Convênios ICMS, também informou:

---

<sup>123</sup> Conforme definição da IPC 16 “insere-se no conceito de benefício tributário a desoneração de operação normalmente sujeita à incidência de tributo ou contribuição social e que resulte em decréscimo, mesmo que potencial, de arrecadação tributária”.

<sup>124</sup> Conforme consta da IPC 16, os principais tipos de benefícios tributários são: anistia; remissão; subsídio; crédito presumido; isenção; concessão de caráter não geral; alteração de alíquota ou modificação da base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições; outros benefícios tributários que correspondam a tratamento diferenciado.

<sup>125</sup> Por meio do mesmo Ofício nº 0725/2023 - GAB/SEFA

**Item 3: Há controle dos valores do benefício estimado e realizado? Se houver, apresentar o comparativo detalhado por benefício instituído em 2022.**

R: O valor estimado do benefício a ser implantado é indicado/apurado pela REPR em protocolizado pertinente, instaurado para fins de implantação da isenção, redução de base de cálculo e/ou crédito presumido. **Os valores realizados são apontados/apurados na LDO de cada ano.** (sem grifo no original)

Com relação a afirmação de que os tratamentos diferenciados às empresas incluídas no Programa Paraná Competitivo não são renúncia de receitas, já foi comprovado anteriormente que são benefícios fiscais concedidos nos tipos elencados no parágrafo 1.º, do artigo 14, da LRF.

Afirmar que os valores realizados são apurados na LDO é logicamente incompatível com a própria natureza do instrumento legislativo. A LDO é anterior à LOA e à execução do orçamento. Desse modo, tanto pela cronologia quanto pela sua natureza, seria impossível que este instrumento trouxesse informações do que foi efetivamente realizado de renúncia de receita.

No Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, anexo à Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2022 (Lei nº 20.648/2021), constam somente os valores da renúncia de receita **prevista** para os exercícios de 2022, 2023 e 2024.

Com relação à estimação da renúncia de receita, a IPC STN Nº 16/2020 não exige uma metodologia específica, mas orienta que seja indicada a metodologia que foi empregada e a forma de obtenção dos valores concedidos. Define, ainda, que as estimativas dos efeitos dos benefícios fiscais devem ser feitas pelo órgão responsável por administrar a operacionalização da política ou do próprio objeto do benefício.

Destaca-se que, no caso dos tributos federais, a Receita Federal divulga a “Metodologia de Cálculo dos Gastos Tributários”, nos Demonstrativos dos Gastos Tributários que acompanham os Projetos de Lei Orçamentária Anual<sup>126</sup>.

A IPC 16 propõe um modelo de demonstrativo com os valores da renúncia efetivamente concedida ou da despesa realizada (empenhada) e a previsão da renúncia da receita ou fixação de despesa decorrente da concessão do benefício para o exercício de elaboração da LDO:

---

<sup>126</sup> [Gastos Tributários \(Previsão PLOA\) — Receita Federal \(www.gov.br\)](#).

112. **Esse demonstrativo pretende estabelecer a transparência da política pública de concessão de benefícios fiscais**, permitindo o acompanhamento anual dos valores de renúncia de receita ou aumento de despesa decorrente dessa política, por meio do Anexo de Metas que integra a LDO dos entes da Federação, **onde serão evidenciados os valores realizados ao final do exercício anterior e as previsões para o exercício de elaboração, de referência e para os dois subsequentes**, em atendimento ao dispositivo constitucional e à LRF. (sem grifo no original)

Ressalta-se que esses demonstrativos não substituem o Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, anexo à LDO.

#### 5.4.2. ACOMPANHAMENTO DOS RESULTADOS

Com relação ao acompanhamento dos resultados das políticas públicas decorrentes da concessão de benefícios fiscais, a SEFA respondeu a diversos questionamentos feitos<sup>127</sup>, conforme segue:

**Programa Paraná Competitivo:**

**Item 4: Há gestor indicado na lei de criação do benefício fiscal (ou no protocolo de intenções) para realizar o acompanhamento e avaliação dos resultados? Se houver, apresentar a relação de gestores (ou órgãos/entidades) indicados.**

R: Não há indicação, na legislação, de gestores para criação de benefício fiscal. Nos Protocolos de Intenções também não há essa indicação em relação aos tratamentos tributários concedidos.

**Item 5: Há mecanismos de controle com a definição de indicadores e metas para avaliação dos resultados? Se houver, apresentar esses indicadores e metas e o responsável por implementá-las.**

R: Em relação aos tratamentos tributários diferenciados concedidos no âmbito do Programa Paraná Competitivo não há como estabelecer um mecanismo de controle sistêmico de avaliação de resultados com indicadores e metas. Isso se deve ao aspecto dinâmico que possuem, uma vez que os projetos de investimentos das empresas enquadradas, em geral, têm durabilidade de execução entre três a seis anos, impedindo mensuração imediata dos resultados a partir da concessão dos incentivos fiscais. Contudo, um dos mecanismos que melhor demonstra os resultados dos incentivos fiscais do programa se dá por meio da verificação do incremento econômico ocorrido no município em que o(s) investimento(s) foi(ram) realizado(s), comparando-se o seu Valor Agregado Fiscal (VAF) antes e depois do(s) investimento(s), inclusive considerando o setor econômico da(s) empresa(s) investidora(s), conforme exemplos a seguir, nos quais foi utilizado o setor industrial em que, via de regra, ocorrem os grandes investimentos [...]

No âmbito do Programa Paraná Competitivo, há um controle que precede as concessões dos tratamentos tributários de parcelamento do ICMS incremental, de diferimento do ICMS nas aquisições de energia elétrica e de gás natural, assim como das transferências de créditos do ICMS habilitados no sistema Siscred para aquisições de bens do ativo imobilizado e de materiais de construção para as obras do investimento. Nesses casos as concessões somente se concretizam mediante a comprovação dos investimentos realizados pelas requerentes, por meio de processos específicos de homologação, nos quais os valores verdadeiramente investidos são verificados e atestados por

<sup>127</sup> Por meio do mesmo Ofício nº 0725/2023 - GAB/SEFA.

Auditor Fiscal da Receita Estadual do Paraná após verificação física e nos registros contábeis da respectiva requerente.

**Item 8: Quais órgãos participam do processo de instituição de renúncia de receita? Quais são os órgãos centrais de gestão, acompanhamento e monitoramento das renúncias e qual o papel de cada um.**

R: A resposta apresentada na questão 7, de não se tratar de renúncia fiscal, também se aplica a esta questão, acrescentando-se aqui a informação dos órgãos que participam do processo de enquadramento de empresas no programa, que são: a Invest Paraná, a Assessoria de Assuntos Econômico-Tributários (SEFA/AAET), a Receita Estadual do Paraná (REPR), estes últimos no âmbito da Secretaria de Estado da Fazenda, e Governadoria do Estado nos casos em que há necessidade de assinatura de Protocolo de Intenções.

Papel de cada um no processo de enquadramento:

Invest Paraná – recepção e análise dos requerimentos e da documentação necessária, com emissão de parecer conclusivo sobre os impactos econômicos, sociais e concorrenciais do projeto de investimento.

SEFA/AAET – verificação da regularidade tributária da requerente e emissão de relatório técnico quanto às questões tributárias e aos incentivos fiscais requeridos para subsidiar a decisão do Secretário da Fazenda.

REPR – implantação dos tratamentos tributários diferenciados e emissão dos Regimes Especiais correspondentes. Secretário da Fazenda e Governador do Estado – atos de concessão.

**Item 9: Existem mecanismos de governança para o acompanhamento da concessão e da execução das renúncias de receita? Quais são?**

R: No que se refere ao Programa Paraná Competitivo, as respostas às questões 3 e 6 também respondem a esta questão 9.

**Item 10: É realizado algum acompanhamento das políticas públicas financiadas com renúncia de receita? Se sim, como se dá esse acompanhamento?**

R: No que se refere ao Programa Paraná Competitivo, as respostas às questões 3 e 6 também respondem a esta questão 10.

#### **Convênios ICMS:**

**Item 4: Há gestor indicado na lei de criação do benefício fiscal (ou no protocolo de intenções) para realizar o acompanhamento e avaliação dos resultados? Se houver, apresentar a relação de gestores (ou órgãos/entidades) indicados.**

R: Em se tratando de benefícios de caráter geral, não há gestor individualmente designado, nem previsão para tanto na legislação tributária vigente; além disso, vide item 9.

**Item 5: Há mecanismos de controle com a definição de indicadores e metas para avaliação dos resultados? Se houver, apresentar esses indicadores e metas e o responsável por implementá-las.**

R: Eventuais indicadores, metas e resultados almejados pela implantação constam do protocolizado instaurado visando a implementação do benefício fiscal.

**Item 8: Quais órgãos participam do processo de instituição de renúncia de receita? Quais são os órgãos centrais de gestão, acompanhamento e monitoramento das renúncias e qual o papel de cada um.**

R: Vide item 7.

**Item 9: Existem mecanismos de governança para o acompanhamento da concessão e da execução das renúncias de receita? Quais são?**

R: A governança política, inclusive quanto a conveniência e oportunidade, é feita pelo Palácio, Casa Civil e afins. A governança jurídica é feita pela PGE, sobretudo no âmbito do processo instaurado visando implementar o benefício.

A governança orçamentária e financeira é feita pela SEFA, ressaltando a competência decisória do Secretário da Fazenda no CONFAZ.

Compete, por fim, à REPR a governança fiscal, realizada sobretudo via BI (Ferramenta de Business Intelligence) indicando/apurando, por exemplo, previamente à eventual implantação do benefício, o total de renúncia que esteja envolvida no caso.

Implantado o benefício, o setor de fiscalização da Receita Estadual, também utilizando o BI, estruturado a partir de malhas fiscais e mecanismos de controle como o SIMFE (Sistema Automatizado de Monitoramento Fiscal de Emissor), acompanha o comportamento fiscal dos contribuintes. Em havendo distorção, são tomadas as medidas pertinentes.

**Item 10: É realizado algum acompanhamento das políticas públicas financiadas com renúncia de receita? Se sim, como se dá esse acompanhamento?**

R: A execução de políticas públicas, financiadas ou não com renúncia de receita, são alheias à competência da SEFA e da REPR. Ressalta-se, apenas, que sua consecução deve observar o disposto na LOA e LDO.

Verificou-se que não há gestores indicados nas normas instituidoras dos benefícios, não há acompanhamento dos resultados das políticas públicas e nem mecanismos de controle com indicadores e metas definidas.

Especificamente sobre o Paraná Competitivo, a Invest Paraná, responsável pelo gerenciamento do programa, informou<sup>128</sup> que obteve dados para o acompanhamento dos resultados decorrentes da instalação de empresas no Estado, em contato direto com os Municípios, por meio do envio de questionário. Ressalta-se que foi informado que nem todos os municípios responderam ao questionário encaminhado.

Informou, ainda, que está trabalhando em melhoria contínua na busca por ferramentas capazes de mensurar o impacto econômico e do desenvolvimento da localidade que recebeu o investimento.

A Invest Paraná informou, ainda, que solicitou à SEFA, em julho/2021, mediante protocolo nº 17.866.834-0, o compartilhamento dos dados sobre os investimentos realizados no Estado do Paraná, e que o processo se encontra parado desde 05/08/2021, junto ao Departamento de Incentivos Fiscais. Além disso, contactou o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES) e solicitou a formalização de cooperação técnica com o referido Instituto em agosto/2021, e este noticiou que as informações necessárias a esse tipo de análise estavam “*em vias de estudo e elaboração no Instituto, mas com resultados práticos a serem obtidos apenas em médio e longo prazos*”.

Por fim, informou que também buscou cooperação técnica junto ao Ministério do Trabalho e Previdência, para obter dados do eSocial/CAGED, para coleta de dados de empregos e renda de data anterior e posterior à implantação dos projetos das empresas participantes do Programa.

---

<sup>128</sup> Ofício nº 083/2023.

Ou seja, em que pesem os esforços da Invest Paraná na tentativa de obter dados para monitorar e mensurar os resultados dos benefícios concedidos, a iniciativa carece de integração e colaboração entres os diferentes órgãos do Estado do Paraná para promover um efetivo acompanhamento e controle dos benefícios concedidos sob o ponto de vista da avaliação de políticas públicas.

Também foram solicitadas informações à Secretaria de Estado da Saúde (SESA) e Secretaria de Estado da Infraestrutura e Logística (SEIL), a respeito do acompanhamento das políticas públicas em sua área de atuação decorrentes da concessão de benefícios fiscais em 2022:

**SESA**<sup>129</sup>

Esclarecemos que o Centro de Medicamentos do Paraná (Cemepar) adquire medicamentos por meio dos recursos previstos na LOA provenientes das fontes 100, 250, 262 (recurso estadual) e 255 (recurso federal), não possuindo informações acerca de renúncia de receita.

O Cemepar não detém informações acerca da motivação do ato aos referidos decretos, tratando-se de ação de competência da autoridade máxima do Estado. Ainda, eventual indicação de fiscal para acompanhamento do impacto da renúncia fiscal em nenhuma oportunidade foi tratada com esta unidade.

Pela complexidade do tema, que extrapola o planejamento operacional do atendimento às políticas públicas e ações sob competência deste Cemepar, entendemos que as informações solicitadas não são de conhecimento desta unidade.

[...]

2. No âmbito da Diretoria de Gestão da Saúde não há prática instituída de renúncia fiscal de conhecimento dessa Direção, bem como não há acompanhamento de execução de eventuais recursos advindos deste processo.

**SEIL**<sup>130</sup>

Instruímos o presente esclarecimento com o Despacho da Coordenadoria Fiscal e Tributária da Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina a qual informa que “este Tratamento Tributário de concessão de benefício fiscal deve ser controlado por órgão do Estado que recebe a adesão do Contribuinte, em termo de comunicação, mediante lavratura no Registro de Ocorrências Eletrônico - RO-e”, bem como do Despacho nº. 0455/2023 – SEFA/GS da Secretaria de Estado da Fazenda, a qual sugere “que as informações em comento devem ser dirigidas à SEFA em demanda específica”.

Também foram solicitadas informações a respeito da atuação da Controladoria-Geral do Estado (CGE/PR) na análise da concessão de benefícios fiscais no Estado do Paraná, que se manifestou conforme segue<sup>131</sup>:

[...]

Considerando a amplitude de assuntos e órgãos/entidades que os formulários devem alcançar, a Coordenadoria de Controle Interno adota a metodologia de

<sup>129</sup> Protocolo: 20.207.682-3.

<sup>130</sup> Of. nº 201/GS - Protocolo: 20.206.680-1.

<sup>131</sup> Ofício nº 142/23.

auditoria por amostragem para definir os objetos a serem tratados nos formulários. No exercício de 2022, mais especificamente na área financeira, os seguintes objetos foram avaliados: Convênios Concedidos e Recebidos; Registro; Contabilidade Pública; e Restos a Pagar.

Assim, a fim de subsidiar a análise da Prestação de Contas do Governador do exercício de 2022, **informa-se à Comissão que até o presente momento a renúncia de receita não foi objeto das inspeções e auditorias realizadas por esta Controladoria-Geral do Estado.** No entanto, o assunto já foi colocado em pauta na Coordenadoria de Controle Interno para inserção nos formulários a serem desenvolvidos no presente exercício. (sem grifo no original)

Diante das manifestações apresentadas, verifica-se que não há acompanhamento das políticas de renúncias tributárias por parte dos órgãos da Administração Pública. Alguns afirmaram nem ao menos ter ciência da existência de uma política pública financiada com renúncia de receita. Também não houve, até o momento, nenhum trabalho específico de fiscalização realizado pela CGE.

No caso do acompanhamento realizado pela Invest Paraná, este se apresenta insuficiente, tendo em vista que não há uma avaliação sistêmica dos resultados econômicos alcançados.

Em que pese a complexidade da avaliação dos benefícios tributários concedidos, assim como das políticas públicas relacionadas, é uma relevante ferramenta de gestão dos recursos públicos. Somente após a verificação dos resultados alcançados é possível concluir pela efetividade da política e, conseqüentemente, pela pertinência de sua manutenção.

Em razão disso, a importância em se instituir mecanismos de avaliação das ações governamentais com base em renúncias de receitas, para estimar em que medida as políticas estão atingindo os objetivos a que se destinam.

No Acórdão 263/2016-TCU-Plenário, do relator ministro Raimundo Carreiro, o TCU fixou a tese de que:

**[...] a temática das renúncias de receitas guarda estreita relação com a sustentabilidade fiscal e a efetividade das políticas públicas**, razão pela qual a concessão ou ampliação de uma renúncia, além de atender às exigências específicas do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, **também deve pautar-se pelos pressupostos gerais da gestão fiscal responsável** insculpidos no § 1.º do art. 1.º desse mesmo diploma legal, quais sejam: **planejamento, transparência, prevenção de riscos e correção de desvios.** (sem grifo no original)

Conforme Referencial de Controle de Benefícios Tributários, TCU: Normalmente, a governança e a gestão dos benefícios tributários, no âmbito do Poder Executivo, compreendem a interação de três atores principais: o Centro de Governo (Casa Civil e Ministério da Economia), os órgãos setoriais

(Ministérios da Saúde, da Educação, da Ciência, Tecnologia e Inovação, dentre outros) e a Secretaria da Receita Federal do Brasil.

Ainda, no Acórdão nº 1.205/2014-TCU-Plenário, foi apreciada auditoria operacional cujo objetivo foi “*conhecer e avaliar a estrutura de governança das renúncias tributárias, englobando as etapas de instituição, previsão, monitoramento da concessão e da execução, avaliação e controle [...]*”.

No relatório apresentado, dentre as situações constatadas destacam-se:

118. Nesse sentido, observou-se nas respostas às diligências de alguns ministérios setoriais uma **incompreensão com relação às suas responsabilidades no que tange à gestão dos recursos de renúncias tributárias. Alguns ministérios afirmaram não serem gestores de renúncias tributárias, pois essa seria uma atribuição da Receita Federal**, enquanto esse órgão nega tal competência, com o amparo do seu regimento interno, conforme será explicitado mais a frente. (sem grifo no original)

[...]

260. Especificamente com relação às renúncias sem órgão gestor, **ressalta-se que esses mecanismos estão estruturados de forma que o processo de controle ocorre apenas do ponto de vista do tributo, fora de uma política pública...** (sem grifo no original)

Dessa forma, no voto, foram expedidas as seguintes recomendações quanto ao acompanhamento e avaliação dos benefícios tributários:

9.2. recomendar à Casa Civil da Presidência da República, em conjunto com os ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Fazenda, com fundamento no art. 250, inciso III, do Regimento Interno, que adotem, no prazo de 180 dias, providências para:

9.2.1. **criar mecanismos de acompanhamento e avaliação dos benefícios tributários** sem órgão gestor identificado na legislação instituidora, **incluindo o cronograma e a periodicidade das avaliações, com o fim de verificar se tais benefícios alcançam os fins aos quais se propõem** e a pertinência de atribuir o papel de supervisão desses gastos tributários a algum órgão do Poder Executivo; (sem grifo no original)

9.2.2. **orientar os ministérios setoriais responsáveis pela gestão de ações governamentais financiadas por renúncias tributárias quanto à elaboração de metodologia de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade dos programas ou projetos que utilizam recursos renunciados em decorrência de benefícios tributários, incluindo o cronograma e a periodicidade das avaliações;** (sem grifo no original)

#### 5.4.3. TRANSPARÊNCIA

A transparência é um dos princípios mais relevantes e um dos pilares da boa governança pública, devendo ser especialmente observada quanto aos benefícios fiscais.

Conforme Referencial de Controle de Benefícios Tributários, TCU:

Os benefícios tributários são um instrumento para a implementação de políticas públicas, como também o são as despesas governamentais diretas. No entanto, ao contrário das despesas diretas, os gastos tributários não se submetem ao escrutínio anual de debates no Poder Legislativo durante a apreciação da peça orçamentária. Além disso, pode ser muito mais difícil rastrear, com tempestividade, o montante de gastos tributários e as pessoas e empresas beneficiadas. **Essa natureza especial dos benefícios tributários reforça particularmente a importância da transparência nesse contexto, aliada ao fato de que a publicidade deve ser a pedra de toque do serviço público como um todo, à luz do art. 37 da Constituição e das boas práticas de governança pública.** (sem grifo no original)

O Estado do Paraná somente divulga o Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, anexo à LDO, em que constam somente os valores da renúncia de receita prevista para o exercício e os dois subsequentes.

Quanto à transparência, conforme já mencionado no item 4.1, a IPC STN Nº 16/2020 propõe modelo de demonstrativo com os valores da renúncia efetivamente concedida e a previsão da renúncia da receita decorrente da concessão de benefícios para o exercício de elaboração da LDO.

De acordo com o modelo federal, para fins de transparência e boa governança, propõe-se, também, a divulgação da metodologia de cálculo dos gastos tributários.

A Atricon publicou, em 16 de janeiro de 2023, a Nota Recomendatória nº 01<sup>132</sup>, com recomendação aos Tribunais de Contas brasileiros quanto à sua atuação em relação ao tema dos gastos tributários.

A Nota Recomendatória detalha ações dos gestores para dar transparência aos dados sobre os gastos tributários, conforme segue:

RECOMENDA aos Tribunais de Contas brasileiros que:

1. fiscalizem, regularmente, a disponibilização de informações sobre os gastos tributários nos sítios institucionais dos Poderes Executivos;
2. orientem os gestores dos entes federados no sentido de deem publicidade, no mínimo, às seguintes informações:
  - 2.1. a identificação das espécies de desonerações concedidas, informando sobre os requisitos necessários para acesso a cada uma delas e o procedimento previsto para as respectivas concessões; e
  - 2.2. os dados quantitativos sobre os gastos tributários já realizados e, quando possível, os em andamento, contendo as seguintes informações:
    - 2.2.1. espécie;
    - 2.2.2. justificativa e fundamento legal;

<sup>132</sup> Disponível em: <https://atrimon.org.br/notas-recomendatoria/>

- 2.2.3. beneficiário (nome e CNPJ) e/ou setor;
- 2.2.4. valor renunciado ou valor agregado na arrecadação;
- 2.2.5. previsão do montante a ser renunciado de acordo com as leis orçamentárias;
- 2.2.6. contrapartida e/ou impacto obtido e/ou estimado (dados sobre resultados sociais, econômicos e/ou ambientais dos incentivos fiscais que tenham sido alcançados, tais como: sintonia com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, da Organização das Nações Unidas; geração de emprego direto e/ou indireto; investimento direto na região; melhoria da infraestrutura; investimento em eficiência energética, energia limpa e/ou retrofit de prédios; inovação tecnológica; qualificação/inclusão da mão de obra; qualidade ambiental; apoio a P&D; desenvolvimento regional); e
- 2.2.7. prazo de caducidade;
- 3. orientem os gestores dos entes federados no sentido de que a disponibilização dos dados referidos no item anterior ocorra em local de fácil acesso, sobretudo nos seus portais, observados, ainda, os seguintes requisitos:
  - 3.1. linguagem didática, incluindo “dicionários”, documentação, ou elemento explicativo dos dados quando necessário;
  - 3.2. acesso gratuito às bases e publicação com licença aberta;
  - 3.3. dados legíveis por máquina (formatos como “.csv” e “.json”);
  - 3.4. possibilidade de *download* dos dados;
  - 3.5. publicação de dados atualizados (referentes, no mínimo, ao exercício anterior);e
  - 3.6. apresentação de série histórica (referente a, no mínimo, os últimos cinco exercícios).

## 5.5. QUESTÕES PARA CONTRADITÓRIO

Tendo em vista o diagnóstico apresentado sobre a renúncia de receitas, oportuniza-se a apresentação de contraditório quanto às situações verificadas na gestão, governança, transparência, mecanismos de controle e principalmente no atendimento aos dispositivos legais relativos à concessão dos benefícios tributários no Estado do Paraná.

Assim, seguem os seguintes questionamentos:

- I. Justificar a ausência de definição de objetivos, prazo de vigência, custo do benefício concedido e definição de condições mínimas para a qualificação dos beneficiários, nos normativos de instituição dos benefícios tributários;
- II. Justificar a ausência de definição de órgãos gestores das políticas públicas baseadas em renúncia de receita, para a supervisão, acompanhamento e avaliação dos resultados alcançados pelos benefícios tributários concedidos;
- III. Justificar a ausência de definição de metas e indicadores, para o acompanhamento e avaliação dos resultados alcançados em decorrência dos benefícios tributários concedidos;

- IV. Justificar a ausência de integração e colaboração entres os diferentes órgãos do Estado do Paraná para promover um efetivo acompanhamento e controle dos benefícios concedidos, tendo em vista as dificuldades apresentadas pela Invest Paraná na tentativa de obter dados para monitorar e mensurar os resultados;
- V. Apresentar justificativa quanto à ausência de avaliação periódica da continuidade dos benefícios tributários concedidos, para verificar se estão gerando benefícios proporcionais ao seu custo e avaliar se atendem aos objetivos propostos;
- VI. Justificar a ausência de divulgação de informações detalhadas a respeito da metodologia empregada para o cálculo da estimativa da receita, dos valores tanto da previsão da renúncia de receita quanto da despesa decorrente da concessão do benefício tributário;
- VII. Justificar a ausência no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) do demonstrativo dos efeitos sobre as receitas e despesas públicas decorrentes da concessão de quaisquer benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, pela Administração Pública Estadual, detalhados de forma regionalizada e identificando os objetivos de tais concessões, em atendimento à Constituição do Estado do Paraná (art. 133, § 8.º) e Constituição Federal (art. 165, § 6.º);
- VIII. Apresentar justificativa quanto ao não atendimento das condições estabelecidas no art. 14 da LRF para a concessão de benefícios que acarretaram renúncia de receita, previamente à sua implantação, especificamente quanto à falta de evidenciação de que as renúncias foram efetivamente consideradas quando da estimativa de receita, ou da ausência das medidas de compensação.

#### 5.6. ANÁLISE DO CONTRADITÓRIO APRESENTADO

As contrarrazões apresentadas em sede de contraditório encontram-se encartadas no Processo nº 60934/23. Relativamente ao tema **Gestão da Renúncia de Receitas**, os argumentos de defesa estão inseridos a partir da página 89 da peça processual nº 132.

Para melhor entendimento e organização, as justificativas apresentadas em sede de contraditório serão expostas e analisadas tendo por base os apontamentos realizados de acordo com o item “Questões Para Contraditório”.

Após a devida análise dos argumentos apresentados, são sugeridas recomendações que, ao talante do Conselheiro Relator, poderão ser inseridas no Parecer Prévio.

**I. Justificar a ausência de definição de objetivos, prazo de vigência, custo do benefício concedido e definição de condições mínimas para a qualificação dos beneficiários, nos normativos de instituição dos benefícios tributários.**

O Poder Executivo, em sua manifestação, por meio da Receita Estadual do Paraná – REPR – informa que para o exercício de 2022, apenas seis novos benefícios foram concedidos ao longo do exercício, todos da modalidade isenção:

**Tabela 110 - Benefícios concedidos em 2022**

DECRETO	DESCRIÇÃO	BENEFÍCIO	BENEFÍCIO EXISTENTE EM OUTRAS UNIDADES FEDERADAS
Decreto 11.571/2022	Implanta as alterações promovidas pelos Convênios ICMS 133/2021 e 158/2021 no Convênio ICMS 87/2002	isenção em operações com fármacos e medicamentos destinados a órgãos da Administração Pública Direta e Indireta Federal, Estadual e Municipal e as suas Fundações Públicas	SIM
Decreto 11.574/2022	Implanta as alterações promovidas pelos Convênios ICMS 99/2021 e 157/2021 no Convênio ICMS 10/2002	isenção em operações com medicamentos para o tratamento de AIDS	SIM
Decreto 12.439/2022	Implanta o Convênio ICMS 187/2021	isenção em operações com ABSORVENTES destinados órgãos da Administração Pública Direta e Indireta Federal, Estadual e Municipal e a suas fundações públicas	SIM
Decreto 12.442/2022	Implanta as alterações promovidas pelo Convênio ICMS 49/2021 no Convênio ICMS 162/1994	isenção em operações com medicamentos para o tratamento de câncer	SIM
Decreto 12.440/2022	Implanta alterações promovidas pelos Convênios ICMS 59/2020 e 161/2021 no Convênio ICMS 38/2012	isenção em operações com veículos automotores destinados a pessoas com deficiência física, visual, mental severa ou profunda, síndrome de Down ou autistas	SIM
Decreto 12.519/2022	Implanta o Convênio ICMS 202/2019	isenção em operações com máquinas, aparelhos, equipamentos, suas partes e peças que especifica quando adquiridos para construção ou ampliação dos Terminais Portuários Marítimos localizados em território paranaense	SIM

A REPR complementou informando que os benefícios fiscais de caráter geral concedidos em 2022 possuem objetivos, prazo de vigência, custos envolvidos e a definição de condições mínimas, que podem ser extraídos dos protocolos que implantaram os benefícios; a exemplo do Decreto nº 11.571/2022:

**Tabela 111 - Decreto nº 11.571/2022**

DECRETO	DESCRIÇÃO	BENEFÍCIO
<b>Decreto 11.571/2022</b>	Implanta as alterações promovidas pelos Convênios ICMS 133/2021 e 158/2021 no Convênio ICMS 87/2002	isenção em operações com fármacos e medicamentos destinados a órgãos da Administração Pública Direta e Indireta Federal, Estadual e Municipal e as suas Fundações Públicas
<b>Objetivo</b>	Objetiva-se com a alteração proposta, motivada por recomendação do Ministério da Saúde, o acréscimo de seis novas posições à tabela de que trata o item 73 do Anexo V do Regulamento do ICMS, para contemplar novos produtos na lista de operações isentas com fármacos e medicamentos destinados a órgãos da Administração Pública Direta e Indireta Federal, Estadual e Municipal e as suas Fundações Públicas. Ou seja, abrandar o impacto da carga tributária sobre os custos de bens/produtos/tratamentos específicos voltados aos cidadãos paranaenses com estado grave de enfermidade ou condição clínica, de forma a legitimar um padrão de vida mais digno possível aos destinatários do benefício na sociedade civil em geral.	
<b>Prazo</b>	30/04/2024	
<b>Custo do Benefício</b>	R\$ 1.181.152,47 (2022)	
<b>Condições Mínimas para Qualificação dos Beneficiários</b>	RICMS/2017. Anexo V. Item 73. Notas: 1. a isenção prevista neste item fica condicionada a que (Convênios ICMS 87/2002 e 45/2003): 1.1. os fármacos e medicamentos estejam beneficiados com isenção ou alíquota zero do Imposto de Importação - II ou Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI; 1.2. a parcela relativa à receita bruta decorrente das operações previstas neste item esteja desonerada das contribuições para os Programas de Integração Social e de Formação do Patrimônio do Servidor Público - PIS/Pasep e para a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - Cofins; 1.3. não haja redução no montante de recursos destinados ao cofinanciamento dos Medicamentos Excepcionais constantes da Tabela do Sistema de Informações Ambulatoriais do Sistema Único de Saúde - SIA/SUS, repassados pelo Ministério da Saúde às unidades federadas e aos municípios. 2. não se exigirá o estorno do crédito fiscal nas saídas das mercadorias beneficiadas com a isenção prevista neste item (Convênio ICMS 45/2003); 3. o valor correspondente à isenção do ICMS deverá ser deduzido do preço dos respectivos produtos, devendo o contribuinte demonstrar a dedução, expressamente, nas propostas do processo licitatório e nos documentos fiscais (Convênios ICMS 57/2010 e 13/2013).	

Há, ainda, condicionantes gerais, a exemplo da Lei Estadual nº 18.466/2015 e do Decreto Estadual nº 1.933/2015, que tratam do Cadastro Informativo Estadual – CADIN – destinado à inclusão das pendências de pessoas físicas e jurídicas perante órgãos e entidades da administração pública do Estado do Paraná. No caso, as pessoas físicas e jurídicas com registro no Cadin Estadual estarão impedidas de utilizar qualquer benefício fiscal do ICMS.

Soma-se a isso o fato de que o Tribunal de Contas da União (Acórdão 140/20126) determinou que o Ministério da Saúde orientasse os gestores federais, estaduais e municipais acerca da aplicação da isenção do ICMS nas aquisições de

medicamentos, alertando os entes que as propostas dos licitantes devem contemplar a isenção do tributo.

Para os demais benefícios implantados em 2022, também se verifica que todos possuem objetivos, identificação de custos do benefício e condições para qualificação, conforme constam na legislação de regência do ICMS e dos protocolos que deram azo a respectiva implantação do respectivo benefício na legislação paranaense. Em síntese:

i. as isenções fiscais relacionadas aos fármacos e medicamentos destinados aos órgãos da Administração Pública e para tratamento do câncer e da AIDS possuem objetivo (abrandar o impacto da carga tributária sobre os custos de bens/produtos/tratamentos específicos voltados aos cidadãos paranaenses com estado grave de enfermidade ou condição clínica), relevante interesse público (legitimar um padrão de vida mais digno possível aos destinatários do benefício na sociedade civil em geral), custos (os impactos constam em cada um dos protocolos que instruíram a implantação dos benefícios) e condições mínimas (objetiva, no caso, o valor correspondente à isenção do ICMS deverá ser deduzido do preço do respectivo produto, devendo o contribuinte demonstrar a dedução, expressamente, no documento fiscal). Tais isenções não tratam de novas políticas públicas (ou novos benefícios), mas sim de continuidade de políticas estabelecidas no estado do Paraná desde 1994<sup>7</sup>, apenas incluindo novos medicamentos (modernos e utilizados em novos protocolos de tratamento de doenças), por orientação do Ministério da Saúde, que coordena as políticas públicas nacionais atinentes à matéria. A exemplo da isenção promovida pelo estado do Paraná para o medicamento “Pegaspargase” (Decreto nº 12.442/2022):



**Ministério da Saúde**  
 Secretaria de Ciência, Tecnologia, Inovação e Insumos Estratégicos em Saúde  
 Departamento de Gestão e Incorporação de Tecnologias e Inovação em Saúde  
 Coordenação-Geral de Inovação Tecnológica na Saúde

**NOTA TÉCNICA Nº 10/2020-CGITS/DGITIS/SCTIE/MS**

Brasília, 18 de fevereiro de 2020.

**ASSUNTO: SOLICITAÇÃO DE INCLUSÃO DO FÁRMACO PEGASPARGASE NO CONVÊNIO ICMS 162/94, PARA DESONERAÇÃO DO ICMS.**

**1. INTRODUÇÃO**

Faço menção ao Processo nº 12004.100170/2019-51, enviado pelo CONFAZ – Ministério da Economia, onde solicita a manifestação do Ministério da Saúde acerca da inclusão na lista constante do Convênio ICMS 162/94, do seguinte medicamento:

Princípio Ativo	Produto	Convênio ICMS	Empresa Pleiteante
Pegaspargase	Oncaspar®	162/94	Laboratórios Servier do Brasil Ltda

**2. CONSIDERAÇÕES SOBRE O PLEITO**

**2.1. Leucemia Linfoblástica Aguda (LLA)**

A Leucemia Linfoblástica Aguda (LLA) afeta as células linfóides e agrava-se de maneira rápida. É a neoplasia maligna mais comum na infância. Esta doença é a forma mais comum de câncer em crianças, mas também acomete em adultos.

**2.2. Pegaspargase**

Pegaspargase é o princípio ativo indicado como um componente da terapia antineoplásica combinada de pacientes com leucemia linfoblástica aguda (LLA). De acordo com a própria bula do medicamento, o princípio ativo citado é um conjugado covalente da L-asparaginase derivado de *Escherichia coli* com monometoxipropileno glicol.

Pegaspargase, sob nome comercial ONCASPAR®, é fabricado pela empresa Exelead, Inc, localizada nos Estados Unidos, e o importador e detentor do registro do medicamento no Brasil é o Laboratórios Servier do Brasil Ltda. Em consulta à ANVISA, há 02 registros cancelados do medicamento citado, pelas empresas detentoras Shire Farmacêutica e Baxalta Brasil. O único registro válido, pelo Laboratórios Servier, teve seu início em dezembro de 2018.

**3. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O medicamento Pegaspargase e L-Asparaginase são utilizados para o tratamento da Leucemia Linfoblástica Aguda (LLA) e segundo estudos, Pegaspargase pode ser substituído do medicamento a base de L-Asparaginase.

Conforme foi citado, o medicamento L-Asparaginase teve histórico de desabastecimento, causando descontinuação e atrasos nos tratamentos dos pacientes. O Ministério da Saúde estima que a isenção de ICMS poderá reduzir o valor de aquisição do medicamento, promovendo maior concorrência e oferta do medicamento no mercado.

Desta forma, esta Pasta apoia o deferimento do pedido de inclusão do medicamento Pegaspargase, no Convênio 162/94.



Coordenadora Geral de Inovação Tecnológica na Saúde

ii. a isenção em operações com os absorventes, quando destinados aos órgãos da Administração Pública, possui objetivo (reduzir os custos na distribuição gratuita destes produtos pelo poder público para a população feminina de baixa renda), custos (os impactos constam em cada um dos protocolos que instruíram a implantação dos benefícios), condições mínimas (idem demais) e decorre, inclusive, de política pública nacionalmente estabelecida, conforme Lei Federal nº 14.214, de 6 de outubro de 20218:

## LEI Nº 14.214, DE 6 DE OUTUBRO DE 2021

Institui o Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual; e altera a Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006, para determinar que as cestas básicas entregues no âmbito do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) deverão conter como item essencial o absorvente higiênico feminino.

Art. 2.º É instituído o Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual, que constitui estratégia para promoção da saúde e atenção à higiene e possui os seguintes objetivos:

- I - combater a precariedade menstrual, identificada como a falta de acesso a produtos de higiene e a outros itens necessários ao período da menstruação feminina, ou a falta de recursos que possibilitem a sua aquisição;
- II - oferecer garantia de cuidados básicos de saúde e desenvolver meios para a inclusão das mulheres em ações e programas de proteção à saúde menstrual.

Art. 3.º (VETADO).

Art. 4.º O Programa instituído por esta Lei será implementado de forma integrada entre todos os entes federados, mediante atuação, em especial, das áreas de saúde, de assistência social, de educação e de segurança pública.

iii. a isenção em operações com veículos automotores destinados a pessoas com deficiência física, visual, mental severa ou profunda, síndrome de Down ou autistas possui objetivo (facilitar a mobilidade das pessoas portadoras de necessidades especiais, possibilitando-lhes adquirir veículos automotores novos a custo menor), custos (os impactos constam em cada um dos protocolos que instruíram a implantação dos benefícios), e condições mínimas (idem demais);

iv. O último benefício trata de isenção concedida para neutralizar efeitos da chamada "guerra fiscal", provocada em razão da concessão deste benefício fiscal por outras unidades federadas, potencialmente trazendo prejuízos à economia paranaense. Neste caso, objetiva-se fortalecer a indústria portuária paranaense, a fim de permitir a ampliação e a modernização da infraestrutura dos portos paranaenses e assim aumentar o fluxo de desembarço de operações relacionadas ao comércio exterior no estado.

Por fim, destaca-se ainda que alguns destes benefícios são direcionados à própria Administração Pública Estadual, que fará a aquisição deste medicamento a menor custo.

A única ressalva seria quanto ao prazo de vigência, que não está estabelecido para as isenções em operações com medicamentos para o tratamento de AIDS e câncer, e na aquisição de absorventes pelos órgãos da Administração Pública. Porém, são políticas públicas promovidas nacionalmente, relacionadas à saúde pública. Neste ponto, observa-se que o Confaz não delimitou o prazo em tais Convênios.

Analisando a justificativa do Poder Executivo do Estado do Paraná, no sentido de que as informações a respeito dos objetivos, prazo de vigência, custos envolvidos e a definição de condições mínimas dos benefícios instituídos referentes ao

ICMS podem ser extraídos dos protocolos que implantaram os benefícios, dando como exemplo o Decreto Estadual nº 11.571/2022.

A seguir os termos contidos no Decreto Estadual:



Verifica-se que estão divulgados no Decreto somente informações a respeito de alterações no Regulamento do ICMS, de maneira geral.

Nas legislações apresentadas as informações também são genéricas, constando que as informações detalhadas constam também nos protocolos de implantação dos benefícios.

Ressalta-se que foram solicitados os protocolos de intenções dos benefícios instituídos em 2022, por meio do Ofício nº 049/2023. A resposta apresentada pelo Secretaria da Fazenda<sup>133</sup> foi a seguinte:

**Item 2:** Apresentar os protocolos de intenções das renúncias instituídas em 2022 (conforme mencionado pela equipe da receita em reunião realizada na SEFA).

**R:** Os benefícios listados no Item 1 são de caráter geral, implementados a partir de Convênios ICMS aprovados no âmbito do CONFAZ.

Portanto, não se tratam de hipóteses relativas a protocolos de intenções.

Em que pese o fato de que nesse momento foi informado que algumas das informações solicitadas estão contidas nos protocolos de implantação dos benefícios, conforme contraditório, estas não foram encaminhadas à comissão quando

<sup>133</sup> Ofício nº 0725/2023 – GS/SEFA, de 23 de fevereiro de 2023.

solicitadas e não estão divulgadas para acesso à população em geral, mas somente disponibilizadas de forma restrita, não atendendo ao princípio da transparência.

Quanto aos benefícios fiscais referentes ao Programa Paraná Competitivo, da Invest Paraná, não houve menção no contraditório sobre a ausência de definição de objetivos, prazo de vigência, custo do benefício concedido e definição de condições mínimas para a qualificação dos beneficiários.

Dessa forma, persistem as falhas verificadas nos processos de instituição dos benefícios fiscais.

Diante do exposto, **recomenda-se** ao Chefe do Poder Executivo:

- Desenvolver a normatização do processo de instituição de benefícios tributários no Estado do Paraná, definindo os objetivos, prazo de vigência, custo de benefício concedido e as competências dos órgãos relacionados às políticas públicas financiadas por meio da concessão de benefícios tributários, bem como a publicidade dessas informações para acesso à população em geral.

## **II. Justificar a ausência de definição de órgãos gestores das políticas públicas baseadas em renúncia de receita, para a supervisão, acompanhamento e avaliação dos resultados alcançados pelos benefícios tributários concedidos.**

O Governo do Estado, por meio da Secretaria da Fazenda expressou que a ausência de definição de órgãos gestores das políticas públicas baseadas em renúncia de receita para a supervisão, acompanhamento e avaliação dos resultados alcançados pelos benefícios tributários concedidos pode estar relacionada ao fato de que já existem parcerias e órgãos responsáveis por essas atividades.

O Decreto Estadual nº 6.434/2017, a título de exemplo, descreve atribuições para a Invest Paraná, desde a entrada do pedido, exame inicial do projeto de investimentos e envio do e-protocolo à SEFA, até a concretização de acompanhamento do número de empregos que serão gerados pela requerente do enquadramento no Programa.

Ressalta-se, que há convênio de parceria da Invest Paraná com o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul – BRDE – o qual viabiliza a análise do balanço financeiro dos últimos 2 anos da empresa requerente. Além disso, a Receita

Estadual do Paraná realiza a implantação e o controle sistêmico dos tratamentos concedidos até o seu encerramento.

Isso posto, pode-se entender que a ausência de definição de órgãos gestores específicos é devido à existência de parcerias e à estrutura organizacional, com a devida definição de responsabilidade e atribuições dos órgãos e suas unidades para o exercício dessas atividades.

Ademais, no que se refere à transparência, todos os atos das concessões são publicados no Diário Oficial do Estado, assim como uma listagem das empresas enquadradas no programa é disponibilizada no Portal de Transparência do Estado.

Por sua vez a REPR se manifestou comunicando que existem órgãos gestores no exercício da governança fiscal da política pública baseada em renúncia de receitas. A exemplo da REPR, SEFA, PGE, CC e ALEP. A supervisão e o acompanhamento, a fiscalização a posteriori sobre a execução das renúncias em si já é objeto de gestão e controle. A exemplo, a REPR realiza a fiscalização da utilização indevida de benefícios fiscais, dentro das atividades privativas de fiscalização tributária.

Neste aspecto, a fim de aprimorar o modelo, importa informar que a SEFA e a REPR estão desenvolvendo um novo modelo de gestão dos benefícios fiscais, no âmbito do Programa de Modernização da Gestão Fiscal do Estado do Paraná – PROFISCO II, que objetivam implantar nova normatização que envolve a criação, acompanhamento e revisão dos processos da renúncia fiscal e um sistema de monitoramento dos benefícios fiscais de caráter geral e regime especial.

Não se olvida que o modelo atual de governança precisa ser melhorado, na linha do recomendado pelo Referencial de Controle de Benefícios Tributários, publicado pelo Tribunal de Contas da União em 2022, e dos apontamentos contidos no Relatório de Fiscalização. Porém, tal ampliação requer normatização específica, que depende da participação de outros órgãos dos poderes do Estado, uma vez que poderá envolver atividades não precípuas da SEFA.

Analisando a justificativa do Poder Executivo do Estado do Paraná, o seu argumento, para a ausência de definição de órgãos gestores das políticas públicas baseadas em renúncia de receita para a supervisão, acompanhamento e avaliação dos resultados alcançados pelos benefícios tributários concedidos, é que pode estar

relacionada ao fato de que já existem parcerias e órgãos responsáveis por essas atividades.

Reafirmando que quando solicitadas informações à Secretaria de Estado da Saúde (SESA) e Secretaria de Estado da Infraestrutura e Logística (SEIL), a respeito do acompanhamento das políticas públicas em sua área de atuação decorrentes da concessão de benefícios fiscais em 2022, a respostas apresentadas comprovaram nem ao menos terem ciência da existência de uma política pública financiada com renúncia de receita (conforme detalhado no presente relatório).

Quanto à Invest Paraná, também foram apresentadas nesse relatório as dificuldades apresentadas pela entidade em monitorar e mensurar os resultados dos benefícios concedidos.

Por fim, foi informado que a REPR, SEFA, PGE, CC e ALEP são órgãos gestores no exercício da governança fiscal da política pública baseada em renúncia de receitas. E que a REPR realiza a fiscalização da utilização indevida de benefícios fiscais, dentro das atividades privativas de fiscalização tributária.

Destaca-se que em reuniões realizadas na SEFA, juntamente com a equipe da REPR, verificou-se que o acompanhamento feito pela Receita Estadual é simplesmente fiscal, não atuando na avaliação dos resultados alcançados relativos a políticas públicas. Quanto às outras entidades não foi apresentada nenhuma ação de acompanhamento, supervisão ou avaliação dos benefícios fiscais concedidos pelo Estado do Paraná.

Diante do exposto, **recomenda-se** ao Chefe do Poder Executivo:

- Estruturar o processo de gestão, com a definição das responsabilidades da Receita do Estado do Paraná e dos órgãos gestores das políticas públicas baseadas em renúncia de receita, responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação dos resultados alcançados pelos benefícios tributários concedidos.

**III. Justificar a ausência de definição de metas e indicadores, para o acompanhamento e avaliação dos resultados alcançados em decorrência dos benefícios tributários concedidos.**

O Poder Executivo, por meio da SEFA relatou que no Programa Paraná Competitivo, via de regra, concede-se tratamentos tributários diferenciados objetivando

a geração de ICMS novo ou incremental, o que instrumentaliza uma espécie de incentivo para a empresa que realiza investimentos no estado. Dentre os tratamentos tributários diferenciados concedidos, sobressaem-se:

- (i) o parcelamento do ICMS incremental, que não representa renúncia, mas sim a postergação do prazo de pagamento do imposto gerado adicionalmente em razão do investimento;
- (ii) o diferimento de ICMS nas operações de aquisição de energia e gás natural, que também posterga o momento do pagamento do imposto para a(s) etapa(s) seguinte(s);
- (iii) a transferência de crédito de ICMS, que representa apenas a monetização do crédito pertencente à empresa, para uso exclusivo no projeto de investimento a título de pagamento de bens do ativo imobilizado e de material destinado à obra civil do empreendimento.

Nos demais tratamentos que envolvem a concessão de crédito presumido, são determinadas condicionantes de recolhimentos mínimos de modo a não implicar em renúncia de receita.

Outrossim, nas concessões do parcelamento do ICMS incremental e do diferimento de ICMS nas operações de aquisição de energia e gás natural são estabelecidos limites, os quais caracterizam-se como metas. Esses limites são o valor do investimento realizado e homologado, ou o prazo de 48 (quarenta e oito) meses, o que ocorrer primeiro.

Nas transferências de créditos também há definição de limites e prazos, que também se traduzem em indicadores de realização e alcance dos benefícios.

Por sua vez, a Receita Estadual do Paraná destaca que cinco das seis isenções concedidas no exercício de 2022 possuem meta delimitada: reduzir o preço dos respectivos bens/produtos/tratamentos, a partir da diminuição do valor do ICMS correspondente à isenção.

Os Indicadores também estão inter-relacionados, uma vez que os valores de referência, obtidos a partir da pesquisa de preços realizada pelo órgão promotor da licitação, e os valores efetivamente contratados deverão apresentar, no mínimo, a redução referente ao percentual de alíquota do imposto.

O benefício atrelado à infraestrutura dos portos, por sua vez, trata-se de isenção concedida para neutralizar efeitos da chamada “guerra fiscal”, provocada em

razão da concessão deste benefício fiscal por outras unidades federadas, trazendo potencialmente prejuízos à economia paranaense.

Logo, o objetivo está em fortalecer a indústria portuária paranaense, a fim de permitir a ampliação e a modernização da infraestrutura dos portos do Estado e assim aumentar o fluxo de desembarço de operações relacionadas ao comércio exterior.

Neste ponto, cabe parênteses para esclarecer que não há discordância da preocupação externada pela E. Corte de Contas acerca da necessidade de que o estado promova a implantação de mecanismos mais robustos de controle e avaliação da política tributária.

Porém, existe dificuldade em se estabelecer metas e indicadores quando o dilema reside na impossibilidade de algum estado sozinho sair da guerra fiscal.

Esta é a realidade para evitar a migração de empresas e empregos. Sem as desonerações, a arrecadação total tenderia a ser menor que a atual, impondo dificuldades ao governo para manter a atual estrutura funcional e realizar investimentos em favor da sociedade.

Como a maioria dos benefícios vem sendo mantida há muitos anos, os Estados não consideram essas receitas em virtude dos seus impactos sociais e culturais, de manutenção e estímulo da atividade econômica e efeitos indiretos na arrecadação.

Em algumas situações, as renúncias fiscais são concedidas até mesmo para manter a competitividade nacional em relação ao mercado externo.

Diante deste cenário, a Receita Estadual e a Secretaria de Estado da Fazenda vêm promovendo estudos para avaliar a eficácia destes benefícios fiscais, concedidos em sua grande maioria por governos passados, e que perfazem quase a totalidade das renúncias hoje existentes. É o caso:

- (iii) do Grupo de Trabalho constituído pela Direção da Receita Estadual em 2021<sup>9</sup>, por meio da Portaria nº 60/2021, com o objetivo de promover estudos visando ao aprimoramento da política fiscal e a eventual necessidade de revisão dos benefícios fiscais em vigor;
- (iv) do desenvolvimento de metodologias de estimação dos gastos tributários relacionados ao ICMS nas distintas unidades federadas, como previsto na primeira parte do projeto de pesquisa aprovado pelo COMSEFAZ no início de 2021; e

- (v) do desenvolvimento de estudo realizado sob amparo do contrato nº 2971/2022 - SEFA, celebrado entre o Estado do Paraná e a FIPE – Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas, que tem como objeto o estudo de “Avaliação dos impactos econômicos das renúncias fiscais do estado do Paraná”, projeto que compõe o escopo do Programa PROFISCO II.

Analisando a justificativa do Poder Executivo do Estado do Paraná, em que pese as informações apresentadas de que existem metas e indicadores relativos aos benefícios concedidos no Programa Paraná Competitivo, não foi apresentado qualquer documento comprovando a existência deles e seus resultados. E alguns exemplos citados não caracterizam como metas ou indicadores, mas referem-se a limites e prazos, não atendendo à Lei Estadual nº 20.648/2021 (LDO 2022), que determina expressamente (§ 2.º do art. 37) que as proposições que tratem de renúncia de receita devem consignar objetivo, metas e indicadores.

Destaca-se que não foram apresentadas justificativas da ausência de definição de metas e indicadores dos benefícios fiscais concedidos relativos ao ICMS.

Está constatada também essa ausência de acompanhamento e avaliação dos resultados, por meio de metas e indicadores, pelo fato de a Receita Estadual e a Secretaria da Fazenda terem criado um grupo de trabalho promovendo estudos para avaliar a eficácia destes benefícios fiscais.

Diante do exposto, **recomenda-se** ao Chefe do Poder Executivo:

- Promover a adoção das medidas necessárias junto aos órgãos responsáveis pela gestão de ações governamentais financiadas por renúncias de receitas para que criem mecanismos de controle, como a definição de metas e indicadores, para o acompanhamento e avaliação dos resultados alcançados em decorrência dos benefícios tributários concedidos.

**IV. Justificar a ausência de integração e colaboração entres os diferentes órgãos do Estado do Paraná para promover um efetivo acompanhamento e controle dos benefícios concedidos, tendo em vista as dificuldades apresentadas pela Invest Paraná na tentativa de obter dados para monitorar e mensurar os resultados.**

O Poder Executivo, por meio da Receita Estadual esclarece que já existe colaboração de diversos órgãos estatais quando da condução de políticas públicas com fulcro em renúncias fiscais, especialmente no que se refere à governança fiscal da renúncia, a exemplo da instituição do benefício, que conta com a participação da Receita Estadual do Paraná, da Secretaria da Fazenda, da Procuradoria-Geral do Estado, da Casa Civil e da Assembleia Legislativa do Paraná.

A Secretaria da Fazenda comunicou que apesar das informações prestadas pela Invest Paraná, sobre ausência de resposta por parte da SEFA concernente ao pedido de compartilhamento de dados sobre os investimentos realizados no Estado do Paraná, registra-se que houve avanço nesse sentido, inclusive com realização de reuniões de avaliação de sistema já em fase de implantação pela Invest Paraná. Este sistema poderá ter interface na SEFA, permitindo o compartilhamento desejado, observando o limite de sigilo fiscal determinado pelo Código Tributário Nacional.

Além do mais, a Secretaria da Fazenda está implementando o Projeto de Modernização da Gestão Fiscal do Estado do Paraná - PROFISCO II, que conta com o financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), no qual está prevista a construção e a implantação de sistemas na área dos benefícios fiscais, com o objetivo de sistematizar os processos de concessão e acompanhamento dos benefícios fiscais, por meio de metodologias que permitam cálculos de renúncia potencial e real de forma objetiva e eficiente, garantindo transparência e segurança aos envolvidos, além de possibilitar a avaliação do impacto dos benefícios fiscais.

Analisando a justificativa do Poder Executivo do Estado do Paraná, em que pese a informação apresentada de que já existe colaboração de diversos órgãos estatais quando da condução de políticas públicas com fulcro em renúncias fiscais, especialmente no que se refere à governança fiscal da renúncia, conforme já descrito na questão anterior, não foi apresentado qualquer documento comprovando a atuação dessas entidades no acompanhamento dos resultados e controle dos benefícios concedidos.

Ainda, os problemas apresentados pelo Invest Paraná para a realização do monitoramento e mensuração dos resultados ainda não foram resolvidos, apesar de supostamente ter havido avanços, conforme relatado.

Apesar dos esforços do Estado do Paraná na implementação de sistemas na área dos benefícios fiscais, constata-se que a integração e colaboração entre os diferentes órgãos do Estado do Paraná para promover um efetivo acompanhamento e controle dos benefícios fiscais concedidos é inexistente.

Diante do exposto, **recomenda-se** ao Chefe do Poder Executivo:

- Promover a adoção das medidas necessárias junto aos órgãos responsáveis pela gestão de ações governamentais financiadas por renúncias de receitas para que criem mecanismos de integração e garantia de acesso aos órgãos gestores e avaliadores dos dados necessários para a realização da avaliação dos resultados alcançados.

**V. Apresentar justificativa quanto à ausência de avaliação periódica da continuidade dos benefícios tributários concedidos, para verificar se estão gerando benefícios proporcionais ao seu custo, e avaliar se atendem aos objetivos propostos.**

Em sua manifestação, o Poder Executivo afirmou que, no âmbito do Programa Paraná Competitivo, nos casos de novos investimentos de uma mesma empresa e/ou postergação dos seus tratamentos tributários diferenciados, a análise inclui, usualmente, a comprovação por parte da requerente dos compromissos assumidos, ou seja, da homologação dos investimentos, da geração de empregos e da evolução no faturamento, com conseqüente reflexo nos recolhimentos do ICMS, bem como do prometido incremento da produção no caso dos projetos industriais.

Já a Receita Estadual informa que, via de regra, os benefícios fiscais de caráter geral são concedidos por prazo determinado, sendo reavaliados por ocasião da necessidade ou não de sua renovação, momento em que são verificadas a existência ou não das condicionantes e variáveis que provocaram sua instituição (i.e., guerra fiscal). A seguir informação acerca do Grupo de Trabalho constituído pela Direção da Receita Estadual em 2021, com o objetivo de promover estudos visando ao aprimoramento da política fiscal e a eventual necessidade de revisão dos benefícios fiscais em vigor:

**Portaria do Grupo de Trabalho para Aprimoramento da Política Fiscal**



**PORTARIA Nº 60/2021**

Constitui Grupo de Trabalho com o objetivo de promover estudos visando ao aprimoramento da política fiscal e a eventual necessidade de revisão dos benefícios fiscais em vigor.

O DIRETOR DA RECEITA ESTADUAL DO PARANÁ - REPR, no uso das atribuições legais que lhe confere o inciso I do caput do art. 9º do Anexo II da Resolução SEFA nº 1.132, de 28 de julho de 2017,

**RESOLVE:**

**Art. 1.º** Instituir Grupo de Trabalho com o objetivo de promover estudos visando ao aprimoramento da política fiscal e a eventual necessidade de revisão dos benefícios fiscais em vigor.

**Art. 2.º** O Grupo de Trabalho a que se refere o art. 1º desta Portaria será formado pelos seguintes servidores, sob a coordenação do primeiro:

I - Cláudia Stefani Salvador, RG nº 3.342.286-5;

II - Randal Sodré Fraga, RG nº 6.113.353-4;

III - Mateus Mendonça Bogue, RG nº 13.793.36-83;

IV - Antônio Ramiro Dias Tavares, RG nº 3.694.786-1;

V - Davidson Benjamin Lessa Mendes, RG nº 14.159.170-3;

VI - Paulo Cesar Bissani, RG nº 7.253.313-5.

**Art. 3.º** Os estudos de que trata o art. 1º deverão ser finalizados, com a entrega de relatório à Direção da REPR, no prazo de 150 (cento e cinquenta) dias, a partir da produção de efeitos desta Portaria.

**Art. 4.º** Quando necessário, o Grupo de Trabalho poderá requisitar a disponibilização de outros servidores lotados em qualquer unidade da REPR, para auxiliar na execução dos trabalhos.

**Art. 5.º** Ficam os servidores do Grupo de Trabalho autorizados a perceberem quotas de produtividade previstas no subitem 5.14 da Tabela de Incrementos da Resolução SEFA nº 131, de 16 de dezembro de 2002.

**Art. 6.º** Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.

Curitiba, 16 de março de 2021.

*(Assinado Digitalmente)*

**Roberto Zaninelli Covelo Tizem**  
Diretor

Porém, é importante esclarecer que há grupo de benefícios que foram concedidos por todas as unidades federadas e que o estado do Paraná acaba por ter que implantar e manter, diante da guerra fiscal que é promovida por meio do ICMS. Quanto a estes, principalmente, a Secretaria de Fazenda também vem realizando outros estudos.

Analisando a justificativa do Poder Executivo, o Estado afirma que no Programa Paraná Competitivo há avaliação periódica dos benefícios concedidos, nos casos de novos investimentos de uma mesma empresa e/ou postergação dos seus tratamentos tributários diferenciados com a comprovação por parte da requerente dos compromissos assumidos, geração de empregos e da evolução no faturamento, bem como do prometido incremento da produção no caso dos projetos industriais.

Ressalta-se que no presente relatório estão detalhadas as dificuldades que a Invest Paraná apresentou quanto ao compartilhamento dos dados sobre os investimentos realizados no Estado do Paraná e a coleta de dados de empregos e renda

de data anterior e posterior à implantação dos projetos das empresas participantes do Programa, situações estas que ainda não foram resolvidas.

Portanto, a efetividade desses acompanhamentos comprovadamente é precária tendo em vista a ausência das informações necessárias para o monitoramento dos resultados.

Com relação à afirmação de que os benefícios de caráter geral (como nominam) são reavaliados por ocasião da necessidade ou não de sua renovação, não foi apresentada comprovação documental dessas reavaliações.

Em que pese as informações prestadas com relação à avaliação periódica realizada da continuidade dos benefícios concedidos, não comprovadas, foi criado grupo de trabalho com o objetivo de promover estudos visando ao aprimoramento da política fiscal e a eventual necessidade de revisão dos benefícios fiscais em vigor, o que corrobora a ausência ou deficiência na realização dessas avaliações.

Diante do exposto, **recomenda-se** ao Chefe do Poder Executivo:

- Promover a adoção das medidas necessárias junto aos órgãos responsáveis pela gestão de ações governamentais financiadas por renúncias de receitas para que realizem avaliação periódica da continuidade dos benefícios tributários concedidos, para verificar se estão gerando benefícios proporcionais ao seu custo, e avaliar se atendem aos objetivos propostos.

**VI. Justificar a ausência de divulgação de informações detalhadas a respeito da metodologia empregada para o cálculo da estimativa da receita, dos valores tanto da previsão da renúncia de receita quanto da despesa decorrente da concessão dos benefícios tributários.**

Em sua justificativa, o Poder Executivo relata, para conhecimento, que a partir do PLDO nº 270/2023, a Receita Estadual do Paraná aprimorou a publicidade da forma de cálculo, elaborando Nota Técnica a respeito da metodologia utilizada pelo Estado para estimar a renúncia de receita em função dos benefícios fiscais. Esta nota técnica compõe o Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, item 5 do Anexo I da LDO 2024.

A metodologia utilizada pela Receita Estadual para o cálculo da estimativa da receita encontra-se disponível para acesso no portal de transparência da SEFA<sup>134</sup>.

É importante destacar que há aspectos ainda indefinidos e sem uniformização em âmbito nacional, inclusive quanto à própria conceituação de renúncia fiscal (e de benefício fiscal) e de sua abrangência, implicando, por ora, na adoção de tratamentos diversos em cada Estado. Enquanto inexistente essa uniformização de conceito e metodologia de cálculo, estão sendo adotados os critérios apresentados na Nota Técnica, para estimar os impactos da renúncia dos impostos estaduais.

Analisando a justificativa do Poder Executivo do Estado do Paraná, verifica-se que houve avanços com relação à divulgação de informações dos benefícios fiscais e a criação de grupo de trabalho com o objetivo de promover estudos visando ao aprimoramento da política fiscal.

Mas, com relação à transparência das informações, ainda são necessárias melhorias, como o proposto na IPC STN nº 16/2020, de um modelo de demonstrativo com os valores da renúncia efetivamente concedida ou da despesa realizada (empenhada) e a previsão da renúncia da receita ou fixação de despesa decorrente da concessão do benefício para o exercício de elaboração da LDO.

Ainda, carecem de divulgação as informações sobre a metodologia que foi empregada para o cálculo dos benefícios fiscais concedidos por meio do Programa Paraná Competitivo, que não foram mencionados na Nota Técnica divulgada no portal de transparência da SEFA, tendo em vista que no presente relatório já foi comprovado que se trata de renúncia de receita, conforme disposto no § 1.º do art. 14 da LRF e na IPC nº 16/2020, apesar de o Estado do Paraná persistir no argumento de que não se enquadrariam no conceito.

Essas informações e as propostas pela Atricon, na Nota Recomendatória nº 01, detalhadas no presente relatório, são necessárias para devida transparência dos gastos tributários no Estado do Paraná.

Diante do exposto, **recomenda-se** ao Chefe do Poder Executivo:

- Desenvolver a definição de uma conceituação legal sobre renúncia de receita no Estado do Paraná, tendo em vista a indefinição e ausência de uniformização em

<sup>134</sup> <https://www.fazenda.pr.gov.br/Pagina/Beneficios-Fiscais-de-Carater-Geral?windowId=014>

âmbito nacional, da conceituação de renúncia fiscal (ou benefício fiscal), observando as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal e IPC STN nº 16/2020;

- Promover a adoção das medidas necessárias junto aos órgãos responsáveis pela gestão de ações governamentais financiadas por renúncias de receitas para que divulgem informações detalhadas da estimativa da renúncia de receita com a metodologia que foi empregada para o cálculo dos benefícios fiscais concedidos no âmbito do Programa Paraná Competitivo;
- Promover a adoção das medidas necessárias junto aos órgãos responsáveis pela gestão de ações governamentais financiadas por renúncias de receitas para que elaborem um demonstrativo contendo os valores da renúncia efetivamente concedida ou da despesa realizada (empenhada) e a previsão da renúncia da receita ou fixação de despesa decorrente da concessão do benefício para o exercício de elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme IPC STN nº 16/2020.

**VII. Justificar a ausência no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) do demonstrativo dos efeitos sobre as receitas e despesas públicas decorrentes da concessão de quaisquer benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, pela Administração Pública Estadual, detalhados de forma regionalizada e identificando os objetivos de tais concessões, em atendimento à Constituição do Estado do Paraná (art. 133, § 8.º) e Constituição Federal (art. 165, § 6.º).**

O Poder Executivo, por meio da Receita Estadual informa que, a 4ª Inspeção de Controle Externo do TCE/PR, por ocasião do processo de auditoria acerca das renúncias de receitas previstas na LDO, vem colaborando na tentativa de se estabelecer algum tipo de padrão ou procedimento que permita, de alguma forma, regionalizar as renúncias de receitas.

Neste sentido, os setores técnicos da Receita Estadual responsáveis pela apuração dos impactos relativos às renúncias tributárias estão envidando esforços na tentativa de dar uma solução para os problemas relacionados à mencionada regionalização do impacto.

Do ponto de vista prático do cálculo da previsão da receita, a regionalização acrescentaria variabilidade (incerteza) ao resultado a cada região em que se desmembrar o estado.

Isso se dá porque para cada previsão feita há um erro associado, que depende da qualidade da série histórica, que teria que ser depurada para cada região. Além disso, há a questão da sazonalidade, que tende a ser diferente para cada região.

Dessa forma, no lugar de uma única previsão com margem de erro associada, haveria margens de erro associadas a cada previsão regional, que podem estar todas em um mesmo sentido, tornando a estimativa estadual pior do que aquela advinda do cálculo com os dados totais do estado.

Acrescenta-se à análise anterior a complexidade pois, para cada série histórica seria necessária uma análise de qual o modelo estocástico traz o melhor resultado.

Outra dificuldade está na regionalização a ser aplicada, pois, idealmente, cada região deveria conter municípios com perfil semelhante em relação aos setores econômicos que mantêm sua arrecadação, evitando pelo menos um fator de aumento de variabilidade.

Como isso não é possível, pois as atividades econômicas não são exclusivas de determinada área (e.g., indústria de alimentos), apesar de eventualmente ser possível identificar alguma predominância em determinadas áreas.

Por fim, há ainda a questão da apuração de forma centralizada; as empresas que optam por esta modalidade podem, a qualquer momento, alterar o local da centralização, o que pode ser muito representativo para a margem de erro das regiões envolvidas na troca do estabelecimento centralizador.

Analisando a justificativa do Poder Executivo, os argumentos apresentados pelo Estado circundam a questão da dificuldade técnica em apresentar os dados regionalizados. Em que pesem os esforços descritos para superar as dificuldades técnicas, relembra-se que a Lei Orçamentária Anual não traz informações referentes às renúncias de receitas, quanto mais o demonstrativo dos efeitos sobre as receitas e despesas públicas seja de forma geral ou regionalizada. Ou seja, apesar das dificuldades técnicas alegadas para trazer o impacto de forma regionalizada que, destaque-se, não são exclusivas do Estado do Paraná, não se vislumbra justificativa

para que a LOA não possua informações nem ao menos gerais quanto aos efeitos sobre as receitas e despesas públicas decorrentes da concessão de quaisquer benefícios de natureza financeira, creditícia e tributária.

Assim, apesar dos argumentos apresentados pelo Estado, não é possível afastar o descumprimento do comando contido nas Constituições Federal (art. 165, § 6.º) e Estadual (art. 133, § 8.º).

Diante do exposto, **recomenda-se** ao Chefe do Poder Executivo:

- Promover a adoção das medidas necessárias para que o PLOA seja acompanhado dos *“demonstrativos dos efeitos sobre as receitas e despesas públicas decorrentes da concessão de quaisquer benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, pela administração pública estadual, detalhados de forma regionalizada e identificando os objetivos de tais concessões”*.

**VIII. Apresentar justificativa quanto ao não atendimento das condições estabelecidas no art. 14 da LRF para a concessão de benefícios que acarretaram renúncia de receita, previamente à sua implantação, especificamente quanto à falta de evidenciação de que as renúncias foram efetivamente consideradas quando da estimativa de receita, ou da ausência das medidas de compensação.**

Em sua justificativa, o Governo do Estado relata que, inicialmente, há de se destacar que do universo de benefícios fiscais aprovados pelo CONFAZ no ano de 2022, apenas seis benefícios fiscais foram internalizados pelo estado do Paraná, a saber:

Benefícios Fiscais aprovados pelo CONFAZ em 2022

DECRETO	DESCRIÇÃO	BENEFÍCIO	BENEFÍCIO EXISTENTE EM OUTRAS UNIDADES FEDERADAS
Decreto 11.571/2022	Implanta as alterações promovidas pelos Convênios ICMS 133/2021 e 158/2021 no Convênio ICMS 87/2002	Isenção em operações com fármacos e medicamentos destinados a órgãos da Administração Pública Direta e Indireta Federal, Estadual e Municipal e as suas Fundações Públicas	SIM
Decreto 11.574/2022	Implanta as alterações promovidas pelos Convênios ICMS 99/2021 e 157/2021 no Convênio ICMS 10/2002	Isenção em operações com medicamentos para o tratamento de AIDS	SIM
Decreto 12.439/2022	Implanta o Convênio ICMS 187/2021	Isenção em operações com ABSORVENTES destinados órgãos da Administração Pública Direta e Indireta Federal, Estadual e Municipal e a suas fundações públicas	SIM
Decreto 12.442/2022	Implanta as alterações promovidas pelo Convênio ICMS 49/2021 no Convênio ICMS 162/1994	Isenção em operações com medicamentos para o tratamento de câncer	SIM
Decreto 12.440/2022	Implanta alterações promovidas pelos Convênios ICMS 59/2020 e 161/2021 no Convênio ICMS 38/2012	Isenção em operações com veículos automotores destinados a pessoas com deficiência física, visual, mental severa ou profunda, síndrome de Down ou autistas	SIM
Decreto 12.519/2022	Implanta o Convênio ICMS 202/2019	Isenção em operações com máquinas, aparelhos, equipamentos, suas partes e peças que especifica quando adquiridos para construção ou ampliação dos Terminais Portuários Marítimos localizados em território paranaense	SIM

Destaca que os benefícios fiscais podem ser concedidos de diversas formas, não importando a nomenclatura, mas sim a diminuição de receita. Os principais tipos de renúncia de receita estão determinados no § 1.º, do art. 14, da LRF, a saber:

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

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

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

§ 1.º 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.

§ 2.º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o caput deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

Alega que, conforme a lição de Harrisson Leite, está inserida no âmbito da renúncia de receita a isenção concedida em caráter individual. Ou seja, aquela que se concede caso a caso, mediante exame e despacho da autoridade administrativa competente.

Visto que todas as isenções concedidas no exercício de 2022 são gerais e incondicionadas, elas não estão alcançadas pelas disposições contidas no art. 14 da mencionada lei.

Diante do caráter geral das isenções implantadas em 2022, entende desnecessário o atendimento ao disposto nos incisos I e II do *caput* do art. 14 citado anteriormente, não havendo obrigatoriedade de se demonstrar que foi considerada na renúncia de receita da lei orçamentária, ou mesmo de estarem acompanhadas de medidas de compensação.

Registra ainda que, o art. 14 da LRF contempla o Princípio da Neutralidade Orçamentária, que tem como objetivo assegurar a higidez da saúde financeira do ente Público.

Nesse contexto, alega que em 2020 foi sancionada a Lei Estadual nº 20.419/2020, a qual acrescentou o § 4.º ao art. 3.º, da Lei Estadual nº 13.214/2001 para excluir a aplicação do benefício de redução da base de cálculo equivalente a 7% nas operações internas com produtos de informática e outros, a qual, quando de sua sanção, estimou acréscimo na arrecadação na ordem de R\$ 92.754.106,80 para o ano de 2022:

Impacto Fiscal Projetado

Valores em R\$

Proposta	Medida	Impacto Fiscal Projetado		
		Exercício 2020	Exercício 2021	Exercício 2022
Art. 1º do Anteprojeto de Lei	Renúncia Fiscal decorrente da inclusão de novos municípios no art. 1º da Lei nº 14.895/2005	15.224.014,86	15.779.691,40	16.331.980,60
Art. 2º do Anteprojeto de Lei	Incremento de receita resultante da extinção da redução da base de cálculo para produtos de informática e de automação nas operações destinadas a consumidores finais.	101.685.659,33	105.397.185,89	109.086.087,40
Impacto fiscal positivo projetado na arrecadação do ICMS		86.461.644,47	89.617.494,49	92.754.106,80

Regulamentação dos Benefícios Fiscais de 2022

Valores correntes em R\$ milhões

Benefício	Valor estimado
Decreto 11571 - 30 de Junho de 2022	1,2
Decreto 11574 - 30 de Junho de 2022	0,0
Decreto 12439 - 18 de Outubro de 2022	1,1
Decreto 12442 - 18 de Outubro de 2022	0,2
Decreto 12440 - 18 de Outubro de 2022	0,1
Decreto 12519 - 26 de Outubro de 2022	1,1
<b>Total dos benefícios no ano</b>	<b>3,7</b>

Além disso, afirma que até os meses de concessão dos benefícios fiscais (isenções de caráter geral), o comportamento da Receita Pública apresentou, mês a mês, excesso na arrecadação em montante superior ao previsto na Lei Orçamentária Anual, cujo incremento é maior que a estimativa de montante do impacto dos benefícios fiscais no ano.

Neste caso, houve excesso de arrecadação de R\$ 2,0 bilhões no período de vigência dos benefícios (julho a dezembro de 2022), valor suficiente para suportar os benefícios, que remontam o total de R\$ 3,7 milhões (ou seja, representam 0,002% do excesso arrecadado). Nos meses em que os benefícios foram publicados também havia excesso de arrecadação (R\$ 550 milhões em junho e R\$ 150 milhões em outubro). Além disso, o resultado do ano superou os valores previstos em R\$ 7,26 bilhões.

Acrescenta que, quer pela inaplicabilidade do art. 14 da LRF às renúncias de receitas concedidas pelo Estado no ano de 2022, dada a natureza dos benefícios fiscais (isenção de caráter geral), e, caso se entenda de forma diversa, quer pelo seu atendimento, com o resultado positivo no ano de 2022 em face da sanção da Lei Estadual nº 20.419/2020 (cujos efeitos previstos para 2022 colaborou para o comportamento positivo da receita no ano em questão), não houve desrespeito ao art. 14 da LRF, considerando que restou assegurado o princípio da neutralidade orçamentária, objetivo da norma em comento.

Ademais, após a instituição de determinada renúncia, o valor renunciado deixa de ser considerado no procedimento da previsão de receita, a qual já é calculada de forma líquida.

Desta forma, as estimativas da receita buscam calcular efetivamente o valor que se espera arrecadar, já considerando a existência das renúncias tributárias, com base no inciso I do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por fim, conclui afirmando que as renúncias dos exercícios passados, ou seja, anteriores ao exercício a que se refere a prestação de contas, que ainda estão vigentes e para as quais já foram exigidas medidas de compensação no exercício em que entraram em vigor, são demonstradas por uma questão de transparência e também já estão abarcadas pelo mencionado modelo de previsão de receita.

Analisando a justificativa do Poder Executivo, o Estado sustenta em sua argumentação duas condições para que um benefício fiscal possa ser considerado renúncia de receita. Assevera que, não importando o nome, o que caracterizaria a renúncia seria a diminuição de receita e assevera que no âmbito das isenções, somente seriam renúncias de receita aquelas concedidas em caráter individual mediante ato administrativo.

Desse modo, sustenta que as isenções concedidas em 2022 seriam todas em caráter geral e, portanto, não teriam a obrigatoriedade de observar o art. 14 da LRF. Já no caso dos benefícios concedidos no âmbito do Programa Paraná Competitivo, mantém o seu argumento inicialmente apresentado de que não se enquadrariam como renúncia de receita pois não haveria queda na arrecadação. Portanto, sustenta o Governo do Estado que não seria necessária a observância das condicionantes dos incisos I e II do artigo 14, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Adicionalmente, sustenta que devido ao fato de a receita ter apresentado um comportamento positivo, com excesso de arrecadação, também não seria possível falar em renúncia de receita.

Por fim, afirma que após a instituição de uma renúncia de receita esse valor deixa de ser considerado na previsão da receita, que consideraria somente o valor líquido.

Analisando os argumentos apresentados, observa-se um entendimento bastante equivocado do que seria renúncia de receita. O Estado considera que os benefícios concedidos em 2022 no âmbito da implantação dos Convênios do ICMS e no âmbito do Programa Paraná Competitivo não seriam renúncias de receitas. Os primeiros por terem sido concedidos “de maneira geral” e não por um ato da autoridade

administrativa, e os segundos por não terem, na sua ótica, redução na arrecadação. Somado a isso, alega que de forma geral não haveria renúncia porque a receita apresentou um comportamento positivo, tendo havido excesso de arrecadação.

Primeiramente é necessário esclarecer a interpretação do § 1.º do artigo 14 da LRF. A IPC 16<sup>135</sup>, já mencionada anteriormente neste relatório, possui uma definição para cada um dos tipos de benefícios elencados no referido § 1.º. Ao tratar de isenção de caráter não geral traz o seguinte:

e) **Isenção** - benefício tributário que consiste numa vantagem concedida por lei no sentido de dispensar o contribuinte do pagamento do imposto. Há concretização do fato gerador do tributo sendo este devido, mas a lei dispensa seu pagamento. É a espécie mais usual de benefício tributário que gera renúncia e define-se como a dispensa legal, pelo Estado, do débito tributário devido. (CTN, Arts. 176 a 179).

f) **Concessão de caráter não geral** – dispensa legal, pelo Estado, do débito tributário devido. Implica em **tratamento tributário diferenciado para determinado setor/segmento/contribuinte/programa**. (sem grifo no original)

Ou seja, resta claro que os benefícios instituídos em 2022 se enquadram no rol do § 1.º do art. 14 da LRF, uma vez que são renúncias que beneficiam especificamente determinados setores e segmentos de contribuintes ou visam apoiar determinados programas de governo, não sendo suficiente para descaracterizá-los como renúncia de receita o simples fato de não terem sido concedidos por ato individual da autoridade administrativa.

Em segundo lugar, a tese de que os benefícios concedidos aos participantes do Programa Paraná Competitivo não caracterizam renúncia de receita porque não haveria redução na arrecadação também não merece prosperar. Para a verificação se há ou não renúncia de receita tem que se olhar para a arrecadação potencial, e não somente a arrecadação nominal. Destaque-se, novamente, a IPC 16 que conceitua que *“insere-se no conceito de benefício tributário a desoneração de operação normalmente sujeita à incidência de tributo ou contribuição social e que resulte em decréscimo, mesmo que potencial, de arrecadação tributária”*. Portanto, ainda que se afirme que é mantido um piso de arrecadação, com base na arrecadação pretérita, não se pode dizer que o Estado não esteja abrindo mão, ou seja, renunciando, o incremento da arrecadação decorrente do aumento de produção e faturamento das empresas participantes. Nesse mesmo sentido, de que a renúncia se caracteriza e deve

---

<sup>135</sup> IPC 16, página 10.

ser fiscalizada mesmo que não haja decréscimo de receita é o entendimento do TCU, já exposto no início deste relatório.

Também a doutrina, na figura de Weder de Oliveira<sup>136</sup> não deixa dúvidas quanto à necessidade de considerar a perda de arrecadação potencial, veja-se:

A LRF não faz nenhuma distinção entre benefício tributário que incida sobre situações tributárias preexistentes e benefício tributário que afetará situações que serão materializadas no futuro. Não faz nenhuma distinção entre redução de receita que vinha sendo arrecadada ou de receita passível de ser arrecadada. Nesse aspecto, o conceito da LDO não deixa dúvidas: benefício tributário acarreta redução da arrecadação potencial.

Outro argumento apresentado é o de que o excesso de arrecadação neutralizaria os efeitos da concessão dos benefícios. Novamente é valiosa a lição de Weder de Oliveira<sup>137</sup> ao asseverar que a LRF é taxativa no inciso II do art. 14 sobre as formas de compensação, ou seja, não é possível admitir o excesso de arrecadação decorrente de fatores econômicos e muitas vezes alheios à esfera de influência do gestor como forma de compensação de renúncias de receita concedidas. Tem-se que analisar, ainda, o § 2.º do artigo 14 da LRF, que, ao estabelecer que nos casos em que a concessão do benefício “*decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso*”, torna logicamente incompatível com o seu texto a pretensão de usar um excesso de arrecadação posterior à concessão do benefício como medida de compensação.

E por fim, o princípio da neutralidade orçamentária demanda que o orçamento seja equilibrado de modo que, ao renunciar uma receita se tenha uma fonte de compensação perene (inciso II) e não a um excesso de arrecadação que é dependente de um bom ou mau desempenho econômico.

Por fim, quanto ao inciso I do art. 14 da LRF, o Estado não se desincumbiu de demonstrar que houve efetivamente a dedução das renúncias quando da estimativa da receita, permanecendo no campo da retórica. Como exposto inicialmente, não basta a mera afirmação de que as renúncias estão consideradas na estimativa da receita, é necessária a sua efetiva demonstração, havendo inclusive uma forma prevista no MCASP e que não foi observada.

<sup>136</sup> OLIVEIRA, Weder de. **Curso de responsabilidade fiscal: direito, orçamento e finanças públicas**. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. Páginas 893 e 894.

<sup>137</sup> Ibid, página 867.

Desse modo, é possível concluir que, quanto às renúncias de receitas instituídas em 2022, o Estado do Paraná descumpriu o art. 14 da LRF ao implementar os benefícios sem a observância das condicionantes ali estabelecidas.

Diante do exposto, **determina-se** ao Chefe do Poder Executivo:

- Observar rigorosamente as condições previstas nos incisos I e II, e §§ 1.º e 2.º, do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, quando da concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.

## **6. TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL**

### **6.1. CONTEXTUALIZAÇÃO**

A transparência é um princípio basilar da ideia de democracia, consistindo em um mecanismo de controle das ações do Estado por parte dos órgãos de fiscalização e dos cidadãos, por meio da disponibilização e publicação dos atos governamentais, permitindo o acompanhamento dos gastos e dos investimentos nas políticas públicas, bem como a avaliação do desempenho dos seus gestores.

Ao longo dos últimos anos, a demanda da sociedade por informação pública se tornou mais ampla, mais complexa e mais profunda que em qualquer outro momento da história dos Estados Democráticos de Direito.

A transparência na administração pública se fortaleceu desde a promulgação da Constituição de 1988 e, posteriormente, com a publicação de instrumentos jurídicos significativos que garantiram o direito de acesso às informações, revelando um avanço no desenvolvimento da transparência e da participação da sociedade na gestão pública.

No Estado do Paraná, a Controladoria Geral do Estado (CGE/PR), como órgão central do Sistema de Controle do Poder Executivo, é a responsável pela promoção de práticas que favoreçam a cultura da transparência e do fomento ao controle social.

Considerando a necessidade do cumprimento legal em relação à transparência pública das informações divulgadas à sociedade, torna-se necessária a avaliação das informações disponibilizadas.

Neste sentido, foi feita a análise da avaliação do Índice de Transparência da Administração Pública (ITP) dos órgãos do Poder Executivo do Estado do Paraná, bem como realizados comparativos entre as instituições avaliadas, no intuito de demonstrar a fidedignidade das informações disponibilizadas pelos órgãos em suas plataformas digitais.

#### **6.1.1. OBJETIVO E RELEVÂNCIA DO TEMA**

O presente trabalho tem por objetivo fornecer uma análise sobre a transparência das informações públicas disponibilizadas à sociedade paranaense por

meio dos sites oficiais e dos Portais da Transparência dos órgãos do Poder Executivo Estadual.

A transparência, além de possibilitar a fiscalização por parte dos órgãos de controle externo e da sociedade, permite a criação de indicadores que possibilitam a avaliação da atuação governamental.

O direito de saber onde o recurso público é gasto ou investido é um instrumento fundamental para a democracia, uma vez que possibilita ao cidadão a participação nas ações da gestão pública.

Segundo ANTONIK<sup>138</sup>, *“A Accountability necessita de demonstrações de respeito social e de transparência de processos e resultados. Na área governamental, os entes públicos têm facilitado o acesso à informação sobre gastos e atos da administração. A transparência é uma onda inexorável que avança sobre as economias mundiais”*.

Vale ressaltar que a transparência também tem sua importância na Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU). Entre os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), o ODS 16 busca *“promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas a todos os níveis”*.

Das doze metas que compõem o ODS 16, três tratam diretamente de transparência e participação social:

**16.6.** Desenvolver instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis.

**16.7.** Garantir a tomada de decisão responsiva, inclusiva, participativa e representativa em todos os níveis.

**16.10.** Assegurar o acesso público à informação e proteger as liberdades fundamentais, em conformidade com a legislação nacional e os acordos internacionais.

### 6.1.2. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL

A Constituição Federal de 1988 garantiu ao cidadão o acesso aos dados públicos gerados e mantidos pelo governo, sendo direito de todos a obtenção dos materiais por meio da publicidade e transparência das informações, conforme instituído:

---

<sup>138</sup> ANTONIK, Luis Roberto. Compliance, Ética, Responsabilidade Social e Empresarial – Rio de Janeiro – RJ: Alta Books, 2016, p 203.

## Título I - Dos Direitos e Garantias Fundamentais

## Capítulo I – Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos

Art. 5.º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

[...]

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Nesse sentido, a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabelece normas de finanças públicas, voltadas para a responsabilidade da gestão fiscal, e preceitua que “a *responsabilidade na gestão fiscal pressupõe ação planejada e transparente*”. Assim deixa-se claro que a transparência é princípio fundamental para o agente público ter responsabilidade na gestão fiscal.

Além disso, a LRF apresenta o Capítulo IX - Da Transparência, Controle e Fiscalização, o qual contempla os artigos 48, 48-A e 49; os primeiros alterados pela Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009 e pela Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016, exigindo maior transparência ao disciplinar o acesso das informações em tempo real por meio eletrônico, relacionadas à execução orçamentária e financeira; o acesso de informações referentes à despesa ou receita a qualquer cidadão, além da adoção de um sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a um padrão mínimo de qualidade.

Posteriormente, a aprovação da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, Lei de Acesso à Informação, representou uma evolução no processo de transparência, contribuindo para a garantia dos procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, na disponibilização do acesso a informações previstas na Constituição Federal.

Assim, a legislação referenciada tornou-se um marco histórico no desenvolvimento do processo democrático nacional, permitindo ao cidadão comum amplo acesso às informações do Estado, em destaque a forma como este arrecada suas receitas e executa suas despesas.

A partir de então, inúmeros foram os pedidos de acesso à informação, seja por parte do cidadão comum, da imprensa ou órgãos de controle. Nesse viés, em 2018, a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), aprovou a Resolução nº 09/2018, com o objetivo de estimular o controle e a fiscalização dos portais das transparências pelos Tribunais de Contas.

Na esfera estadual, o Decreto nº 10.285, de 25 de fevereiro de 2014, estabelece os procedimentos do Poder Executivo para garantir o acesso à informação, nos termos da legislação vigente:

Art. 3.º O acesso à informação nos termos deste Decreto orienta-se pelos princípios da Administração Pública, observadas as seguintes diretrizes:

- I - respeito à publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;
- II - divulgação de informação de interesse público, independente de solicitação;
- III - utilização de meios de comunicação oferecidos pela tecnologia da informação;
- IV - promoção da cultura de transparência na Administração Pública; e
- V - incentivo ao controle social da Administração Pública.

As atribuições relacionadas ao desenvolvimento de ações que contribuam para a transparência no âmbito do Poder Executivo Estadual são desempenhadas atualmente pela Coordenadoria Geral do Estado, por meio da Coordenadoria de Transparência e Controle Social – CTCS.

## **6.2. CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO - CGE/PR**

### **6.2.1. COMPETÊNCIAS E COMPOSIÇÃO**

A Controladoria Geral do Estado, instituída nos termos da Lei Estadual nº 17.745/2013 e da Lei Estadual nº 21.352/2023, é o órgão central do Sistema de Controle do Poder Executivo Estadual e tem sua regulamentação aprovada pelo Decreto nº 2.741/2019, que define suas competências, conforme segue:

Art. 1.º A Controladoria-Geral do Estado – CGE, nos termos do art. 8.º da Lei 19.848, de 03 de maio de 2019, constitui órgão integrante da Governadoria do Estado, com as seguintes competências:

- I. o desenvolvimento de ações que contribuam para a consolidação de uma cultura de ética, probidade e transparência no serviço público estadual;
- II. o fomento e participação da sociedade civil na transparência e na prevenção da corrupção;

De acordo com o citado decreto também está definida a composição da CGE/PR:

Art. 2.º A Controladoria-Geral do Estado é o órgão central do Sistema Estadual de Controle do Poder Executivo Estadual, na forma dos arts. 70 e 74 da Constituição Federal, composta pelo Sistema de Controle Interno, pelo Sistema de Transparência e Controle Social, pelo Sistema de Corregedoria, pelo Sistema de Ouvidoria e pelo Sistema de Integridade e Compliance, e tem por finalidade a coordenação, o controle, a avaliação, a promoção, a formulação e a implementação de mecanismos e diretrizes de prevenção e combate à corrupção no Poder Executivo Estadual, bem como de regulamentação e normatização dos sistemas de controle do Poder Executivo Estadual.

A Coordenadoria de Transparência e Controle Social tem suas atribuições definidas no art. 18 do Regulamento da Controladoria Geral do Estado, regulamentado pelo Decreto nº 6.929/2021, que estabelece sua vinculação à Diretoria de Auditoria, Controle e Gestão (DACG), sendo a responsável por monitorar a inserção de dados disponibilizados a todo cidadão no Portal da Transparência do Estado, além de fomentar ações que envolvam a transparência estadual, fortalecendo o controle social.

O Portal da Transparência permite pesquisas sobre receitas, despesas, ações oficiais, contratos, licitações e funcionamento do Estado, e, as informações não localizadas no Portal da Transparência podem ser solicitadas, com base na Lei de Acesso à Informação, por meio de formulário disponível na plataforma.

Além disso, o cidadão tem à sua disposição canal de denúncia e ouvidoria, que podem ser acessados no rodapé do Portal da Transparência, para o registro denúncias, sugestões, críticas, reclamações e/ou elogios.

#### **6.2.2. ATIVIDADES DESENVOLVIDAS PELA CGE/PR NO EXERCÍCIO DE 2022**

Especificamente, com relação ao exercício de 2022, foi demandado à Controladoria Geral do Estado, por meio do Ofício nº 86/2023-7ICE, quais ações foram desenvolvidas pela Coordenadoria de Transparência e Controle Social (CTCS), relativas à contribuição para a transparência e o fomento do controle social, conforme Decreto nº 10.285/2014 e Decreto nº 2.741/2019.

Inicialmente, a Controladoria-Geral do Estado informou que a CTCS possui dentre suas competências a gestão do Portal da Transparência do Estado (PTE). As ações realizadas para criar melhorias e facilidades na consulta de informações, pelas suas próprias características, já representam estímulo ao controle social e contribuição para a transparência. A gestão da rede de Agentes de Transparência dos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual também, pois compete a eles individualmente ou

de maneira integrada a divulgação das informações, contribui para a melhoria e gestão da transparência das respectivas unidades.

Assim, a CTCS traz as diretrizes a serem seguidas pelos Agentes de Transparência, bem como determina a criação de planos de trabalho, conforme a Instrução Normativa CGE nº 05/2022. Sendo tal prática iniciada no ano de 2022 e que vem sendo gradativamente aprimorada.

Além disso, a Controladoria-Geral do Estado relatou que ao longo do ano de 2022, foram realizadas ações de padronização internas, com foco em melhorar a oferta do serviço à população, como por exemplo o fluxograma de atendimento aos pedidos de acesso à informação e a publicação da Instrução Normativa CGE nº 06/2022, que trata das competências dos Agentes de Transparência.

Outro ponto de destaque apresentado pela CGE/PR foram os Ofícios Circulares CGE nº 10 e 11, que tratam da divulgação de informações junto à área temática de cada órgão dentro do PTE. De acordo com o informado, periodicamente, a CTCS faz o monitoramento dos itens a serem disponibilizados e, caso seja verificada a ausência de alguma informação, o órgão, por meio do Agente de Transparência, é comunicado para regularização. É um trabalho de monitoramento rotineiro e contínuo, que não se encerra ou se completa apenas com o envio dos ofícios, pois a todo momento os órgãos e entidades geram novas informações de interesse público que devem ser atualizadas e divulgadas.

Ademais, a CGE/PR salientou que a grande maioria da disponibilização das informações é feita de maneira automatizada, utilizando os sistemas primários de informação do Estado. Entretanto, existem informações que não derivam de sistemas, como a disponibilização dos planos de trabalho, por exemplo. Neste caso, a alimentação é feita manualmente pelo Agente de Transparência designado na área temática do PTE.

Ainda de acordo com o Órgão de Controle Estadual, a padronização desta área temática com os itens obrigatórios em sequência estimula o controle social, pois permite a realização de um comparativo facilitado por meio da localização da mesma informação de diferentes órgãos e entidades. Esta consulta, inclusive, é a quinta mais acessada no Portal. Esta prática já é consolidada e utiliza das ferramentas disponíveis no PTE, de forma que não gera necessidade de cada órgão ou entidade despender recurso público para a criação de um “portal próprio”. Esse conjunto de informações é

denominado de “Portal Institucional” pela CGE/PR, o qual fica dentro do PTE, gerando economia, padronização e periodicidade de alimentação, tendo como responsáveis por alimentação, os próprios órgãos e entidades.

Ao longo do exercício de 2022, segundo a Controladoria do Estado, foram realizadas ações em parceria com a comunicação social, por meio de postagens via rede social, tratando, por exemplo, dos canais de atendimento, divulgação da LAI, lançamento da cartilha de acesso à informação, divulgação do PTE, CGE/PR Itinerante, *Webinars*, dentre outros. Além de diversas notícias de serviços e atuações que estimulam a participação do cidadão como: ações do CGE/PR Itinerante, Webinar com a Transparência Internacional no Dia Internacional de Combate à Corrupção, participação com palestrante na 2ª semana Paranaense de Transparência Fazendária, ações de controle social junto ao serviço da travessia da baía de Guaratuba.

Em resposta, também foi destacado pela CGE/PR o denominado programa “CGE ITINERANTE”, visto que ao longo do ano de 2022 foram realizadas diversas ações de divulgação dos canais de atendimento do PTE e acesso à informação, bem como pesquisas de satisfação, inclusive com a publicação de relatórios, que também foram enviados aos gestores, para que, caso necessário, realizassem melhorias no serviço prestado.

De acordo com a Entidade, as ações do programa consistem em deslocar uma equipe ao local de prestação de serviços, para realização de uma ação ativa de divulgação dos canais de acesso, com a distribuição de *flyers*, exposição de *banners* e conversas com a população para que tenham conhecimento da principal ferramenta de transparência do Estado, bem como saber como exercer o controle social por meio dos pedidos de acesso à informação, informando à sociedade sobre seus direitos e os deveres da administração pública. Ação essa, que inclusive já foi premiada no ano de 2020.

Ainda, quanto às ações desenvolvidas durante o exercício de 2022, a Controladoria ressaltou o lançamento da cartilha de acesso à informação, visto que o objetivo da sua construção é justamente auxiliar o cidadão na hora de realizar o pedido, de forma a educá-lo e incentivá-lo a participar desta importante ferramenta de controle.

O lançamento da cartilha foi feito durante o Webinar com representantes da Transparência Internacional, em comemoração ao Dia Internacional de Combate à

Corrupção, data em que o Poder Executivo alcançou o primeiro lugar em levantamento da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, por meio do Núcleo de Estudos da Transparência Administrativa e da Comunicação de Interesse Público (NETACIP), que avalia os instrumentos de transparência e controle social dos estados brasileiros.

Por fim, a Controladoria Geral do Estado do Paraná destacou a conquista do Selo Diamante, no *ranking* do Radar Nacional de Transparência Pública, realizado pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil e posteriormente consolidado por meio da resposta à Solicitação de Informações nº 128/2022 do próprio TCE/PR.

Em complemento às ações realizadas pela CGE/PR no ano de 2022, conforme Prestação de Contas da instituição, foram abertos mais de 100 pedidos de melhoria a serem implementadas no PTE pela equipe técnica, dentre eles, destaca-se a criação do CGEOuv+, que traz informações sobre os atendimentos de ouvidoria e acesso à informação, publicação dos *Jetons* recebidos por servidores, bem como a publicação dos planos de trabalhos dos Agentes de Transparência, Ouvidoria, Controle Interno e *Compliance*.

Mais de 85 reuniões e capacitações foram desenvolvidas com Agentes de Transparência com temas relacionados à transparência institucional dos órgãos com mesma natureza jurídica (administração direta, sociedades de economia mista, órgãos de regime especial, autarquias, empresas públicas, fundações e serviços sociais autônomos) para que pudesse haver troca de experiências entre os agentes, melhorando no desempenho de suas funções, além do envio de 35 informações técnicas a órgãos e entidades do Poder Executivo, com solicitações e dados relativos à adaptações das informações apresentadas nas áreas de transparência estadual, bem como de respostas à questionamentos do controle externo.

Além disso, ao longo do ano de 2022, a Coordenadoria participou ativamente do Programa Controla Paraná, que capacita servidores municipais do Estado de forma a estimular e fomentar a criação de controladorias municipais. Foram realizadas capacitações em Curitiba, Maringá, Guarapuava, que também receberam servidores de municípios vizinhos.

## 6.3 AVALIAÇÃO DO SISTEMA DE TRANSPARÊNCIA DO PODER EXECUTIVO ESTADUAL

### 6.3.1. ITP: ÍNDICE DE TRANSPARÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Com o intuito de avaliar o sistema de transparência do Estado, no propósito de cumprir com o Objetivo nº 01 do Plano Estratégico 2017-2021 de “*fomentar a transparência da Administração Pública*” foi criado o Índice de Transparência da Administração Pública, ou ITP, um parâmetro instituído pelo Tribunal de Contas do Paraná para medir em parceria com a sociedade o grau de transparência dos portais eletrônicos dos entes públicos.

Desde 2019, o índice é utilizado anualmente para verificar a conformidade legal e a qualidade dos portais da transparência de entidades públicas, com base em cinco dimensões: transparência administrativa, transparência financeira, transparência passiva, boas práticas e usabilidade.

Nesse sentido, o TCE/PR vem avaliando o índice de transparência dos municípios, com a finalidade de medir, em parceria com a sociedade, o grau de transparência dos portais eletrônicos dos referidos entes públicos.

Nessa perspectiva, por meio do Acórdão nº 1195/2022 do Tribunal Pleno desta Corte de Contas, foi aprovada a formalização do Termo de Adesão ao Acordo Plurilateral de Cooperação Técnica nº 03/2022, celebrado entre a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil, o Instituto Rui Barbosa, o Conselho Nacional de Presidentes dos Tribunais de Contas, a Associação Brasileira de Tribunais de Contas dos Municípios, os Tribunais de Contas do Brasil e o Conselho Nacional de Controle Interno, para a promoção de ações voltadas à ampliação da transparência das informações produzidas e/ou custodiadas pelo Poder Público, em especial, por meio do Programa Nacional de Transparência Pública.

Por sua vez, quanto ao exercício de 2022, com relação ao Índice de Transparência referente aos órgãos do Poder Executivo do Estado, objeto de análise deste trabalho, o TCE/PR, em parceria com a ATRICON, para o cumprimento do Plano Anual de Fiscalização (PAF), dentro do Plano Estratégico desta casa, realizou a avaliação do ITP no Estado do Paraná, em especial quanto aos portais da transparência do Poder Executivo Estadual, Poder Judiciário, Poder Legislativo, Defensoria Pública, Ministério Público e Tribunal de Contas do Estado.

A metodologia de avaliação do Índice de Transparência ocorreu em três etapas: fase declaratória (responsáveis pelo controle interno verificam o cumprimento dos critérios); fase de validação (equipe do TCE/PR valida as respostas e, caso necessário, concede o contraditório ao ente); e fase de elaboração (publicação do *ranking* final no portal da ATRICON).

A partir da publicação do *ranking* final foi atribuído ao Poder Executivo do Estado do Paraná um índice de transparência equivalente a 98,51%, classificado como Diamante pelo Programa Nacional de Transparência Pública, revelando um grau de transparência elevado.

De acordo com a análise realizada, o índice não alcançou os 100%, em razão da deficiência na disponibilização dos dados relativos a Renúncias Fiscais, devido à inexistência de gravação em diversos formatos e de ferramenta de pesquisa específica, que permita pesquisar dentro deste conjunto de informações, possibilitando filtros específicos, em relação ao conjunto de dados referentes às Renúncias.

Conforme verificação realizada no Portal da Transparência, o Estado do Paraná somente divulga o Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, anexo à LDO, em que constam somente os valores da renúncia de receita prevista para o exercício e os dois subsequentes.

Ainda com relação à Renúncias Fiscais, vale ressaltar que a ATRICON publicou, em 16 de janeiro de 2023, a Nota Recomendatória nº 01, com recomendação aos Tribunais de Contas brasileiros quanto à sua atuação em relação ao tema dos gastos tributários.

Nesse sentido, a Nota Recomendatória detalha ações dos gestores para dar transparência aos dados sobre os gastos tributários, inclusive quanto à Renúncia de Receitas, indicando quais itens e de que forma devem ser disponibilizados em atendimento ao princípio da transparência.

### **6.3.2. COMPARATIVO DO ITP ESTADUAL COM OS DEMAIS ESTADOS E PODERES E/OU ÓRGÃOS DO PARANÁ.**

Quando comparado aos demais Estados brasileiros o ITP do Poder Executivo do Estado do Paraná ocupou a primeira posição no *ranking* dos Estados avaliados e publicados no Radar Nacional da Transparência, conforme segue:

**Tabela 112 - Índice da Transparência do Poder Executivo Estadual**

Estado	ITP %	Estado	ITP %
Amapá	63,20%	<b>Paraná</b>	<b>98,51%</b>
Amazonas	89,59%	Pernambuco	94,80%
Bahia	78,07%	Piauí	82,53%
Ceará	81,04%	Rio de Janeiro	72,12%
Espírito Santo	87,36%	Rio Grande do Sul	92,57%
Maranhão	94,80%	Rondônia	91,82%
Mato Grosso	92,19%	Santa Catarina	84,16%
Mato Grosso do Sul	95,54%	São Paulo	81,41%
Minas Gerais	93,31%	Sergipe	64,31%
Pará	52,04%	Tocantins	85,02%
Paraíba	73,23%	Distrito Federal	73,96%

Fonte: Programa Nacional da Transparência – ATRICON – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil

No entanto, apesar de quando analisado de forma ampla, o Poder Executivo do Estado apresenta um Índice de Transparência elevado, no momento que o olhar é direcionado pontualmente para os diferentes Poderes do Estado do Paraná, o ITP demonstra que existem disparidades na disponibilização das informações:

**Tabela 113 - Índice da Transparência dos Poderes Estaduais**

Poder/Instituição	Índice ITP%
Poder Executivo	98,51%
Poder Judiciário	93,97%
Ministério Público	92,24%
Tribunal de Contas	89,43%
Defensoria Pública	79,11%
Assembleia Legislativa	72,55%

Fonte: Programa Nacional da Transparência – ATRICON – Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil

Embora a CGE/PR seja o órgão central do sistema de controle do Poder Executivo, principal agente responsável pelas finanças públicas, o seu campo de atuação é exclusivo sobre o Poder Executivo. Já, com relação ao Poder Judiciário e Legislativo, o Ministério Público, Defensoria Pública e Tribunal de Contas, sua atuação é

meramente colaborativa, nos termos do Art. 78 da Constituição do Estado do Paraná, que determina que o controle interno deve ser integrado, conforme citado a seguir:

Art. 78. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema e controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Estado;

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

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Estado;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Dessa forma, considerando que a transparência permeia a todos os Poderes e Órgãos da Administração Pública Estadual, é necessária a junção de esforços, no sentido de que todos os demais Poderes do Estado do Paraná tenham um índice de transparência muito próximo, o que não foi verificado na prática.

Nesse sentido, conforme tabela supracitada, a Defensoria Pública aponta um índice de transparência equivalente a 79,11%, o que corresponde a uma classificação nível intermediário, estando distante do índice apresentado pelo Poder Executivo Estadual.

Por sua vez o Poder Judiciário aponta um índice de transparência equivalente a 93,97%, sendo o índice que mais se aproxima do Poder Executivo Estadual.

Logo, é possível observar que, apesar de o Poder Executivo ter alcançado um índice de transparência elevado, ocorre uma discrepância com relação aos demais Poderes do Estado.

Sobre outro viés, é importante ressaltar que, apesar do ITP do Poder Executivo Estadual corresponder a 98,51%. Porém, quando a análise é realizada sobre cada um dos órgãos que compõem a sua estrutura, mais uma vez, verifica-se disparidade quanto aos seus graus de transparência.

Nesse contexto, foi realizado, pela 7ª Inspeção de Controle Externo, trabalho de fiscalização com o objetivo de identificar o Índice de Transparência dos Portais das Universidades Estaduais do Estado do Paraná, conforme Processo nº 533.950/20.

A partir da aplicação dos critérios legais, foram analisados os Portais, com base na Resolução nº 09/2018 da ATRICON, e obtiveram-se os índices de transparência, a seguir relacionados:

**Tabela 114 - Índice da Transparência das Universidades Estaduais:**

Índice da Transparência das Universidades Estaduais	
UNIVERSIDADE	ITP %
UNICENTRO	63,67%
UEPG	62,83%
UEM	58,58%
UENP	56,11%
UEL	53,45%
UNIOESTE	50,73%
UNESPAR	39,99%

Diante da análise do trabalho realizado foram identificadas inconsistências relativas a: Transparência das Informações Prioritárias, das Informações Institucionais, Receitas, Despesas, Recursos Humanos, Diárias, Licitações, Contratos, Serviços de Informação ao Cidadão (SIC-físico e eletrônico), Acessibilidade e Carta de Serviços ao Usuário.

Os apontamentos verificados, na maior parte das vezes, foram observados em todas as Universidades, demonstrando que os portais da transparência das Universidades Estaduais do Paraná não seguem um padrão de divulgação das informações, bem como não atendem todos os requisitos estabelecidos na legislação aplicável.

Por meio do Acórdão nº 2158/2020 TCE/PR (Processo nº 533.950/20), foram determinadas recomendações com o intuito de aprimorar os seus respectivos portais da transparência.

No âmbito da Transparência das Informações Prioritárias, foi recomendado que mantenham sítio oficial e/ou portal da transparência próprio ou compartilhado com ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação.

Quanto à Transparência das Informações Institucionais, foi recomendada a apresentação de informações como: registro das competências, estrutura organizacional, endereços, telefone da entidade, horário de atendimento,

perguntas e respostas mais frequentes e canal de comunicação com cidadão do tipo “Fale Conosco” que permita ao interessado comunicar-se com o órgão por via eletrônica ou telefônica, bem como identificação dos responsáveis.

No que tange à Transparência das Receitas, foi recomendada a apresentação de informações como: natureza da receita, previsão dos valores da receita, valores da arrecadação, inclusive recursos extraordinários, ferramenta de pesquisa específica (que permita pesquisar dentro deste conjunto de informações, possibilitando filtros específicos), gravação de relatórios em diversos formatos, existência de informações atualizadas (tempo real), existência de histórico das informações (pelo menos 3 anos), apresentação de informações sobre transferências federais, estaduais e municipais: com indicação do valor recebido; com indicação da origem dos recursos; com indicação da data do repasse.

Com relação à Transparência das Despesas, foi recomendada a apresentação de informações como número e o valor de empenho, liquidação e pagamento, classificação orçamentária, especificando a unidade orçamentária, a função, a subfunção, a natureza da despesa e a fonte dos recursos, pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento, procedimento licitatório, bem como a sua dispensa ou inexigibilidade, bem fornecido ou serviço prestado, ferramenta de pesquisa específica (que permita pesquisar dentro deste conjunto de informações, possibilitando filtros específicos), gravação de relatórios em diversos formatos, existência de informações atualizadas (tempo real), existência de histórico das informações (pelo menos 3 anos), apresente informações sobre transferências realizadas: com indicação do valor concedido, com indicação de beneficiário, com indicação da data do repasse.

No que diz respeito à Transparência dos Recursos Humanos, foi recomendada a apresentação de informações como relação dos servidores, indicação de cargo e/ou função desempenhada por cada servidor, indicação da lotação de cada servidor, indicação da remuneração nominal de cada servidor, tabela com o padrão remuneratório dos cargos e funções, existência de informações atualizadas (do ano da pesquisa), existência de histórico das informações (pelo menos 3 anos).

Sobre à Transparência das Diárias, foi recomendada a apresentação de informações como nome do beneficiário, cargo do beneficiário, número de diárias usufruídas por afastamento, período de afastamento, motivo do afastamento, local de destino, tabela ou relação que explicita os valores das diárias dentro do Estado, fora do

Estado e fora do país, conforme legislação local, existência de informações atualizadas (do ano da pesquisa), existência de histórico das informações (pelo menos 3 anos).

Por sua vez, no âmbito da Transparência das Licitações, foi recomendada a apresentação de informações como íntegra dos editais de licitação, íntegra das dispensas, íntegra das inexigibilidades, íntegra da Ata de Adesão – SRP, resultado dos editais (indicar vencedor), resultado dos editais (indicar valor), ferramenta de pesquisa específica (que permita pesquisar dentro deste conjunto de informações, possibilitando filtros específicos), gravação de relatórios em diversos formatos, existência de informações atualizadas (do ano da pesquisa), existência de histórico das informações (pelo menos 3 anos).

Quanto à Transparência dos Contratos, foi recomendada a apresentação de informações como contratos na íntegra e termos aditivos, indicação do Fiscal do Contrato, existência de informações atualizadas (do ano da pesquisa), existência de histórico das informações (pelo menos 3 anos).

Com relação à Transparência dos Serviços de Informação ao Cidadão (SIC-físico), foi recomendada a apresentação de informações como possibilidade de envio de pedidos de informação de forma física, indicação da unidade/setor físico responsável pelo SIC, indicação de endereço físico do SIC, indicação de telefone do SIC, indicação dos horários de funcionamento do SIC.

No que tange à Transparência dos Serviços de Informação ao Cidadão (SIC-eletrônico), foi recomendada a apresentação de informações como possibilidade de envio de pedidos de informação de forma eletrônica (e-SIC), apresente possibilidade de acompanhamento posterior da solicitação, que a solicitação por meio do e-SIC seja simples, sem a exigência de itens de identificação do requerente que dificultem ou impossibilitem o acesso à informação, tais como: envio de documentos, assinatura reconhecida, declaração de responsabilidade, maioria, instrumento normativo local que regule a LAI, publique relatório anual estatístico contendo a quantidade de pedidos de acessos recebidos, atendidos, indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes, apresente rol das informações que tenham sido desclassificadas nos últimos 12 (doze) meses, apresente rol de documentos classificados em cada grau de sigilo, com identificação para referência futura.

Sobre à Transparência da Acessibilidade, foi recomendada a apresentação de informações como símbolo de acessibilidade em destaque, exibição do “caminho” de páginas percorridas pelo usuário, opção de alto contraste, redimensionamento de texto, mapa do site, teclas de atalho.

Por fim, no âmbito da Transparência da Carta de Serviços aos Usuários, foi recomendada a apresentação de informações como participação em redes sociais, existência de Ouvidoria com possibilidade de interação via internet e divulgação da Carta de Serviços ao Usuário.

Assim, pode-se observar que ao se realizar uma avaliação mais criteriosa e com maior alcance, foram encontradas uma série de inconsistências quanto às informações disponibilizadas nos seus respectivos portais da transparência, ressaltando-se que as Universidades Estaduais do Paraná fazem parte da estrutura do Poder Executivo Estadual.

Assim, é possível observar que, a despeito do Poder Executivo exibir um alto ITP, quando são considerados os demais órgãos, que também fazem parte da gestão Estadual, este índice tende a diminuir, o que demonstra que dentro do Poder Executivo Estadual ainda existem pontos a serem otimizados na disponibilização dos dados e das informações indispensáveis para a adequada transparência das entidades pertencentes à Administração Pública Estadual.

### 6.3.3. CONCLUSÃO DA ANÁLISE DO ITP

A partir da análise do Índice de Transparência do Poder Executivo Estadual é possível concluir que a transparência das informações públicas disponibilizadas à sociedade paranaense por meio dos sites oficiais e dos Portais da Transparência dos órgãos do Poder Executivo Estadual, quando analisada isoladamente, apresenta um alto índice de transparência, atendendo positivamente às determinações previstas na legislação vigente.

Entretanto, quanto ao portal de transparência do Estado do Paraná, no que tange à Transparência das Receitas, no tópico quanto às Renúncias Fiscais, foi possível verificar a deficiência na divulgação de informações referentes ao tema, uma vez que é publicado apenas o Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia

de Receita, anexo à LDO, em que constam somente os valores da renúncia de receita prevista para o exercício e os dois subsequentes.

Da mesma forma, quando o olhar é direcionado para os órgãos que fazem parte da Estrutura do Poder Executivo, como verificado nas Universidades Estaduais, pode-se observar que ainda existem lacunas a serem incrementadas para o atendimento das determinações legais.

Assim, para concluir, levando em conta a integração do sistema de transparência do Estado, constata-se a necessidade de atuação da CGE/PR na divulgação das informações referentes à Renúncia de Receitas, bem como na propagação da cultura de transparência em relação aos órgãos do Poder Executivo Estadual com o objetivo de alcançar uma certa equidade em relação aos seus níveis de transparência, de acordo com o que determina a legislação, possibilitando ao Estado êxito na divulgação das ações realizadas pela administração pública.

#### 6.4 QUESTÕES PARA CONTRADITÓRIO

Considerando que o sistema de transparência do Estado é integrado e a Controladoria Geral do Estado tem como finalidade o planejamento, a coordenação, o controle, a avaliação, a promoção, a formulação e a implementação de mecanismos e diretrizes de prevenção à corrupção, bem como a regulamentação e normatização dos sistemas de controle no Poder Executivo Estadual, a CGE/PR deve aprimorar a disponibilização das informações, de modo a garantir a transparência das ações do Poder Executivo Estadual.

Assim, seguem os seguintes questionamentos:

- I. Que a CGE/PR justifique a ausência de disponibilização das informações sobre os gastos tributários no Portal da Transparência do Poder Executivo Estadual;
- II. Que a CGE/PR justifique a falta de publicação da identificação das espécies de desonerações concedidas, com a informação sobre os requisitos necessários para acesso a cada uma delas e o procedimento previsto para as respectivas concessões;
- III. Que a CGE/PR justifique a ausência da publicação dos dados quantitativos dos gastos tributários já realizados e daqueles em andamento, contendo informações como espécie; justificativa e fundamento legal; beneficiário (nome e CNPJ) e/ou

setor; valor renunciado ou valor agregado na arrecadação; previsão do montante a ser renunciado de acordo com as leis orçamentárias; contrapartida e/ou impacto obtido e/ou estimado; e prazo de caducidade;

- IV.** Que a CGE/PR justifique a falta de disponibilização dos dados referidos no item anterior em local de fácil acesso, sobretudo no seu Portal da Transparência.

## 6.5 ANÁLISE DO CONTRADITÓRIO APRESENTADO

As contrarrazões apresentadas em sede de contraditório encontram-se encartadas no Processo nº 60934/23. Relativamente ao tema **Transparência e Controle Social**, os argumentos estão inseridos a partir da página 105 da peça processual nº 132.

Para melhor entendimento e organização, as justificativas apresentadas em sede de contraditório serão expostas e analisadas tendo por base os apontamentos realizados de acordo com o item “Questões Para Contraditório”.

Após a devida análise dos argumentos apresentados, são sugeridas recomendações que, ao talante do Conselheiro Relator, poderão ser inseridas no Parecer Prévio.

### **I. Que a CGE/PR justifique a ausência de disponibilização das informações sobre os gastos tributários no Portal da Transparência do Poder Executivo Estadual**

Com relação ao apontamento, o qual refere-se à ausência de disponibilização das informações sobre os gastos tributários no Portal da Transparência do Poder Executivo Estadual, o Sr. Governador manifestou-se nos seguintes termos:

A informação sobre os gastos tributários, entendidos como renúncia de receita, estão no Portal de Transparência do Paraná, <http://www.transparencia.pr.gov.br/pte/home>, através das seguintes consultas: receitas - cidadania fiscal - renúncias fiscais OU benefícios fiscais de caráter geral.

Analisando a justificativa do Poder Executivo do Estado do Paraná, bem como por meio da consulta realizada ao Portal da Transparência do Estado do Paraná foi possível verificar que a Entidade disponibiliza a estimativa das renúncias de receitas para o exercício de 2022, conforme Lei Estadual nº 20.648/2021.

Contudo, essa disponibilização ocorre de forma intempestiva. Nesse sentido, deve-se observar que embora já em curso, ainda não se encontra disponibilizado no Portal da Transparência do Estado a estimativa de renúncia de receitas para o exercício de 2023.

Diante do exposto, **recomenda-se** ao Chefe do Poder Executivo:

- Articular a adoção de medidas no âmbito da CGE/PR, no sentido de disponibilizar de forma regular e tempestivamente, as informações sobre os gastos tributários no Portal da Transparência do Poder Executivo Estadual.

**II. Que a CGE/PR justifique a falta de publicação da identificação das espécies de desonerações concedidas, com a informação sobre os requisitos necessários para acesso a cada uma delas e o procedimento previsto para as respectivas concessões.**

Com relação ao apontamento, o qual refere-se à falta de publicação da identificação das espécies de desonerações concedidas no Portal da Transparência do Poder Executivo Estadual, além da ausência de informações sobre os requisitos necessários para acesso a cada uma delas e o procedimento previsto para as respectivas concessões, o Sr. Governador manifestou-se nos seguintes termos:

As espécies de desonerações concedidas estão no Portal de Transparência do Estado, conforme passo a passo mencionado no primeiro item. O documento disponível no portal apresenta identificação da espécie de desoneração, indicando se é “crédito presumido”, “isenção” ou “redução da base de cálculo”, com a indicação do respectivo item do RICMS envolvido.

A Receita Estadual do Paraná só divulga as renúncias de caráter geral, para as quais os requisitos necessários estão no RICMS, e não existe procedimento previsto para a respectiva concessão, uma vez que qualquer contribuinte que cumpra os requisitos legais automaticamente tem direito ao benefício.

Analisando a justificativa do Poder Executivo do Estado do Paraná, bem como via consulta realizada ao portal da transparência do Estado, foi possível verificar que a Entidade realiza a publicação das desonerações informando apenas a espécie. Ademais, foi constatado que a Entidade não disponibiliza as informações sobre os requisitos necessários para acesso a cada uma das espécies de desonerações, pois entende que as referidas informações já constam no RICMS. Além disso informou que não existe procedimento previsto para as respectivas concessões, uma vez que qualquer contribuinte que cumpra os requisitos legais automaticamente tem direito ao benefício.

Contudo, em que pese os argumentos apresentados pelo Jurisdicionado, deve-se ressaltar que a transparência é um mecanismo de controle das ações do Estado por parte dos órgãos de fiscalização e dos cidadãos, por meio da disponibilização e publicação dos atos governamentais, permitindo o acompanhamento dos investimentos nas políticas públicas e dos gastos, nos quais se incluem as renúncias de receitas.

Nesse sentido, devem ser disponibilizadas as informações sobre os requisitos necessários para acesso a cada uma das espécies de desonerações, independentemente destas constarem no RICMS, de modo a permitir a realização da fiscalização contábil e financeira das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas pelos órgãos de controle externo, conforme preconizado pelo artigo 70 da Constituição Federal.

Da mesma forma, deve ser disponibilizado o procedimento previsto para as respectivas concessões, independentemente de estas serem concedidas automaticamente aos contribuintes que cumpram os requisitos legais, pois o objetivo aqui é permitir que seja fiscalizada a forma e a quem os benefícios são concedidos, uma vez que as concessões impactam diretamente na arrecadação do Estado.

Diante do exposto, **recomenda-se** ao Chefe do Poder Executivo:

- Articular a adoção de medidas no âmbito da CGE/PR, no sentido de que sejam publicados de forma tempestiva os requisitos necessários para acesso a cada uma das desonerações e o procedimento previsto para as respectivas concessões.

**III. Que a CGE/PR justifique a ausência da publicação dos dados quantitativos dos gastos tributários já realizados e daqueles em andamento, contendo informações como espécie; justificativa e fundamento legal; beneficiário (nome e CNPJ) e/ou setor; valor renunciado ou valor agregado na arrecadação; previsão do montante a ser renunciado de acordo com as leis orçamentárias; contrapartida e/ou impacto obtido e/ou estimado; e prazo de caducidade**

Com relação ao apontamento, o qual refere-se à a ausência da publicação dos dados quantitativos dos gastos tributários já realizados e daqueles em andamento, contendo informações como espécie; justificativa e fundamento legal;

beneficiário (nome e CNPJ) e/ou setor; valor renunciado ou valor agregado na arrecadação; previsão do montante a ser renunciado de acordo com as leis orçamentárias; contrapartida e/ou impacto obtido e/ou estimado; e prazo de caducidade no Portal da Transparência do Poder Executivo Estadual, o Sr. Governador manifestou-se nos seguintes termos:

Os arquivos disponibilizados no Portal da Transparência do Estado contêm informações como o CNPJ e nome do beneficiário, espécie e a indicação do dispositivo legal por meio da citação do item do RICMS envolvido. Também está disponível a renúncia de receita prevista por exercício. Só não é informado o valor de renúncia por CNPJ por conta do sigilo fiscal. Não é possível informar sobre os benefícios "em andamento", uma vez que cada contribuinte pode realizar operações com direito a benefícios a qualquer momento, de forma que o acesso a essa informação ocorre de forma ex-post.

Analisando a justificativa do Poder Executivo do Estado do Paraná, bem como via consulta realizada ao portal da transparência do Estado, foi possível verificar que a Entidade, no que tange aos gastos tributários já realizados e daqueles em andamento, disponibiliza apenas as informações referentes ao CNPJ e nome do beneficiário, espécie e a indicação do dispositivo legal por meio da citação do item do RICMS envolvido.

Primeiramente, vale ressaltar que o Jurisdicionado aduz não informar o valor de renúncia por CNPJ por conta do sigilo fiscal. Contudo, a Lei Complementar nº 187, de 16 de dezembro de 2021, que, alterando a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), passou a excepcionar "*incentivo, renúncia, benefício ou imunidade de natureza tributária cujo beneficiário seja pessoa jurídica*" das informações protegidas pelo sigilo fiscal.

Com relação as demais informações prestadas pelo Jurisdicionado no seu Portal da Transparência, estas são consideradas insuficientes para permitir o efetivo controle dos gastos tributários pelos órgãos de controle ou pelo controle social. Nesse sentido, a Nota Recomendatória Atricon nº 01/2023, no que se refere aos dados quantitativos sobre gastos tributários recomenda que sejam publicados com as seguintes informações: i) espécie; ii) justificativa e fundamento legal; iii) beneficiário (nome e CNPJ) e/ou setor; iv) valor renunciado ou valor agregado na arrecadação; v) previsão do montante a ser renunciado de acordo com as leis orçamentárias; vi) contrapartida e/ou impacto obtido e/ou estimado (dados sobre resultados sociais, econômicos e/ou ambientais dos incentivos fiscais que tenham sido alcançados, tais como: sintonia com

os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, da Organização das Nações Unidas; geração de emprego direto e/ou indireto; investimento direto na região; melhoria da infraestrutura; investimento em eficiência energética, energia limpa e/ou retrofit de prédios; inovação tecnológica; qualificação/inclusão da mão de obra; qualidade ambiental; apoio a P&D; desenvolvimento regional), e; vii) prazo de caducidade.

Diante do exposto, **recomenda-se** ao Chefe do Poder Executivo:

- Articular a adoção de medidas no âmbito da CGE/PR, no sentido de que sejam publicados de forma tempestiva os dados quantitativos sobre os gastos tributários já realizados e, quando possível, os em andamento, contendo as seguintes informações: i) espécie; ii) justificativa e fundamento legal; iii) beneficiário (nome e CNPJ) e/ou setor; iv) valor renunciado ou valor agregado na arrecadação; v) previsão do montante a ser renunciado de acordo com as leis orçamentárias; vi) contrapartida e/ou impacto obtido e/ou estimado (dados sobre resultados sociais, econômicos e/ou ambientais dos incentivos fiscais que tenham sido alcançados, tais como: sintonia com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, da Organização das Nações Unidas; geração de emprego direto e/ou indireto; investimento direto na região; melhoria da infraestrutura; investimento em eficiência energética, energia limpa e/ou retrofit de prédios; inovação tecnológica; qualificação/inclusão da mão de obra; qualidade ambiental; apoio a P&D; desenvolvimento regional), e; vii) prazo de caducidade.

#### **IV. Que a CGE/PR justifique a falta de disponibilização dos dados referidos no item anterior em local de fácil acesso, sobretudo no seu Portal da Transparência**

Com relação ao apontamento, o qual refere-se à falta de disponibilização dos dados referidos no item anterior em local de fácil acesso, sobretudo no Portal da Transparência do Poder Executivo Estadual, o Sr. Governador manifestou-se nos seguintes termos:

Conforme mencionado no primeiro item, os dados são de fácil acesso, sendo direcionado à página com apenas 3 cliques.

Em análise à justificativa do Poder Executivo do Estado do Paraná, bem como por meio de consulta realizada ao portal da transparência do Estado, verificou-se

que o jurisdicionado entende que os dados são de fácil acesso, pois são direcionados com apenas 3 cliques.

De fato, os dados foram acessados com 3 cliques, desde que o caminho já seja conhecido pelo usuário. Contudo, em que pese os argumentos apresentados pelo Jurisdicionado, deve ser ressaltado que fornecer dados com fácil acesso não significa apenas reduzir a quantidade de cliques. Também deve ser avaliada a qualidade com que a informação é disponibilizada.

Nesse sentido, de acordo com a Nota Recomendatória Atricon nº 01/2023, no que se refere aos dados quantitativos sobre gastos tributários, recomenda-se que sejam publicados com linguagem didática, incluindo “dicionários”, documentação, ou elemento explicativo dos dados quando necessário; acesso gratuito às bases e publicação com licença aberta; dados legíveis por máquina (formatos como “.csv” e “.json”); possibilidade de download dos dados; publicação de dados atualizados (referentes, no mínimo, ao exercício anterior); e, apresentação de série histórica (referente a, no mínimo, os últimos cinco exercícios).

Diante do exposto, **recomenda-se** ao Chefe do Poder Executivo:

- Articular a adoção de medidas no âmbito da CGE/PR, no sentido de que sejam disponibilizados os dados quantitativos dos gastos tributários, referidos no item anterior, em local de fácil acesso, sobretudo no seu Portal da Transparência, observados, ainda, os seguintes requisitos: a) acesso gratuito às bases e publicação com licença aberta; b) dados legíveis por máquina (formatos como “.csv” e “.json”); c) possibilidade de download dos dados; d) publicação de dados atualizados (referentes, no mínimo, ao exercício anterior); e) apresentação de série histórica (referente a, no mínimo, os últimos cinco exercícios); f) linguagem didática, incluindo “dicionários”, documentação, ou elemento explicativo dos dados quando necessário.

## 7. GESTÃO PREVIDENCIÁRIA

### 7.1. OBJETIVO E RELEVÂNCIA DO TEMA

A previdência social é um dos direitos sociais assegurados no art. 6.º da Constituição Federal e um dos direitos do trabalhador constantes no art. 7.º, sendo que esse assunto foi recentemente alterado na Carta Magna.

A última atualização da Constituição Federal ocorreu com a edição da Emenda Constitucional nº 103/2019, que alterou o sistema de previdência social do País e estabeleceu novas regras de transição. Além de dispor sobre regramentos previdenciários válidos para todos os entes da federação, exigiu que estes adequassem a legislação local.

O Estado do Paraná, ao promulgar a EC Estadual nº 45/2019, adequou o Estado ao novo ordenamento, alterando as regras aplicáveis ao Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) paranaense.

Em complementação à Emenda Constitucional do Estado, foram editadas a Lei Estadual nº 20.122/2019, a Lei Complementar Estadual nº 233/2021 e a Lei Estadual nº 20.635/2021.

Vale registrar que diversos entes políticos estão enfrentando crise fiscal decorrente de desequilíbrios nos gastos públicos, em especial, com a folha de pagamento de servidores ativos e de benefícios previdenciários. Nesse contexto, o acompanhamento da gestão financeira e atuarial do Regime Próprio de Previdência é de extrema relevância.

Ao visualizar o impacto orçamentário do Regime Próprio de Previdência Social, Anexo VI – Orçamento do Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Paraná, da Lei Estadual nº 20.873, de 15 de dezembro de 2021 (LOA), verifica-se que no Estado do Paraná a situação não é diferente. A previsão com gastos previdenciários, para o exercício de 2022, na ordem de R\$ 12.428.249.154,00 (doze bilhões, quatrocentos e vinte e oito milhões, duzentos e quarenta e nove mil, cento e cinquenta e quatro reais), representa cerca de 23% do total de despesas fixadas para o exercício.

Diante disso, buscou-se avaliar a situação financeira e atuarial do RPPS do Estado do Paraná, visando assegurar que o Estado tenha condições de prover os

benefícios previdenciários dos servidores públicos estaduais sem comprometer as demais políticas públicas e o regime fiscal.

## 7.2. CONCEITOS FUNDAMENTAIS – GLOSSÁRIO DE TERMOS TÉCNICOS

Importante, também, registrar que as terminologias empregadas em matéria de RPPS têm sido objeto de constantes equívocos de interpretação. Nesse sentido, a fim de oferecer mais subsídios para o acompanhamento da leitura e compreensão do relatório, em conformidade com a Portaria MTP nº 1.467, de 02 de Junho de 2022, que disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para a organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a qual, em seu art. 2.º, combinado com a Seção I, do Anexo VI – APLICAÇÃO DOS PARÂMETROS PARA GARANTIA DO EQUILÍBRIO FINANCEIRO E ATUARIAL, apresenta-se a seguir alguns conceitos e definições fundamentais inerentes ao assunto ora em comento:

- **Unidade Gestora:** entidade ou órgão único, de natureza pública, de cada ente federativo, abrangendo todos os poderes, órgãos e entidades autárquicas e fundacionais, que tenha por finalidade a administração, o gerenciamento e a operacionalização do RPPS, incluindo a arrecadação e gestão de recursos e fundos previdenciários, a concessão, o pagamento e a manutenção dos benefícios previdenciários;
- **Regime Próprio de Previdência Social (RPPS):** regime de previdência instituído no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios até 13 de novembro de 2019, data de publicação da Emenda Constitucional nº 103, de 2019, que assegure, por lei, aos seus segurados, os benefícios de aposentadorias e pensão por morte previstos no art. 40 da Constituição Federal;
- **Taxa de Administração:** o valor financiado por meio de alíquota de contribuição, a ser somada às alíquotas de cobertura do custo normal do RPPS previstas em lei de cada ente, para custeio das despesas correntes e de capital necessárias à organização, administração e ao funcionamento do regime, inclusive para conservação de seu patrimônio, observados limites anuais de gastos e a sua manutenção de forma segregada dos recursos destinados ao pagamento de benefícios;

- **Nota Técnica Atuarial (NTA):** documento técnico elaborado por atuário e exclusivo de cada RPPS, que contém todas as formulações e expressões de cálculo utilizadas nas avaliações atuariais do regime, relativas às alíquotas de contribuição e encargos do plano de benefícios, às provisões (reservas) matemáticas previdenciárias e aos fundos de natureza atuarial, em conformidade com as bases técnicas aderentes à massa de segurados e beneficiários do RPPS, bem como descreve, de forma clara e precisa, as características gerais dos benefícios, as bases técnicas adotadas e metodologias utilizadas nas formulações;
- **Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP):** documento instituído pelo Decreto nº 3.788, de 11 de abril de 2001, que atesta, para os fins do disposto no art. 7.º da Lei nº 9.717, de 1998, o cumprimento, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, dos critérios e exigências aplicáveis aos RPPS e aos seus fundos previdenciários, conforme previsão do inciso IV do art. 9.º dessa Lei.
- **Avaliação atuarial:** documento elaborado por atuário, em conformidade com as bases técnicas estabelecidas para o plano de benefícios do RPPS, que caracteriza a massa de segurados e beneficiários e a base cadastral utilizada, discrimina os encargos, estima os recursos necessários e as alíquotas de contribuição normal e suplementar do plano de custeio de equilíbrio para todos os benefícios do plano, que apresenta os montantes dos fundos de natureza atuarial, das reservas técnicas e provisões matemáticas a contabilizar, o fluxo atuarial e as projeções atuariais exigidas pela legislação pertinente e que contem parecer atuarial conclusivo relativo à solvência e liquidez do plano de benefícios;
- **Parecer atuarial:** documento emitido por atuário que apresenta de forma conclusiva a situação financeira e atuarial do plano de benefícios, no que se refere à sua liquidez de curto prazo e solvência, que certifica a adequação da base cadastral e das bases técnicas utilizadas na avaliação atuarial, a regularidade ou não do repasse de contribuições ao RPPS e a observância do plano de custeio vigente, a discrepância ou não entre o plano de custeio vigente e o plano de custeio de equilíbrio estabelecido na última avaliação atuarial e aponta medidas para a busca e manutenção do equilíbrio financeiro e atuarial;
- **Relatório da avaliação atuarial:** documento elaborado por atuário legalmente habilitado que apresenta os resultados do estudo técnico desenvolvido, baseado na NTA e demais bases técnicas, com o objetivo principal de estabelecer, de

forma suficiente e adequada, os recursos necessários para a garantia do equilíbrio financeiro e atuarial do plano de previdência;

- **Passivo atuarial:** é o valor presente, atuarialmente calculado, dos benefícios referentes aos servidores, dado determinado método de financiamento do plano de benefícios;
- **Déficit atuarial:** resultado negativo apurado por meio do confronto entre o somatório dos ativos garantidores dos compromissos do plano de benefícios e os valores atuais do fluxo de contribuições futuras, do fluxo dos valores líquidos da compensação financeira a receber e do fluxo dos parcelamentos vigentes a receber, menos o somatório dos valores atuais dos fluxos futuros de pagamento dos benefícios do plano de benefícios;
- **Déficit financeiro:** valor da insuficiência financeira, período a período, apurada por meio do confronto entre o fluxo das receitas e o fluxo das despesas do RPPS em cada exercício financeiro;
- **Superavit atuarial:** resultado positivo apurado por meio do confronto entre o somatório dos ativos garantidores dos compromissos do plano de benefícios com os valores atuais do fluxo de contribuições futuras, do fluxo dos valores líquidos da compensação financeira a receber, menos o somatório dos valores atuais dos fluxos futuros de pagamento dos benefícios do plano de benefícios.
- **Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial (DRAA):** documento exclusivo de cada RPPS, que demonstra, as características gerais do plano de benefícios, da massa segurada pelo plano e os principais resultados da avaliação atuarial, elaborado conforme definido pela Secretaria de Previdência - SPREV do Ministério do Trabalho e Previdência - MTP;
- **Equilíbrio Atuarial:** garantia de equivalência, a valor presente, entre o fluxo das receitas estimadas e das obrigações projetadas, ambas estimadas e projetadas atuarialmente, até a extinção da massa de segurados a que se refere; expressão utilizada para denotar a igualdade entre o total dos recursos garantidores do plano de benefícios do RPPS, acrescido das contribuições futuras e direitos, e o total de compromissos atuais e futuros do regime;
- **Equilíbrio Financeiro** – garantia de equivalência entre as receitas auferidas e as obrigações do RPPS em cada exercício financeiro;

- **Plano de Benefícios:** o conjunto de benefícios de natureza previdenciária oferecidos aos segurados do RPPS, segundo as regras constitucionais e legais, limitado às aposentadorias e pensões por morte;
- **Plano de custeio de equilíbrio:** conjunto de alíquotas normais e suplementares e de aportes, discriminadas por benefício, para financiamento do plano de benefícios e dos custos com a sua administração, necessários para se garantir o equilíbrio financeiro e atuarial do plano de benefícios, proposto na avaliação atuarial;
- **Plano de custeio vigente:** conjunto de alíquotas normais e suplementares e de aportes para financiamento do plano de benefícios e dos custos com a administração desse plano, estabelecido em lei pelo ente federativo e vigente na posição da avaliação atuarial;
- **Regime Financeiro de Capitalização:** regime no qual o valor atual de todo o fluxo de contribuições normais e suplementares futuras acrescido ao patrimônio do plano é igual ao valor atual de todo o fluxo de pagamento de benefícios futuros, fluxo este considerado até sua extinção e para todos os benefícios cujo evento gerador venha a ocorrer no período futuro dos fluxos, requerendo o regime, pelo menos, a constituição:
  - a) de provisão matemática de benefícios a conceder até a data prevista para início do benefício, apurada de acordo com o método de financiamento estabelecido; e
  - b) de provisão matemática de benefícios concedidos para cada benefício do plano a partir da data de sua concessão;
- **Regime Financeiro de Repartição Simples:** regime em que o valor atual do fluxo de contribuições normais futuras de um único exercício é igual ao valor atual de todo o fluxo de benefícios futuros, cujo pagamento venha a ocorrer nesse mesmo exercício;
- **Segregação da Massa:** a separação dos segurados do plano de benefícios do RPPS em grupos distintos que integrarão o Fundo em Capitalização e o Fundo em Repartição;
- **Fundo em Capitalização:** fundo especial, instituído nos termos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, com a finalidade de acumulação de recursos para pagamento dos compromissos definidos no plano de benefícios do RPPS, no

qual, pelo menos, as aposentadorias programadas e as pensões por morte decorrentes dessas aposentadorias são estruturadas sob o regime financeiro de capitalização;

- **Fundo em Repartição:** fundo especial, instituído nos termos da Lei nº 4.320, de 1964, em caso de segregação da massa, em que as contribuições a serem pagas pelo ente federativo, pelos segurados e beneficiários filiados ao RPPS são fixadas sem objetivo de acumulação de recursos, sendo as insuficiências aportadas pelo ente federativo, admitida a constituição de fundo para oscilação de riscos;

### 7.3. CONTEXTUALIZAÇÃO

O Estado do Paraná possui o seu Regime Próprio de Previdência Social devidamente consolidado, o qual foi instituído pela Lei Estadual nº 12.398/1998, que transformou o antigo IPE – Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado do Paraná – em instituição sem fins lucrativos, com personalidade jurídica de direito privado, natureza de serviço social autônomo, com a denominação de PARANAPREVIDÊNCIA, doravante denominado PRPREV, vinculado à Secretaria do Estado e Previdência (SEAP), mediante contrato de gestão.

Até 2012 a administração dos recursos dos Fundos Previdenciários, por parte do PRPREV foi sensivelmente prejudicada por inúmeras premissas atuariais que não se materializaram desde a criação do RPPS, principalmente no que diz respeito aos passivos de ordem previdenciária, compostos, basicamente pela diferença entre o montante que o Estado do Paraná deveria repassar ao PRPREV, de acordo com o Artigo 83, da Lei Estadual nº 12.398/1998, e os valores efetivamente repassados.

As demonstrações contábeis de dezembro de 2011 apontavam o total dos Haveres Atuariais no valor de R\$ 7.389.816.889,38.

A situação dos fundos públicos de natureza previdenciária permaneceu, nos termos antes dispostos, até a edição da Lei Estadual nº 17.435/2012, de 21 de dezembro de 2012.

Essa Lei estabeleceu, nos seus artigos 12 e 13, novo parâmetro para vinculação aos fundos públicos de natureza previdenciária, vez que passaram a integrar o Fundo Financeiro todos os servidores que ingressaram no serviço público antes de

31/12/2003, data da vigência da Emenda Constitucional nº 41/2003, e no Fundo de Previdência todos os servidores que ingressaram após esta data. Isso porque, a partir da data de publicação dessa Emenda, os servidores empossados no serviço público não possuem mais o direito à isonomia e à paridade do benefício em relação ao servidor ativo e o cálculo dos proventos de aposentadoria se dará pela média aritmética das contribuições previdenciárias.

Outra inovação da Lei foi a criação do Fundo Militar, também de natureza previdenciária, com a finalidade de atender ao pagamento dos benefícios previdenciários dos militares do Estado independente da data de ingresso ou de concessão do benefício.

Assim, com a edição da Lei Estadual nº 17.435/2012, modificaram-se as datas de corte nas vinculações dos beneficiários aos Fundos Previdenciário e Financeiro, além da criação do Fundo Militar. Desta forma, o sistema previdenciário do Estado do Paraná passou a ser composto pelos seguintes fundos:

- **FUNDO DE PREVIDÊNCIA:** atende ao pagamento dos benefícios previdenciários concedidos aos servidores públicos estaduais titulares de cargos efetivos, magistrados, membros do Ministério Público e Conselheiros do Tribunal de Contas que tenham ingressado no serviço público estadual após 31 de dezembro de 2003. O Fundo de Previdência permaneceu sob o Regime de Capitalização;
- **FUNDO FINANCEIRO:** atende ao pagamento dos benefícios previdenciários concedidos aos servidores públicos estaduais titulares de cargos efetivos, magistrados, membros do Ministério Público e Conselheiros do Tribunal de Contas que tenham ingressado no serviço público estadual até 31 de dezembro de 2003;
- **FUNDO MILITAR:** atende ao pagamento dos benefícios previdenciários concedidos aos militares do Estado, independentemente da idade, da data de ingresso ou de concessão do benefício, inclusive, ao pagamento de benefícios aos pensionistas dos militares do Estado.

Os haveres atuariais que, segundo demonstrações contábeis de dezembro de 2011, importavam em R\$ 7,4 bilhões, foram baixados em função da liquidação do Plano Anterior, com base no art. 28 da citada Lei.

Com a edição da Lei Estadual nº 18.370/2014, de 18 de dezembro de 2014, nova redação foi dada ao § 2.º do art. 15 da Lei Estadual nº 17.435/2012 e, ainda, foram incluídos os §§ 6.º, 7.º e 8.º ao mesmo artigo, pelos quais foi instituída a exação da contribuição previdenciária dos aposentados e dos pensionistas do Estado, inclusive os de suas Autarquias e Fundações, do Poder Judiciário, Poder Legislativo, Tribunal de Contas, Ministério Público e Polícia Militar, na alíquota de 11% incidente sobre o valor da parcela dos proventos de aposentadoria e pensões que supere o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social.

Posteriormente, por meio da Lei Estadual nº 18.469, de 30 de abril de 2015, que promoveu nova Reestruturação do Plano de Custeio e Financiamento do Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Paraná, alterou-se, mais uma vez, os parâmetros da segregação de massa, transferindo para o Fundo de Previdência cerca de 33.500 (trinta e três mil e quinhentos) segurados que contavam com idade igual ou superior a 73 (setenta e três) anos até 30 de junho de 2015.

A referida Lei, em seu artigo 2.º, previu que os artigos 12 e 13 da Lei Estadual nº 17.435/2012 passassem a vigorar com seguinte redação:

Art. 12. O **Fundo de Previdência** atenderá ao pagamento dos benefícios previdenciários concedidos aos segurados e seus dependentes, assim considerados os servidores públicos civis titulares de cargos efetivos, os magistrados, os membros do Ministério Público e os Conselheiros do Tribunal de Contas, que tenham ingressado no serviço público estadual após 31 de dezembro de 2003, **bem como aqueles que contarem com idade igual ou superior a 73 (setenta e três) anos até 30 de junho de 2015.**

Art. 13. O **Fundo Financeiro** atenderá ao pagamento dos benefícios previdenciários dos segurados e seus dependentes, assim considerados os servidores públicos civis, titulares de cargos efetivos, os magistrados, os membros do Ministério Público e os Conselheiros do Tribunal de Contas que tenham ingressado no serviço público estadual até 31 de dezembro de 2003, **excluídos aqueles que contarem com idade igual ou superior a 73 (setenta e três) anos até 30 de junho de 2015.** (Sem grifo no original)

Em razão de sua retroatividade, a lei passou a produzir seus efeitos a partir de 1.º de janeiro de 2015, conforme contido no seu artigo 5.º.

No entanto, essa alteração nos parâmetros da segregação de massas sobrecarregou o Fundo de Previdência, sendo identificado um resultado atuarial deficitário, na ordem de 16,5 bilhões, apresentado pela Nota Técnica DPREV/ATUARIA nº 106/2018, data base dezembro de 2017, tornando-se necessária a elaboração de novo Plano de Custeio.

Em 20 de dezembro de 2018, foi publicada a Lei Estadual nº 19.790/2018, visando equacionar o déficit do Fundo de Previdência. Buscou-se a estabilidade da gestão previdenciária e a mitigação de interpretações dissonantes, em especial a contrapartida sobre os valores da contribuição previdenciária de inativos e pensionistas, prevista no § 6.º do artigo 15 da Lei Estadual nº 17.435/2012, incidente sobre a folha de pagamento desses beneficiários. Além disso, essa lei instituiu aportes suplementares progressivos sobre a folha mensal de benefícios do Fundo de Previdência, de 0,5% a partir de 2018 até 58% em 2046.

Em 13 de novembro de 2019 foi promulgada a Emenda Constitucional Federal nº 103, que trouxe significativas alterações, para os regimes próprios de previdência social, revogando-se regras permanentes e transitórias trazidas pelas reformas anteriores, deixando a cargo de Estados, Distrito Federal e Municípios a adequação dos regimes de seus servidores.

Assim, quase que concomitante à alteração da Constituição Federal, o Estado do Paraná, em 05 de dezembro de 2019, promulgou a EC Estadual nº 45/2019 que praticamente replicou as regras do Regime Próprio de Previdência Federal, promovendo profundas alterações no sistema previdenciário estadual.

A Reforma da Previdência buscou uniformizar as regras de transição previdenciária, aplicável a todos servidores civis que investiram no cargo público anteriormente à EC Estadual nº 45/2019 e que não preencheram os requisitos necessários para concessão da aposentadoria voluntária antes de sua vigência. Para aqueles com expectativa de direito, a emenda trouxe duas regras de transição como opção de enquadramento (para além da regra permanente disponível a todos os servidores independente da data de ingresso), quais sejam: a regra de transição por pontos e a regra de transição por pedágio. Assegurou, ainda, o direito adquirido em favor dos servidores que implementaram os requisitos de aposentação com base na legislação anterior à reforma estadual.

Os servidores com ingresso no serviço público a partir de 4 de dezembro de 2019 (EC Estadual nº 45/2019) estão sujeitos à regra permanente.

Em 20 de dezembro de 2019, foi sancionada a Lei Estadual nº 20.122/2019, adequando-se ao texto da Emenda Constitucional Federal nº 103, de 12 de novembro de 2019 e alterando dispositivos da Lei Estadual nº 17.435/2012, dando

nova redação ao § 6.º do art. 15, aumentando, a partir de abril de 2020, a alíquota de contribuição previdenciária de 11% para 14% para servidores públicos estaduais titulares de cargos efetivos, magistrados, membros do Ministério Público e Conselheiros do Tribunal de Contas.

Com o objetivo de regulamentar, no âmbito do Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Paraná, as regras permanentes do art. 35 da Constituição Estadual, com redação dada pela EC Estadual nº 45, de 2019, em 10 de março de 2021, foi sancionada a Lei Complementar Estadual nº 233/2021. Entre outros pontos, esta lei define os segurados do RPPS do Estado do Paraná, desvinculando os policiais militares, disciplina as regras e requisitos para concessão do benefício de aposentadoria comum e especial dos servidores civis, a forma de cálculo dos proventos, os requisitos de concessão por morte e seus beneficiários, tratando ainda, das regras de acumulação da pensão, dos institutos da prescrição e decadência e do abono de permanência, vez que a EC Estadual nº 45/2019 apenas previu os benefícios, não os regulamentando.

Por fim, considerando a reforma da Previdência aprovada por meio da EC Estadual nº 45/2019 e Lei Estadual nº 20.122/19 e, objetivando adequar o Plano de Custeio e financiamento do RPPS, foi sancionada a Lei Estadual nº 20.635/2021. Esta última promoveu revisão e reestruturação do plano de custeio do Regime Próprio de Previdência Social; adequações ao Sistema de Proteção Social dos Militares; alterações nas contribuições patronais ao Fundo de Previdência que dar-se-á de forma escalonada e progressiva, iniciando-se no percentual de 140% a incidir sobre a contribuição arrecadada dos servidores ativos para este Fundo, acrescido, a cada ano, a partir de 2022, à razão de 10%, até alcançar o limite de 200% e, ainda, alterações no custeio suplementar, cujo escalonamento foi alterado partindo dos mesmos 3% previstos para o exercício de 2021, até 21,3% para 2040 e exercícios subsequentes.

### 7.3.1. LEGISLAÇÃO APLICÁVEL

Nesse tópico, encontram-se as bases normativas constitucionais, legais e demais normas aplicáveis à matéria.

#### 7.3.1.1. Normas Federais

- **Emenda Constitucional nº 20/1998**, trouxe uma das principais mudanças do âmbito previdenciário: o caráter contributivo da previdência. Antes, a

aposentadoria era concedida pelo tempo de serviço, mas com a redação Constitucional, passou-se a conceder aposentadoria pelo tempo de contribuição.

- **Emenda Constitucional nº 41/2003**, foi extremamente impactante para os Servidores Públicos, pois atingiu a integralidade e a paridade, introduzindo a média de contribuição para o cálculo das aposentadorias do Regime Próprio de Previdência Social – RPPS.
- **Emendas Constitucionais nº 47/2003 e 70/2012**, embora emendas menores, trouxeram novos enquadramentos para os servidores admitidos antes da vigência da EC 41/03 supramencionada.
- **Emenda Constitucional nº 103/2019**, promoveu uma importante alteração com relação às regras de aposentadoria e desconstitucionalizou a matéria, permitindo aos Estados e Municípios legislar sobre a matéria, editando suas próprias normas.
- **Lei Federal nº 9.717/1998**: dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal.
- **Lei Federal nº 13.954/2019** – Altera a Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980 (Estatuto dos Militares), a Lei nº 3.765, de 4 de maio de 1960, a Lei nº 4.375, de 17 de agosto de 1964 (Lei do Serviço Militar), a Lei nº 5.821, de 10 de novembro de 1972, a Lei nº 12.705, de 8 de agosto de 2012, e o Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969, para reestruturar a carreira militar e dispor sobre o Sistema de Proteção Social dos Militares; revoga dispositivos e anexos da Medida Provisória nº 2.215-10, de 31 de agosto de 2001, e da Lei nº 11.784, de 22 de setembro de 2008; e dá outras providências.

#### 7.3.1.2. Normas Estaduais

- **Lei Estadual nº 12.398/1998**: institui o Regime Próprio de Previdência dos Servidores do Estado do Paraná (RPPS).
- **Lei Estadual nº 17.435/2012**: reestruturação do Plano de Custeio e Financiamento do Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Paraná. Estabeleceu-se que o RPPS do Estado do Paraná seria financiado mediante segregação de massas em 3 fundos: Fundo de Previdência, Fundo Financeiro e Fundo Militar.

- **Lei Estadual nº 18.370/2014:** Instituição de contribuição previdenciária para os aposentados e pensionistas do Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Paraná.
- **Lei Estadual nº 18.469/2015:** Reestruturação do Plano de Custeio e Financiamento do Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Paraná. Essa nova segregação de massas transferiu parte dos aposentados e pensionistas do Fundo Financeiro para o Fundo de Previdência.
- **Lei Estadual nº 19.130/2017;** acrescentou dispositivo prevendo que caberá ao Estado estabelecer os valores e prazos dos aportes caso a contrapartida de contribuição do ente não seja suficiente para cobertura do déficit atual do Fundo de Previdência;
- **Lei Estadual nº 19.790/2018:** extingue a contrapartida sobre os valores da contribuição previdenciária de inativos e pensionistas e instituiu aportes suplementares progressivos de 0,5% até 58% sobre a folha mensal de benefícios do Fundo de Previdência, na forma prevista em seu anexo.
- **Emenda Constitucional nº 45/2019:** promoveu profundas alterações no sistema previdenciário estadual praticamente replicando as regras do Regime Próprio de Previdência Federal.
- **Lei Estadual nº 20.122/2019:** promoveu adequação ao texto da Emenda Constitucional Federal nº 103, de 12 de novembro de 2019 aumentando as alíquotas das contribuições previdenciárias de 11% para 14% para servidores públicos estaduais titulares de cargos efetivos, magistrados, membros do Ministério Público e Conselheiros do Tribunal de Contas;
- **Lei Estadual nº 20.169/2020:** Altera dispositivos da Lei nº 17.435, de 21 de dezembro de 2012, que dispõe sobre a reestruturação do Plano de Custeio e Financiamento do RPPS do Estado do Paraná;
- **Lei Complementar Estadual nº 233/2021:** regulamenta no âmbito do Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Paraná as regras permanentes do art. 35 da Constituição Estadual, com redação dada pela EC Estadual nº 45, de 04 de dezembro de 2019;
- **Lei Estadual nº 20.635/2021:** Altera dispositivos das Leis Estaduais nº 12.398/1998, nº 17.435/2012, e nº 18.469/2015, para revisão e reestruturação

do plano de custeio do Regime Próprio de Previdência Social e adequações ao Sistema de Proteção Social dos Militares;

- **Lei Estadual nº 20.777/2021:** dispõe sobre a instituição do Regime de Previdência Complementar no âmbito do Estado do Paraná.

#### 7.3.1.3. Normas Aplicáveis aos RPPS

- **Lei Federal nº 9.717/1998:** Dispõe sobre regras gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal e dá outras providências.
- **Portaria MTP nº 1.467/2022:** Disciplina os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em cumprimento à Lei nº 9.717, de 1998, aos arts. 1.º e 2.º da Lei nº 10.887, de 2004 e à Emenda Constitucional nº 103, de 2019.

#### 7.4. INSTITUIÇÃO DO SISTEMA DE PROTEÇÃO DOS MILITARES

A Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, ampliou a competência privativa da União para editar normas gerais sobre inatividade e pensões dos militares estaduais, consoante a nova redação dada ao inciso XXI, do artigo 22, da Constituição Federativa.<sup>139</sup>

Na sequência, houve a edição da Lei Federal nº 13.954, de 16 de dezembro de 2019, que, dentre outras providências, dispõe sobre o SPSM, alterando o Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969, que reorganiza as Polícias Militares e os Corpos de Bombeiros Militares dos Estados e do Distrito Federal.

Assim, os militares estaduais, quais sejam, da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiro Militar dos Estados, obtiveram as maiores consequências na alteração no Decreto-Lei nº 667/69, isso porque o diploma contém regras gerais estabelecidas pela

<sup>139</sup> CF Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação, mobilização, **inatividades e pensões das polícias militares e dos corpos de bombeiros militares**; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019](#)) (sem grifos no original)

União que devem ser observadas pelos Estados, e outras que podem ser suplementadas de acordo com o entendimento do Estado acerca das matérias tratadas.

Além disso, o conceito de Sistema de Proteção Social dos Militares afastou-se dos Regimes de Previdência Próprios dos Servidores (RPPS), bem como do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), uma vez que houve a desvinculação entre servidores e militares para fins de inatividade.

Importante destacar que a inaplicabilidade da legislação dos RPPS ao SPSM, ou seja, os militares não possuem previdência social e sim Sistema de Proteção Social que lhes garantem tratamento adequado e compatível com as atividades e exposição de risco desenvolvidas.

No âmbito do Estado do Paraná, a partir da edição da Lei Complementar Estadual nº 233, de 10 de março de 2021, que regulamentou, no âmbito do RPPS do Estado do Paraná, as regras permanentes do art. 35 da Constituição Estadual, com redação dada pela EC Estadual nº 45, de 4 de dezembro de 2019 e, em razão da Lei Federal nº 13.954/2019 que alterou o Decreto-Lei nº 667/1969, os militares estaduais não mais se vinculam ao RPPS, mas sim ao SPSM.

Assim, considerando a Reforma da Previdência, promovida pela EC Estadual nº 45/2019 e Lei Estadual nº 20.122/2019, mediante a Lei Estadual nº 20.635, de 16 de julho de 2021, o Governo do Estado, além de promover a revisão e reestruturação do plano de custeio do Regime Próprio de Previdência Social instituído pela Lei Estadual nº 17.435/2012, promoveu a adequação quanto à gestão e contribuição para custeio das pensões e da inatividade dos militares junto ao SPSM, em especial:

- a) deu nova redação ao § 1.º, do art. 1.º, elencando os beneficiários do RPPS do Estado do Paraná, nos arts. 3.º e 5.º da Lei Complementar nº 233, de 10 de março de 2021, ou seja, exclui os militares;
- b) incluiu o art. 1.ºA, definindo que as normas relativas ao SPSM do Estado do Paraná, inclusive as regras de inatividade e pensões são reguladas por legislação específica sendo o Estado do Paraná responsável pelo financiamento do SPSM, por meio dos repasses ao Fundo Militar, nos termos desta mesma Lei;
- c) deu nova redação ao art. 2.º, definindo a PRPREV, criada pela Lei nº 12.398, de 30 de dezembro de 1998, como Órgão Gestor único do RPPS do Estado do Paraná e responsável pela gestão das inatividades e pensões do SPSM;

- a) Ainda, a nova redação do § 2.º é no sentido de que para gestão do SPSM, a PRPREV celebrará Contrato de Gestão com o Poder Executivo, por intermédio das Secretarias de Estado da Administração e Previdência, de Segurança Pública e do Comando Geral da Polícia Militar;
- d) a nova redação do art. 3.º estabelece que o RPPS do Estado do Paraná será financiado mediante segregação de massas, por meio de Fundos Públicos de Natureza Previdenciária, com base na disposição contida no art. 249 da Constituição Federal, assim considerados o Fundo de Previdência e o Fundo Financeiro, e, ainda, nos termos da alteração do § 1.º, limitou-se a tratar das contribuições dos servidores civis;
- e) incluiu o art. 3.ºA, definindo que o SPSM do Estado do Paraná será financiado por meio do Fundo Público constituído pelo Estado, assim considerado o Fundo Militar, pelo regime financeiro de repartição simples (art. 4.º, II) onde, nos termos do § 1.º, as contribuições e os recursos vinculados ao Fundo Militar e as contribuições dos militares ativos, em reserva, reforma e dos pensionistas, somente poderão ser utilizadas para pagamento dos proventos de inatividade dos militares e seus pensionistas, ressalvadas as despesas administrativas para a manutenção do sistema;
- f) a nova redação do art. 5.º, I define que os fundos públicos serão compostos por transferências em espécie, apuradas nos termos desta Lei, a partir da receita de contribuições previdenciárias dos servidores civis e da contribuição para o custeio das pensões e inatividade dos militares arrecadadas pelo Estado, acrescidas da respectiva contrapartida, a título de contribuição do ente público, e dos demais recursos a serem repassados pelo Tesouro do Estado;
- g) o art. 8.º esclarece que os Fundos Públicos constituídos atenderão exclusivamente ao pagamento dos benefícios previdenciários dos servidores civis e seus dependentes e das pensões e inatividade dos militares e seus dependentes;
- h) quanto à destinação, a nova redação do art. 14 estabelece que o Fundo Militar atenderá ao pagamento dos proventos de inatividade e pensões militares na forma da Lei específica do SPSM do Estado do Paraná;
- i) incluiu o art. 15A., estabelecendo que a contribuição para custeio das pensões e da inatividade dos militares, incidirá sobre a totalidade da remuneração dos militares, ativos ou inativos, e de seus pensionistas, com alíquota igual à

aplicável às Forças Armadas, nos termos do art. 24C do Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969, na redação dada pela Lei Federal nº 13.954, de 16 de dezembro de 2019. Assim, nos termos do parágrafo único, a alíquota de contribuição para o custeio das pensões e da inatividade dos militares do Estado do Paraná será de 10,5%, a partir de 1.º de janeiro de 2021;

- j) já a nova redação do art. 22 estabelece que, para composição do Fundo Militar, as transferências em espécie, de que trata o inciso I, do art. 5.º, serão apuradas com base nas receitas de contribuições mensais que o Estado arrecadar em face dos contribuintes vinculados a este Fundo, acrescidas da respectiva contrapartida em montante igual ao dobro arrecadado dos militares ativos.

Ante o exposto, considerando que o artigo 25, da Lei Federal nº 13.954/2019, que alterou o Decreto-Lei nº 667/1969, estabelece que, ao Sistema de Proteção Social dos Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, não se aplica a legislação dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos, devendo ser regulado por lei específica do ente federativo, combinado com o art. 1.ºA, Art. 2.º, § 2.º e art. 14, da Lei Estadual nº 17.435/2012, com a redação dada pela Lei Estadual nº 20.635/2021, e que, até a presente análise, a regulamentação não foi editada, considera-se necessário o encaminhamento de contraditório para manifestação quanto a essa ausência legislativa.

Da mesma forma, há necessidade de esclarecimento sobre as medidas adotadas e a razão pela qual até o presente momento não foi celebrado o Contrato de Gestão com a PARANAPREVIDÊNCIA para a gestão do Sistema de Proteção Social dos Militares, considerando o disposto no § 2.º, do Art. 2.º<sup>140</sup>, da Lei Estadual nº 17.435/2012, com a redação dada pela Lei Estadual nº 20.635/2021.

---

<sup>140</sup> Art. 2.º A PARANAPREVIDÊNCIA, criada pela Lei nº 12.398, de 30 de dezembro de 1998, constitui-se no Órgão Gestor único do Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Paraná e responsável pela gestão das inatividades e pensões do Sistema de Proteção Social dos Militares ([redação dada pela Lei 20635 de 06/07/2021](#))

§2.º Para a gestão do Sistema de Proteção Social dos Militares, a PARANAPREVIDÊNCIA celebrará Contrato de Gestão com o Poder Executivo, por intermédio das Secretarias de Estado da Administração e Previdência, de Segurança Pública e do Comando Geral da Polícia Militar. ([Redação dada pela Lei 20635 de 06/07/2021](#))

## 7.5. DOS FUNDOS PREVIDENCIÁRIOS

Em 12 de novembro de 2019, foi publicada a Emenda Constitucional Federal nº 103, a qual alterou significativamente o sistema de previdência social e estabeleceu novas regras de transição. Além de dispor de regramentos previdenciários válidos para todos os entes da federação, exigiu que estes adequassem a legislação local.

Para adequar-se à legislação federal, no dia 4 de dezembro de 2019, publicou-se a EC Estadual nº 45/2019, a qual realizou verdadeira reestruturação das normas aplicáveis ao Regime Próprio de Previdência Social. Também, foram editadas a Lei Estadual nº 20.122/2019, a Lei Estadual nº 20.169/2020, a Lei Complementar nº 233/2021, a Lei Estadual nº 20.635/2021 e Lei Estadual nº 20.777/2021, as quais dispõem sobre novas regras de transição; composição do Fundo Financeiro e Fundo Militar; o aumento de alíquotas de contribuição previdenciária; custeio suplementar; alteração nas regras de concessão de benefícios; revisão do plano de custeio e limitação dos benefícios suportados pelo RPPS paranaense e a instituição da previdência complementar.

Ante o exposto, nos termos do artigo 3.º da Lei Estadual nº 17.435/2012, com a redação dada pela Lei Estadual nº 20.635/2021, o RPPS do Estado do Paraná será financiado mediante segregação de massas, por meio de Fundos Públicos de Natureza Previdenciária, constituídos pelo Estado com base na disposição contida no art. 249, da Constituição Federal, assim considerados o **Fundo de Previdência sob o regime de capitalização** e o **Fundo Financeiro de repartição simples**.

Como visto anteriormente, a partir da presente alteração constitucional, os militares são distinguidos da categoria dos servidores públicos, não possuindo previdência social. Portanto, não estão vinculados ao RPPS do Estado, pois fazem parte do Sistema de Proteção Social dos Militares do Estado do Paraná que será financiado por meio do Fundo Militar, nos termos do art. 3.º, da mesma lei.

Isso posto, o Sistema Previdenciário do Estado do Paraná propicia atualmente a cobertura de 219.896 (duzentos e dezenove mil, oitocentos e noventa e seis) segurados civis, segmentados em 107.895 (cento e sete mil, oitocentos e noventa e cinco) servidores ativos e 112.001 (cento e doze mil e um) inativos e pensionistas. A tabela seguinte apresenta a quantidade de segurados por tipo de fundo previdenciário:

**Tabela 115 - Quantidade de Segurados dos Fundos Previdenciários**

FUNDO DE PREVIDÊNCIA	2019		2020		2021		2022	
<b>Ativos</b>	84.834	71,61%	84.047	74,05%	83.004	75,22%	82.548	76,51%
<b>Inativos e Pensionistas</b>	42.318	39,36%	41.612	37,80%	40.955	36,95%	40.688	36,33%
FUNDO FINANCEIRO	2019		2020		2021		2022	
<b>Ativos</b>	33.629	28,39%	29.455	25,95%	27.345	24,78%	25.347	23,49%
<b>Inativos e Pensionistas</b>	65.209	60,64%	68.476	62,20%	69.886	63,05%	71.313	63,67%
TOTAL DOS FUNDOS PREVIDENCIÁRIOS								
<b>Ativos</b>	118.463		113.502		110.349		<b>107.895</b>	
<b>Inativos e Pensionistas</b>	107.527		110.088		110.841		<b>112.001</b>	
<b>Total de Beneficiários</b>	225.990		223.590		221.190		<b>219.896</b>	

Fonte: Notas Técnicas Atuariais Exercícios 2019 a 2022 - Portal da Transparência<sup>141</sup>

## 7.5.1. DO PLANO DE CUSTEIO DOS FUNDOS PREVIDENCIÁRIOS

### 7.5.1.1. Fundo de Previdência

O Fundo de Previdência adota o regime financeiro de capitalização, que consiste em determinar as contribuições necessárias e suficientes a serem arrecadadas ao longo do período laborativo do segurado para custear a sua aposentadoria e os demais benefícios previstos ao longo da fase de percepção de renda.

Assim, de acordo com os termos do atual Plano de Custeio, definido pela Lei Estadual nº 17.435/2012, e alterações posteriores, consonante art. 15, I e II, o Fundo de Previdência do Estado do Paraná é custeado através das contribuições dos servidores civis ativos com alíquota de 14%. Quanto aos inativos e pensionistas, nos termos do art. 15, § 6.º, da mesma Lei, a alíquota de 14% incidirá sobre os proventos e pensões que superarem o teto do RGPS. Porém, considerando que a Constituição determina que havendo déficit atuarial no RPPS, como é o caso do Estado do Paraná, nos termos do §6.ºA, do mesmo artigo, a contribuição poderá incidir sobre o valor de proventos ou pensão que superem três salários-mínimos nacionais.

Além das contribuições dos servidores ativos e inativos, o financiamento do RPPS estadual é realizado, também, pelas transferências realizadas pelo ente público, como contrapartida das citadas contribuições. Prevista nos artigos 18 a 22 da Lei Estadual nº 17.435/2012, a contrapartida patronal para o Fundo de Previdência se

<sup>141</sup> <https://www.paranaprevidencia.pr.gov.br/webservices/documentador/nota-tecnica-atuarial>

dá de forma escalonada e progressiva, iniciando-se no percentual de 140% das contribuições arrecadadas dos servidores ativos vinculados ao Fundo e será acrescido, a cada ano, a partir de 2022, à razão de 10%, até alcançar o limite de 200%.

**Tabela 116 - Alíquotas de Contribuição Previdenciária – Fundo de Previdência**

FUNDO PREVIDENCIÁRIO	CONTRIBUIÇÃO		NÍVEL CONTRIBUTIVO	FUNDAMENTO LEGAL
FUNDO DE PREVIDÊNCIA	Servidores	Ativos - contribuição normal	14% sobre a remuneração	Lei nº 17.435/2012, art. 15, incisos I e II com alterações da Lei nº 20.777/2021
		Aposentados e Pensionistas - contribuição normal	14% sobre a parcela dos proventos que superem 3 SM	Lei nº 17.435/2012, art. 15, §6º com redação dada pela Lei nº 20.635/2021
	Estado	Contribuição normal	contrapartida sobre receitas dos segurados ativos, na razão de 140% em 2021, 150% em 2022, acrescida de 10% ao ano até o limite de 200%	Lei nº 17.435/2012, art. 18 caput e art. 19
		Contribuição suplementar	4% em 2022	Conforme Anexo Único da Lei nº 17.435/2012, atualizado pela Lei nº 20.635/2021

Fonte: Nota Técnica Atuarial Nº 373/2023 - Portal da Transparência<sup>142</sup>

Ainda, o Estado também aportará, para composição do Fundo de Previdência, a título de custeio suplementar, fluxo de receitas mensais e escalonadas, garantidas pela vinculação do Fundo de Participação dos Estados, que terão como base o valor total mensal da Folha de Benefícios do Fundo de Previdência, observando-se a progressão de alíquotas conforme tabela descrita no Anexo I, da Lei Estadual nº 17.435/2012, a saber:

**Tabela 117 - ANEXO I - § 1.º do art. 20 da Lei Estadual nº 17.435/2012**

ANO	%	ANO	%
2021	<b>3,0%</b>	2031	<b>13,0%</b>
2022	<b>4,0%</b>	2032	<b>14,0%</b>
2023	<b>5,0%</b>	2033	<b>15,0%</b>
2024	<b>6,0%</b>	2034	<b>16,0%</b>
2025	<b>7,0%</b>	2035	<b>17,0%</b>
2026	<b>8,0%</b>	2036	<b>18,0%</b>
2027	<b>9,0%</b>	2037	<b>19,0%</b>
2028	<b>10,0%</b>	2038	<b>20,0%</b>
2029	<b>11,0%</b>	2039	<b>21,0%</b>
2030	<b>12,0%</b>	2040 e subsequentes	<b>21,3%</b>

Fonte: Nota Técnica Atuarial Nº 373/2023 - Portal da Transparência<sup>143</sup>

<sup>142</sup> <https://www.paranaprevidencia.pr.gov.br/webservices/documentador/nota-tecnica-atuarial>

<sup>143</sup> <https://www.paranaprevidencia.pr.gov.br/webservices/documentador/nota-tecnica-atuarial>

**a) Valores repassados ao Fundo de Previdência – exercício 2022**

Nos termos da Lei Estadual nº 17.435/2012, com a alteração dada pela Lei Estadual nº 20.635/2021, no demonstrativo anexo a peça nº 40, Processo nº 60934/23 (PCA do Governador – exercício 2022), reproduzido em partes na tabela seguinte, estão evidenciados os valores devidos e efetivamente repassados ao Fundo de Previdência em 2022, a título de contribuição dos servidores, contribuição patronal e contribuições suplementares.

**Tabela 118 - Demonstrativo dos Repasses ao Fundo de Previdência**

FUNDO DE PREVIDÊNCIA - EXERCÍCIO 2022				
	DEVIDOS EM 2022	PAGAMENTOS DA COMPETÊNCIA 2022	Competências Anteriores (Pago em 2022)	SALDO A PAGAR
<b>CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS</b>				
<b>CONTRIBUIÇÕES SERVIDORES ATIVOS</b>	<b>935.506.666,83</b>	<b>935.506.666,83</b>	-	-
Executivo	769.651.077,70	769.651.077,70	-	-
Tribunal de Justiça	110.333.118,99	110.333.118,99	-	-
Ministério Público	31.914.858,16	31.914.858,16	-	-
Tribunal de Contas	17.383.323,89	17.383.323,89	-	-
Assembléia Legislativa	17.051,76	17.051,76	-	-
Defensoria Pública	6.207.236,33	6.207.236,33	-	-
<b>CONTRIBUIÇÕES PATRONAL</b>	<b>1.403.260.167,24</b>	<b>1.389.769.225,60</b>	-	<b>13.490.941,64</b>
Executivo	1.154.476.616,67	1.154.476.616,67	-	-
Tribunal de Justiça	165.499.678,50	152.008.736,86	-	13.490.941,64
Ministério Público	47.872.287,26	47.872.287,26	-	-
Tribunal de Contas	26.075.152,66	26.075.152,66	-	-
Assembléia Legislativa	25.577,63	25.577,63	-	-
Defensoria Pública	9.310.854,52	9.310.854,52	-	-
<b>CONTRIBUIÇÃO SUPLEMENTAR LEI Nº 20.635/2021</b>	<b>117.574.246,72</b>	<b>116.901.386,82</b>	<b>10.800,00</b>	<b>672.859,90</b>
Executivo	101.282.455,07	101.282.455,07	-	-
Tribunal de Justiça	8.550.911,67	7.878.761,01	10.800,00	672.150,66
Ministério Público	2.940.085,90	2.940.085,90	-	-
Tribunal de Contas	2.916.726,71	2.916.017,47	-	709,24
Assembléia Legislativa	1.884.067,37	1.884.067,37	-	-

Fonte: Processo nº 60934/23 (PCA do Governador – exercício 2022) – Peça nº 40

Conforme se observa na tabela, extraída da peça mencionada, o Poder Judiciário apresentou saldo a repassar ao Fundo de Previdência no valor de R\$ 13.490.941,64, relativo à alíquota de contrapartida patronal normal, e R\$ 672.150,66 da alíquota de contribuição suplementar. Por sua vez, o Tribunal de Contas apresentou saldo a repassar na ordem de R\$ 709,24 referente a contribuição suplementar.

Contudo, considerando que as contribuições retidas dos servidores ativos foram integralmente vertidas ao Fundo de Previdência na forma estabelecida no Plano de Custeio (Lei Estadual nº 17.435/2012), a existência de valores a repassar não é motivo para apontamentos, pois se tratam de valores que estariam em fase de liquidação, para repasse no exercício de 2023 e, de acordo com o documento acostado

à peça 37, fls. 10, do Processo nº 60.934/23 (PCA do Governador) se encontram contabilizados no subgrupo Outros Créditos Previdenciários De Curto Prazo-Intra.

Ainda, conforme demonstrativo disponível no Portal da Transparência, nos termos do art. 15, § 6.º e § 6.ºA, da Lei Estadual nº 17.435/2012, no exercício financeiro de 2022, o total das contribuições dos inativos e pensionistas, vinculados ao Fundo de Previdência<sup>144</sup> foi na ordem de R\$ 181.373.889,89.

### 7.5.1.2. Fundo Financeiro

O Fundo Financeiro adota o regime financeiro de repartição simples, onde as receitas arrecadadas em um determinado período devem ser suficientes para pagar todas as despesas ocorridas neste mesmo período.

De acordo com os termos do atual Plano de Custeio, definido pela Lei Estadual nº 17.435/2012, e alterações posteriores, consonante art. 15, I e II, o Fundo Financeiro é custeado por meio das contribuições dos servidores civis ativos com alíquota de 14%. Quanto aos inativos e pensionistas, nos termos do art. 15, § 6.ºA, da mesma Lei, a alíquota de 14% incidirá sobre os proventos e pensões que superarem três salários-mínimos, enquanto houver déficit atuarial no âmbito RPPS do Estado.

Nos termos do art. 21 da Lei Estadual nº 17.435/2012, com redação dada pela Lei Estadual nº 20.169/2020, a contrapartida patronal será igual ao dobro arrecadado das contribuições previdenciárias dos servidores ativos.

**Tabela 119 - Alíquotas de Contribuição Previdenciária – Fundo Financeiro**

FUNDO PREVIDENCIÁRIO	CONTRIBUIÇÃO		NÍVEL CONTRIBUTIVO	FUNDAMENTO LEGAL
FUNDO FINANCEIRO	Servidores	Ativos - contribuição normal	14% sobre a remuneração	Lei nº 17.435/2012, art. 15, incisos I e II com alterações da Lei nº 20.777/2021
		Aposentados e Pensionistas - contribuição normal	14% sobre a parcela dos proventos que superem 3 SM	Lei nº 17.435/2012, art. 15, §6º com redação dada pela Lei nº 20.635/2021
	Estado	Contribuição normal	Contrapartida igual ao dobro das receitas dos segurados ativos	Lei nº 17.435/2012, art. 21 caput, com redação dada pela Lei nº 20.169/2020

Fonte: Nota Técnica Atuarial Nº 373/2023 - Portal da Transparência<sup>145</sup>

<sup>144</sup> <https://www.paranaprevidencia.pr.gov.br/webservices/documentador/execucao-orcamentaria>

<sup>145</sup> <https://www.paranaprevidencia.pr.gov.br/webservices/documentador/nota-tecnica-atuarial>

a) **Valores repassados ao Fundo Financeiro**

Nos termos da Lei Estadual nº 17.435/2012, com a alteração dada pela Lei Estadual nº 20.635/2021, no demonstrativo anexo a peça nº 40, Processo nº 60934/23 (PCA do Governador – exercício 2022), reproduzido em parte na tabela a seguir, estão evidenciados os valores devidos e efetivamente repassados pelo Estado ao Fundo Financeiro em 2022, a título de contribuição dos servidores e contribuição patronal.

Ainda, pelo mecanismo de financiamento do Fundo Financeiro (repartição simples), além das transferências dos montantes indicados no *caput* do art. 21, para saldar a insuficiência financeira no exercício financeiro de 2022, o Poder Executivo, Poder Legislativo, Tribunal de Justiça, Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública repassaram valores necessários à complementação do pagamento das folhas de benefícios vinculados a este Fundo.

**Tabela 120 - Demonstrativo dos Repasses ao Fundo Financeiro**

FUNDO FINANCEIRO - EXERCÍCIO 2022				
	DEVIDOS EM 2022	PAGAMENTOS DA COMPETÊNCIA 2022	Competências Anteriores (Pago em 2022)	SALDO A PAGAR
<b>CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS</b>				
<b>CONTRIBUIÇÕES SERVIDORES ATIVOS</b>	<b>522.787.786,42</b>	<b>522.787.786,42</b>	-	-
Executivo	417.179.026,29	417.179.026,29	-	-
Tribunal de Justiça	55.906.620,75	55.906.620,75	-	-
Ministério Público	31.606.969,24	31.606.969,24	-	-
Tribunal de Contas	13.059.366,68	13.059.366,68	-	-
Assembléia Legislativa	4.843.447,42	4.843.447,42	-	-
Defensoria Pública	192.356,04	192.356,04	-	-
<b>CONTRIBUIÇÕES PATRONAL</b>	<b>1.045.524.132,12</b>	<b>1.045.524.132,12</b>	-	-
Executivo	834.358.052,58	834.358.052,58	-	-
Tribunal de Justiça	111.813.241,50	111.813.241,50	-	-
Ministério Público	63.213.938,48	63.213.938,48	-	-
Tribunal de Contas	26.080.500,60	26.080.500,60	-	-
Assembléia Legislativa	9.673.686,88	9.673.686,88	-	-
Defensoria Pública	384.712,08	384.712,08	-	-
<b>INSUFICIÊNCIAS FINANCEIRAS</b>	<b>4.846.811.426,87</b>	<b>4.846.811.426,87</b>	-	-
Executivo	4.533.555.302,55	4.533.555.302,55	-	-
Tribunal de Justiça	194.094.346,86	194.094.346,86	-	-
Ministério Público	9.730.686,54	9.730.686,54	-	-
Tribunal de Contas	72.770.308,10	72.770.308,10	-	-
Assembléia Legislativa	35.285.002,93	35.285.002,93	-	-
Defensoria Pública	1.375.779,89	1.375.779,89	-	-

Fonte: Processo nº 60934/23 (PCA do Governador – exercício 2022) – Peça 40

Conforme demonstrativo disponível no Portal da Transparência, nos termos do art. 15, § 6.º e § 6.ºA, da Lei Estadual nº 17.435/2012, no exercício financeiro

de 2022, o total das contribuições dos inativos e pensionistas, vinculados ao Fundo de Financeiro<sup>146</sup>, foi na ordem de R\$ 532.069.798.94.

### 7.5.2. DO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL DOS MILITARES – FUNDO MILITAR (SPSM)

A partir da alteração constitucional, promovida pela EC Estadual nº 45/2019, os militares (Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar) não mais se vinculam ao RPPS do Estado do Paraná. Nos termos do artigo 25, a Lei Federal nº 13.954/2019, que alterou o Decreto-Lei nº 667/1969, para reestruturar a carreira militar e dispor sobre o SPSM estabelece que o Sistema de Proteção Social dos Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios deve ser regulado por lei específica do ente federativo, vez que não se aplica a legislação dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos.

Assim, os militares são distinguidos da categoria dos servidores públicos, pois fazem parte do SPSM do Estado do Paraná que será financiado por meio do Fundo Militar, nos termos do art. 3.º e 3.ºA, da Lei Estadual nº 17.435/2012, com as alterações dadas pela Lei Estadual nº 20.635/2021.

**Tabela 121 - Quantidade dos Beneficiários do Sistema de Proteção Social dos Militares – Fundo Militar**

FUNDO MILITAR	2019		2020		2021		2022	
Ativos	19.224	48,16%	18.597	47,04%	17.628	45,14%	20.124	48,11%
Inativos e Pensionistas	20.697	51,84%	20.940	52,96%	21.422	54,86%	21.708	51,89%
<b>Total</b>	<b>39.921</b>		<b>39.537</b>		<b>39.050</b>		<b>41.832</b>	

Fonte: Notas Técnicas Atuariais – Exercícios 2019 a 2022 - Portal da Transparência<sup>147</sup>

#### 7.5.2.1. Do Plano de Custeio do SPSM – Fundo Militar

O Plano de Custeio do SPSM está definido no art. 15A, da Lei Estadual nº 17.435/2012, com redação dada pela Lei Estadual nº 20.635/2021. A contribuição para custeio das pensões e da inatividade dos militares será de 10,5%, a partir de 1.º de janeiro de 2021, e incidirá sobre a totalidade da remuneração dos militares, ativos ou inativos, e de seus pensionistas, com alíquota igual à aplicável às Forças Armadas, nos

<sup>146</sup> <https://www.paranaprevidencia.pr.gov.br/webservices/documentador/execucao-orcamentaria>

<sup>147</sup> <https://www.paranaprevidencia.pr.gov.br/webservices/documentador/nota-tecnica-atuarial>

termos do art. 24C do Decreto-Lei nº 667, de 2 de julho de 1969, na redação dada pela Lei Federal nº 13.954, de 16 de dezembro de 2019.

Quanto à contrapartida patronal ao Fundo Militar, estabelece o art. 22 da Lei Estadual nº 17.435/2012, com a redação dada pela Lei Estadual nº 20.635/2021, que será igual ao dobro das contribuições arrecadadas dos militares ativos.

**Tabela 122 - Alíquotas de Contribuição ao SPSM - Fundo Militar**

SPSM	CONTRIBUIÇÃO		NÍVEL CONTRIBUTIVO	FUNDAMENTO LEGAL
Fundo Militar	Militares	Ativos, Reserva ou Reforma e pensões	10,5% incidentes sobre o total do soldo ou dos proventos de inatividade ou pensão	Lei nº 17.435/2012, parágrafo único do art. 15A, incluído pela Lei nº 20.635/2021
	Estado	Contribuição normal	Contrapartida igual ao dobro das receitas dos segurados ativos	Lei nº 17.435/2012, art. 22 caput, com redação dada pela Lei nº 20.635/2021

Fonte: Nota Técnica Atuarial Nº 373/2023 - Portal da Transparência<sup>148</sup>

**a) Valores Repassados ao Fundo Militar (SPSM)**

Nos termos da Lei Estadual nº 17.435/2012, com a alteração dada pela Lei Estadual nº 20.635/2021, no demonstrativo anexo a peça nº 40, Processo nº 60934/23 (PCA do Governador – exercício 2022), reproduzido em parte na tabela seguinte, estão evidenciados os valores devidos e efetivamente repassados pelo Estado ao Fundo Militar em 2022, a título de contribuição dos militares ativos e contribuição patronal.

Ainda, pelo mecanismo de financiamento do Fundo Militar, além das transferências dos montantes indicados no *caput* do art. 22, da mencionada lei, o Estado repassará os valores expressos pelas insuficiências financeiras necessárias à complementação do pagamento das folhas de benefícios vinculados a este Fundo.

**Tabela 123 - Demonstrativo dos Repasses ao Fundo Militar**

FUNDO MILITAR - EXERCÍCIO 2022				
	DEVIDOS EM 2022	PAGAMENTOS DA COMPETÊNCIA 2022	Competências Anteriores (Pago em 2022)	SALDO A REPASSAR
<b>CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS</b>				
CONTRIBUIÇÕES SERVIDORES ATIVOS	166.086.126,59	166.086.126,59	0,00	0,00
CONTRIBUIÇÕES PATRONAL	332.172.253,18	332.172.253,18	0,00	0,00
INSUFICIÊNCIAS FINANCEIRAS	1.430.566.496,83	1.430.566.496,83	0,00	0,00

<sup>148</sup> <https://www.paranaprevidencia.pr.gov.br/webservices/documentador/nota-tecnica-atuarial>

Fonte: Processo nº 60934/23 (PCA do Governador – exercício 2022) – Peça 40

Conforme demonstrativo disponível no Portal da Transparência, nos termos do art. 15A, parágrafo único, da Lei Estadual nº 17.435/2012, no exercício financeiro de 2022, o total das contribuições dos inativos e Pensionistas, vinculados ao Fundo Militar<sup>149</sup>, foi na ordem de R\$ 208.054.679,89.

## 7.6. DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

As demonstrações contábeis dos Fundos Previdenciários, bem como do SPSM (Fundo Militar), devem atender às diretrizes contábeis estabelecidas pela Portaria nº 1.467, de 02 de junho de 2022, do Ministério do Trabalho e Previdência, segundo a qual a contabilidade do RPPS deve ser individualizada em relação à do ente federativo e abranger a Lei Federal nº 4.320/1964, a Lei Complementar nº 101/2000, as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC TSP) do Conselho Federal de Contabilidade (CFC), o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) e o Manual SIAFI, ambos da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Considerando que as Demonstrações Contábeis dos Fundos foram suficientemente analisadas na Instrução nº 343/23-CGE, peça nº 116 do Processo nº 60934/23 (PCA Governador), Cap. 6. Análise das Demonstrações Contábeis do Fundo de Previdência, Cap. 7. Análise das Demonstrações Contábeis do Fundo Financeiro e Cap. 8. Análise das Demonstrações Contábeis do Fundo Militar, fls. 191 a 228, sendo que os valores apurados, com base nos dados encaminhados via Sistema Estadual de Informações (SEI-CED), estão coerentes com os valores verificados nas demonstrações contábeis e, por não haver incongruência na manifestação da CGE/PR, dispensa-se comentários adicionais neste relatório.

Contudo, é pertinente demonstrar, de forma resumida, os Balanços Orçamentários dos fundos previdenciários de forma a evidenciar os resultados orçamentários do exercício de 2022. Enquanto o Fundo Financeiro apresentou déficit orçamentário na ordem de R\$ 4.827.410.291,03, o Fundo de Previdência apresentou superávit no exercício no valor de R\$ 1.206.797.947,41. Considerando a consolidação dos resultados dos Fundos Previdenciários (Fundo de Previdência e Fundo Financeiro),

---

<sup>149</sup> <https://www.paranaprevidencia.pr.gov.br/webservices/documentador/execucao-orcamentaria>

o resultado orçamentário do regime previdenciário do Estado, no exercício de 2022, foi deficitário na ordem de - R\$ 3.620.612.343,62.

**Tabela 124 - Resultados Orçamentários – Exercício 2022**

<b>RESULTADO ORÇAMENTÁRIO - EXERCÍCIO 2022 - CONSOLIDADO</b>			
<b>RESULTADO ORÇAMENTÁRIO - FUNDOS PREVIDENCIÁRIOS</b>			
<b>TÍTULOS</b>	<b>FUNDO DE PREVIDÊNCIA</b>	<b>FUNDO FINANCEIRO</b>	<b>TOTAL DOS FUNDOS</b>
<b>RECEITAS</b>	<b>4.209.557.240,65</b>	<b>2.213.525.154,55</b>	<b>6.423.082.395,20</b>
Receita de Contribuições	2.513.763.052,46	2.103.113.183,05	4.616.876.235,51
Receita Patrimonial	498.050.201,84	1.758.835,25	499.809.037,09
Outras Receitas Correntes	1.197.743.986,35	108.653.136,25	1.306.397.122,60
<b>DESPESAS</b>	<b>3.002.759.293,24</b>	<b>7.040.935.445,58</b>	<b>10.043.694.738,82</b>
Pessoal e Encargos Sociais	2.939.650.888,56	6.905.927.529,18	9.845.578.417,74
Outras Despesas Correntes	63.108.404,68	135.007.916,40	198.116.321,08
<b>RESULTADO ORÇAMENTÁRIO DO PERÍODO</b>	<b>1.206.797.947,41</b>	<b>-4.827.410.291,03</b>	<b>-3.620.612.343,62</b>

Fonte: Demonstrações Contábeis Exercício 2022 – Portal da Transparência<sup>150</sup>

No exercício financeiro de 2022, a consolidação dos Fundos Previdenciários (Fundo de Previdência e Fundo Financeiro) com o SPSM (Fundo Militar) apresentou resultado orçamentário deficitário na ordem de R\$ 5.049.017.880,02.

Considerando que o Fundo Financeiro e o Fundo Militar estão constituídos sob o regime de repartição simples, conforme demonstrações contábeis<sup>151</sup>, o governo do Estado do Paraná desembolsou, no exercício financeiro de 2022, a importância de R\$ 4.846.811.426,87 e R\$ 1.430.566.496,83, respectivamente, para suprir as insuficiências financeiras necessárias à complementação do pagamento das folhas de benefícios destes Fundos.

<sup>150</sup> <https://www.paranaprevidencia.pr.gov.br/webservices/documentador/balancos>

<sup>151</sup> <https://www.paranaprevidencia.pr.gov.br/webservices/documentador/balancos>

**Tabela 125 - Resultados Orçamentários – Consolidados Exercício 2022**

<b>RESULTADO ORÇAMENTÁRIO - 2022</b>				
<b>FUNDOS PREVIDENCIÁRIOS e SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL DOS MILITARES</b>				
<b>TÍTULOS</b>	<b>FUNDO DE PREVIDÊNCIA</b>	<b>FUNDO FINANCEIRO</b>	<b>FUNDO MILITAR</b>	<b>TOTAL DOS FUNDOS</b>
<b>RECEITAS</b>	<b>4.209.557.240,65</b>	<b>2.213.525.154,55</b>	<b>712.638.551,58</b>	<b>7.135.720.946,78</b>
Receita de Contribuições	2.513.763.052,46	2.103.113.183,05	706.330.094,47	5.323.206.329,98
Receita Patrimonial	498.050.201,84	1.758.835,25	3.031,46	499.812.068,55
Outras Receitas Correntes	1.197.743.986,35	108.653.136,25	6.305.425,65	1.312.702.548,25
<b>DESPESAS</b>	<b>3.002.759.293,24</b>	<b>7.040.935.445,58</b>	<b>2.141.044.087,98</b>	<b>12.184.738.826,80</b>
Pessoal e Encargos Sociais	2.939.650.888,56	6.905.927.529,18	2.128.979.167,70	11.974.557.585,44
Outras Despesas Correntes	63.108.404,68	135.007.916,40	12.064.920,28	210.181.241,36
<b>RESULTADO ORÇAMENTÁRIO DO PERÍODO</b>	<b>1.206.797.947,41</b>	<b>-4.827.410.291,03</b>	<b>-1.428.405.536,40</b>	<b>-5.049.017.880,02</b>

Fonte: Demonstrações Contábeis Exercício 2022 – Portal da Transparência<sup>152</sup>

Oportuno destacar que, após a EC nº 45/2019 e a reestruturação do Plano de Custeio por meio da Lei Estadual nº 20.635/2021, o Fundo de Previdência passou a apresentar melhora nos resultados orçamentários, conforme demonstrado na tabela a seguir:

**Tabela 126 - Resultados Orçamentários do Fundo de Previdência Exercícios 2019 – 2022**

<b>FUNDO DE PREVIDÊNCIA</b>				
<b>TÍTULOS</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>	<b>2022</b>
<b>RECEITAS</b>	<b>2.600.969.787,55</b>	<b>2.687.130.873,53</b>	<b>3.341.047.566,60</b>	<b>4.209.557.240,65</b>
Receita de Contribuições	1.825.671.157,14	2.444.890.676,85	2.446.895.192,78	2.513.763.052,46
Receita Patrimonial	706.820.657,30	170.376.231,23	236.685.458,41	498.050.201,84
Outras Receitas Correntes	68.477.973,11	71.863.965,45	657.466.915,41	1.197.743.986,35
<b>DESPESAS</b>	<b>3.029.891.152,52</b>	<b>3.037.494.725,53</b>	<b>2.958.050.185,43</b>	<b>3.002.759.293,24</b>
Pessoal e Encargos Sociais	2.954.031.931,65	2.960.992.224,34	2.875.281.683,41	2.939.650.888,56
Outras Despesas Correntes	75.859.220,87	76.502.501,19	82.768.502,02	63.108.404,68
<b>RESULTADO ORÇAMENTÁRIO DO PERÍODO</b>	<b>-428.921.364,97</b>	<b>-350.363.852,00</b>	<b>382.997.381,17</b>	<b>1.206.797.947,41</b>

Fonte: Demonstrações Contábeis Exercício 2022 – Portal da Transparência<sup>153</sup>

## 7.7. ASPECTOS ATUARIAIS

Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do

<sup>152</sup> <https://www.paranaprevidencia.pr.gov.br/webservices/documentador/balancos>

<sup>153</sup> <https://www.paranaprevidencia.pr.gov.br/webservices/documentador/balancos>

respectivo ente público, dos servidores ativos e inativos e dos pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial, nos termos do artigo 40 da Constituição Federal de 1988.

Na mesma esteira, as normas legais e infralegais reforçaram este entendimento pelo que se depreende do art. 1.<sup>o</sup><sup>154</sup>, da Lei Federal nº 9.717/1998, ao estabelecer que os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial.

A LRF ratifica o entendimento nos termos do art. 69<sup>155</sup>, determinando que o ente da Federação que mantiver ou vier a instituir regime próprio de previdência social para os seus servidores conferir-lhe-á caráter contributivo e o organizará com base em normas de contabilidade e atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial.

Ainda, a elaboração da avaliação atuarial também é uma exigência da LRF, ao estabelecer em seu art. 4.<sup>o</sup>, que deve compor o Anexo de Metas Fiscais o Demonstrativo VI – Avaliação da Situação Financeira e Atuarial do RPPS (art. 4.<sup>o</sup>, § 2.<sup>o</sup>, inciso IV, alínea “a”), cuja finalidade é explicitar a real situação atuarial do regime próprio de previdência, numa perspectiva de longo prazo. Este Demonstrativo deverá vir acompanhado de análise descritiva dos parâmetros utilizados na avaliação atuarial e de valores que possuam maior relevância para o atendimento da situação financeira e atuarial do RPPS, devendo, ainda, apresentar-se compatível com a respectiva Nota Técnica Atuarial.

Os parâmetros e as diretrizes gerais para organização e funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos estão previstos na Portaria MTP nº 1.467/2022 que dispõe, em seu art. 26, que deverão ser realizadas avaliações atuariais anuais com data focal em 31 de dezembro de cada exercício, coincidente com o ano civil, que se refiram ao cálculo dos custos e compromissos com o plano de benefícios do RPPS. O resultado da Avaliação Atuarial deverá fornecer aos

---

<sup>154</sup> Art. 1.<sup>o</sup> Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios:

<sup>155</sup> Art. 69. O ente da Federação que mantiver ou vier a instituir regime próprio de previdência social para seus servidores conferir-lhe-á caráter contributivo e o organizará com base em normas de contabilidade e atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial.

dirigentes e membros dos conselhos do RPPS e aos gestores informações que possibilitem o contínuo acompanhamento da solvência e liquidez do plano de benefícios.

Quando se trata do equilíbrio financeiro e atuarial do Fundo de Previdência, trata-se do compromisso assumido pelo Estado do Paraná, de garantir o pagamento dos benefícios de aposentadorias e pensões de forma que a manutenção desse direito não venha a se constituir em ônus excessivo para a sociedade paranaense, o que passa necessariamente pela atividade de planejamento.

Ante o exposto, para o exercício de 2022, foi elaborada a Avaliação Atuarial DPREV/ATUÁRIA nº 373/2023, que buscou dimensionar os valores dos compromissos previdenciários referentes aos beneficiários do RPPS do Estado do Paraná.

#### **7.7.1. PREMISSAS ATUARIAIS**

O dimensionamento fidedigno do resultado atuarial tem como um dos seus principais pilares a definição das premissas atuariais. Assim, com base nas boas práticas atuariais, as premissas devem ser as melhores estimativas que se possam obter para as variáveis adotadas na modelagem atuarial, visto que determinarão o custo do plano e o plano de custeio necessário ao equilíbrio e sustentabilidade do regime previdenciário.

Assim, a Portaria nº 1.467/2022 determina que as premissas biométricas, demográficas, econômicas e financeiras estejam adequadas à situação do plano de benefícios e aderentes às características da massa de segurados e beneficiários do regime para o correto dimensionamento dos seus compromissos futuros, obedecidos os parâmetros mínimos estabelecidos.

O Relatório de Avaliação Atuarial DPREV/ATUÁRIA nº 373/2023, data base 31 de dezembro de 2022, foi elaborado considerando os parâmetros atuariais mínimos e máximos estabelecidos em Portaria pelo MTP e demais orientações legislativas sobre a matéria, em especial a Emenda Constitucional nº 45/2019 do Estado do Paraná.

**Tabela 127 - Dos Parâmetros Atuariais**

Item	Descrição	Parâmetro Utilizado
A	Tábua de Mortalidade Geral	FP/FF - AT-2000 Segregada por Sexo FM - IBGE-21, MF
B	Tábua de Mortalidade Inválidos	FP/FF - AT-2000 Segregada por Sexo FM - IBGE-21, MF
C	Tábua de Entrada em Invalidez	Álvaro Vindas – FP/FF Light Média - FM
D	Crescimento Salarial Anual por Mérito	1,48% - FP/FF 1,74% - FM
E	Taxa de Juros Atuarial Anual	FP/FF/FM 4,73% - 2023 ; 4,50% - 2024 ou +
F	Reposição de Servidores	90% – FP/FF 100% - FM
G	Rotatividade	NULA
H	Fator de Capacidade	NULO
I	Composição Familiar	Experiência Fundos de Pensão do Estado do Paraná
J	Tempo Anterior ao Estado	Experiência Estado do Paraná (Atualizada em 2022)
K	Regime Financeiro	Capitalização – FP Repartição Simples – FF e FM
L	Método Atuarial de Avaliação	Agregado
M	Índice de Atualização das Remunerações e Benefícios	Não considerado nos Cálculos
N	Índice Inflacionário	Não considerado nos Cálculos
O	Compensação Financeira RGPS	% da Folha de Benefícios Corres-pondente ao Recebimento Anual de Comprev FP = 1,59% ; FF = 0,93% ; FM = (0,01%)

Fonte: Nota Técnica Atuarial N° 373/2023 - Portal da Transparência<sup>156</sup>

### 7.7.1.1. Plano Contributivo

O Plano Contributivo descrito foi definido pela Lei Estadual nº 17.435/2012, com alterações impostas pelas Leis Estaduais nº 18.469/2015, 20.122/2019, 20.169/2020 e 20.635/2021, em relação aos servidores civis.

Para os militares, as premissas são a do Sistema de Proteção Social, dispostas pela Lei Federal nº 13.954/2019 e pela Lei Estadual nº 20.635/2021.

<sup>156</sup> <https://www.paranaprevidencia.pr.gov.br/webservices/documentador/nota-tecnica-atuarial>

**Tabela 128 - Plano Contributivo**

Item	Descrição	Nível Contributivo
A	Servidores Ativos – Contribuição Normal	14% sobre a remuneração
B	Servidores Aposentados e Pensionistas – Contribuição Normal	14% sobre a parcela dos proventos de aposentadorias e pensões que superem 3 salários mínimos nacionais
D	Militares Ativos, Reserva ou Reforma e Pensões de Militares	10,5% sobre o total do soldo ou dos proventos de inatividade ou pensão
E	Estado – Contribuição ao Fundo Financeiro e Fundo Militar	Contrapartida igual ao dobro do valor das receitas dos segurados ativos
F	Estado – Contribuição ao Fundo de Previdência	Contrapartida sobre receitas dos segurados ativos, na razão de 160% em 2023, acrescida de 10% ao ano, até o limite de 200%
G	Estado – Contribuição Suplementar ao Fundo de Previdência	Conforme Anexo Único da Lei 17.435/2012

Fonte: Nota Técnica Atuarial N° 373/2023 - Portal da Transparência<sup>157</sup>

## 7.7.2. RESULTADOS ATUARIAIS

### 7.7.2.1. Do Fundo de Previdência

Com relação ao resultado atuarial do Fundo de Previdência, é importante registrar as alterações legislativas ocorridas a partir de dezembro de 2019, no âmbito do Estado do Paraná, com a EC n° 45/2019, Lei Estadual n° 20.122/2019, Lei Estadual n° 20.169/2019 e Lei Estadual n° 20.635/2021. As referidas normas promoveram mudanças significativas no Plano de Custeio do Fundo de Previdência.

Com a reestruturação, o Fundo de Previdência passou a apresentar superavit orçamentário a partir de 2021.

Neste tópico, encontram-se comentários sobre o Relatório Atuarial DPREV/ATUÁRIA 373/2023, de 16/02/2023, data base dezembro de 2022, elaborado pelo Setor de Atuaria da PRPREV, com base nas premissas apresentadas no Relatório DPREV/ATUÁRIA n° 372/2023, ambos disponíveis no Portal da Transparência do Governo do Estado do Paraná<sup>158</sup>.

Considerando o plano contributivo, bem como as hipóteses atuariais apresentadas, no relatório de Avaliação Atuarial, foi apurado o Resultado Atuarial Superavitário na ordem de R\$ 176.384.555,80, conforme tabela seguinte:

<sup>157</sup> <https://www.paranaprevidencia.pr.gov.br/webservices/documentador/nota-tecnica-atuarial>

<sup>158</sup> <https://www.paranaprevidencia.pr.gov.br/webservices/documentador/nota-tecnica-atuarial>

Tabela 129 - Balanço Atuarial do Fundo de Previdência

Item	Valores (R\$)	% Folha de Ativos
Total de Encargos (1)	90.715.899.314,97	54,8%
Total de Receitas (2)	82.466.887.009,91	49,8%
<b>Reserva Matemática (3)=(1)-(2)</b>	<b>8.249.012.305,06</b>	<b>5,0%</b>
Ativos Financeiros (4)	7.759.825.720,72	4,7%
Parcelamento Débito Previdenciário (5)	-	-
Royalties (6)	665.571.140,14	0,4%
<b>Patrimônio Total (7)=(4)+(5)+(6)</b>	<b>8.425.396.860,86</b>	<b>5,1%</b>
<b>Resultado Atuarial (8)=(7)-(3)</b>	<b>176.384.555,80</b>	<b>0,1%</b>

Fonte: Nota Técnica Atuarial N° 373/2023 - Portal da Transparência<sup>159</sup>

Tabela 130 - Demonstrativo do Resultado Atuarial – Benefícios Avaliados em Regime de Capitalização

DEMONSTRATIVO DO RESULTADO ATUARIAL - BENEFÍCIOS AVALIADOS EM REGIME DE CAPITALIZAÇÃO			
DESCRIÇÃO	GERAÇÃO ATUAL	GERAÇÕES FUTURAS	CONSOLIDADO
<b>PMBC</b>	<b>25.973.968.755,72</b>	<b>-</b>	<b>25.973.968.755,72</b>
APOSENTADORIA PROGRAMADA	19.006.482.344,50	-	19.006.482.344,50
APOSENTADORIA POR INVALIDEZ	1.320.325.583,55	-	1.320.325.583,55
PENSIONISTAS	6.062.212.961,93	-	6.062.212.961,93
REVERSÃO EM PENSÃO	1.665.742.918,12	-	1.665.742.918,12
CONTRIBUIÇÃO DE BENEFICIÁRIOS	(1.634.724.307,83)	-	(1.634.724.307,83)
COMPENSAÇÃO FINANCEIRA RGPS	(446.070.744,55)	-	(446.070.744,55)
<b>PMBAC</b>	<b>43.843.763.408,55</b>	<b>13.858.257.190,12</b>	<b>57.702.020.598,67</b>
APOSENTADORIA PROGRAMADA	38.078.606.343,15	10.775.449.246,43	48.854.055.589,58
APOSENTADORIA POR INVALIDEZ	3.505.263.005,03	1.751.610.460,22	5.256.873.465,25
PENSIONISTAS	2.309.771.373,45	981.309.780,28	3.291.081.153,73
REVERSÃO EM PENSÃO	3.099.708.173,97	733.654.656,61	3.833.362.830,58
CONTRIBUIÇÃO DE BENEFICIÁRIOS	(2.402.391.239,61)	(383.766.953,42)	(2.786.158.193,03)
COMPENSAÇÃO FINANCEIRA RGPS	(747.194.247,44)	-	(747.194.247,44)
<b>VACF</b>	<b>(32.498.317.561,33)</b>	<b>(28.459.560.158,50)</b>	<b>(60.957.877.719,83)</b>
CONTRIBUIÇÃO NORMAL - ENTE	(21.370.158.618,32)	(18.971.076.539,66)	(40.341.235.157,98)
CONTRIBUIÇÃO NORMAL - ATIVOS	(11.128.158.943,01)	(9.488.483.618,84)	(20.616.642.561,85)
<b>PROVISÃO MATEMÁTICA – SEM</b>	<b>37.319.414.602,94</b>	<b>(14.601.302.968,38)</b>	<b>22.718.111.634,56</b>
CUSTEIO SUPLEMENTAR - ENTE	(12.689.495.798,44)	(3.028.988.215,77)	(15.718.484.014,21)
<b>PROVISÃO MATEMÁTICA – COM</b>	<b>24.629.918.804,50</b>	<b>(17.630.291.184,15)</b>	<b>6.999.627.620,35</b>
DESPESAS ADMINISTRATIVAS	(700.374.111,16)	(725.388.356,57)	(1.425.762.467,73)
PARCELAMENTO DÉBITO	-	-	0,00
RECEITAS DE ALUGUÉIS	176.377.783,02	-	176.377.783,02
ROYALTIES	665.571.140,14	-	665.571.140,14
ATIVO LÍQUIDO	7.759.825.720,72	-	7.759.825.720,72
<b>RESULTADO ATUARIAL</b>	<b>(16.728.518.271,78)</b>	<b>16.904.902.827,58</b>	<b>176.384.555,80</b>

Fonte: Nota Técnica Atuarial N° 373/2023 - Portal da Transparência<sup>160</sup>

<sup>159</sup> <https://www.paranaprevidencia.pr.gov.br/webservices/documentador/nota-tecnica-atuarial>

<sup>160</sup> <https://www.paranaprevidencia.pr.gov.br/webservices/documentador/nota-tecnica-atuarial>

Os parâmetros atuariais afetam diretamente a condição financeira e atuarial de qualquer plano de benefícios sob o regime de capitalização. No presente caso, a exemplo de anos anteriores, o resultado atuarial superavitário foi obtido em razão da utilização de valores referentes à premissa de Reposição de Servidores (Geração Futura) para a consolidação do resultado atuarial do RPPS. Nesta hipótese se estima a composição futura da massa de segurados vinculados ao plano previdenciário, após a aposentadoria dos atuais segurados ativos, com as mesmas características de sexo, idade ao ingressar no RPPS, cargo, carreira, tempo anterior e remuneração inicial calculada pelo desconto da remuneração final do segurado aposentado, pela taxa ou curva de crescimento real das remunerações.

Conforme item 2. PREMISSAS ATUARIAIS, do Relatório de Avaliação Atuarial DPREV/ATUÁRIA 373/2023, para o parâmetro de reposição de servidores utilizado, item “F”, foi adotado o Decreto Estadual nº 10.313/2022<sup>161</sup>, que dispõe sobre Taxas de Reposição que servirão de autorização para abertura de concursos públicos, ampliação de vagas em concursos vigentes e decorrentes nomeações de servidores públicos efetivos estaduais da administração direta e autárquica do poder executivo estadual, e também leva em consideração a instituição do regime de previdência complementar no âmbito estadual.

Sobre o assunto, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná, por meio dos Acórdãos de Parecer Prévio nº 689/20-STP, 271/21-STP e 183/22-STP, já se pronunciou sobre a inadequabilidade da utilização dessa hipótese na Avaliação Atuarial, devendo a PRPREV considerar apenas a geração atual (ou seja, os servidores já vinculados ao regime próprio na data-base da avaliação), enquanto não definidos critérios em instrução normativa específica da Secretaria de Previdência.

Vale ressaltar que, no que tange à avaliação do Equilíbrio Financeiro e Atuarial, a Secretaria de Previdência do Ministério do Trabalho e Previdência considerou que a situação do RPPS do Estado do Paraná, para o exercício de 2022, **é Regular** com base nas informações do Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial (DRAA)<sup>162</sup>, que contempla as principais informações do Relatório de Avaliação Atuarial, DEPREV/ATUÁRIA 373/2023, data base dezembro/22, elaborada em 16/02/2023, fato

---

<sup>161</sup>

<https://www.legislacao.pr.gov.br/legislacao/pesquisarAto.do?action=exibir&codAto=260457&indice=1&totalRegistros=1&dt=28.4.2023.16.17.30.835>

<sup>162</sup> <https://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/pages/modulos/draa/consultarDemonstrativos.xhtml>

que permitiu a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), de forma administrativa, conforme item adiante.

Por fim, conforme Processo nº 261.954/21 (Prestação de Contas Anual do Fundo de Previdência – Exercício 2020), peça 46, fls. 24 a 37, tem-se que a PRPREV solicitou a análise, com base nos arts. 2.º, 61 e 62 da Portaria MF nº 464/2018 (vigente à época), da proposta de modelagem atuarial do RPPS do Estado do Paraná, em especial quanto às premissas, parâmetros e metodologia de financiamento do Fundo de Previdência, dentre os quais, a utilização da premissa de reposição de segurados ativos (geração futura) no impacto dos valores dos compromissos e na consolidação do resultado atuarial.

A proposta de revisão do plano de custeio do RPPS do Estado do Paraná foi analisada por meio do Parecer SEI nº 20153/2020/ME, de 17 de dezembro de 2020, e, conforme item 3 do despacho do Subsecretário da Secretaria de Previdência do Ministério do Trabalho e Previdência, foi aprovada sob condição, conforme segue:

3. Em virtude do pleito da revisão do plano de custeio não se constituir em plano de amortização aos moldes dos parâmetros estabelecidos no art. 54 da Portaria MF nº 464/2018, a modelagem proposta pelo RPPS **apresentada com base nos termos dos arts. 2.º, 61 e 62** indica possível manutenção do processo de capitalização do fundo objetivando o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS compatibilizando a com a capacidade financeira, orçamentária e fiscal do ente, fica **aprovada a proposta, sendo esta, condicionada à demonstração anual do processo de capitalização do fundo em documento adicional ao relatório de avaliação atuarial e também em caso de descapitalização do fundo, motivos que ensejarão, obrigatoriamente a submissão de nova proposta e a revisão da norma que a instituiu.**

Assim, é de suma importância o acompanhamento sistemático da manutenção e evolução da saúde financeira do Fundo de Previdência, de modo a buscar e manter o equilíbrio financeiro e atuarial, vez que a sua ausência poderá ocasionar desequilíbrio nas finanças do Governo do Estado, provocando aumento das despesas com pessoal, futuramente comprometendo o pagamento dos benefícios previdenciários e, conseqüentemente, inviabilizando a capacidade de investimentos em outras políticas públicas.

Nesse sentido, a LRF ratifica o entendimento nos termos do art. 69<sup>163</sup>, determinando que o ente da Federação que mantiver ou vier a instituir regime próprio de

---

<sup>163</sup> Art. 69. O ente da Federação que mantiver ou vier a instituir regime próprio de previdência social para seus servidores conferir-lhe-á caráter contributivo e o organizará com base em normas de contabilidade e atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial.

previdência social para os seus servidores conferir-lhe-á caráter contributivo e o organizará com base em normas de contabilidade e atuária que preservem seu equilíbrio financeiro e atuarial.

### 7.7.2.2. Do Fundo Financeiro

Com base na legislação citada, no cadastro de segurados e nos parâmetros atuariais utilizados, o Relatório de Avaliação Atuarial, DEPREV/ATUÁRIA 373/2023, data base dezembro/22, elaborada em 16/02/2023, apresentou os seguintes valores da situação atuarial do FUNDO FINANCEIRO, em 31/12/2022:

**Tabela 131 - Balanço Atuarial do Fundo Financeiro - Simulação**

Item	Valores (R\$) Taxa de Juros 0%	Valores (R\$) Taxa de Juros 4,73% a 4,50%*
Total de Encargos Benefícios Concedidos	154.884.136.832,04	90.017.853.803,21
Total de Encargos Benefícios a Conceder	89.811.423.250,87	38.409.938.422,32
Despesas Administrativas	220.498.745,78	170.339.605,47
<b>Total de Encargos (1)</b>	<b>244.916.058.828,70</b>	<b>128.598.131.831,00</b>
Servidores Ativos-Contribuição	3.443.385.132,33	2.669.216.594,47
Estado-Contrapartida Ativos	6.886.770.264,66	5.338.433.188,93
Aposentados/Pensionistas-Contribuição	19.645.562.106,02	10.198.053.707,17
Compensação Previdenciária	2.275.668.708,77	1.194.378.467,70
<b>Total de Receitas (2)</b>	<b>32.251.386.211,78</b>	<b>19.400.081.958,27</b>
<b>Insuficiência Financeira (3)=(2-1)</b>	<b>212.664.672.616,92</b>	<b>109.198.049.872,73</b>

Fonte: Nota Técnica Atuarial Nº 373/2023 - Portal da Transparência<sup>164</sup>

Conforme é possível observar na tabela anterior, em termos de Valor Presente, os custos totais dos compromissos do Fundo Financeiro são da ordem de R\$ 128,6 bilhões, enquanto o total das Receitas Contributivas previstas são de R\$ 19,4 bilhões, resultando em uma Insuficiência Financeira na ordem de R\$ 109,1 bilhões, quando verificada com a aplicação da taxa decrescente de 4,73% em 2023 e 4,50% ao ano a partir de 2024.

<sup>164</sup> <https://www.paranaprevidencia.pr.gov.br/webservices/documentador/nota-tecnica-atuarial>

Este valor representa o total necessário de repasses que o Tesouro Estadual deverá fazer, ao longo do tempo, para complementação da folha de benefícios dos seus segurados, considerando o mecanismo de repartição simples de financiamento do Fundo Financeiro.

### 7.7.2.3. Do Fundo Militar

Com base na legislação citada, no cadastro de segurados e nos parâmetros atuariais utilizados, o Relatório de Avaliação Atuarial, DEPREV/ATUÁRIA 373/2023, data base dezembro/22, elaborada em 16/02/2023, apresentou os seguintes valores da situação atuarial do FUNDO MILITAR, em 31/12/2022:

**Tabela 132 - Balanço Atuarial do Fundo Militar – Simulação**

Item	Valores (R\$) Taxa de Juros 0%	Valores (R\$) Taxa de Juros 4,73% a 4,50%*
<i>Total de Encargos Benefícios Concedidos</i>	54.516.623.426,45	29.204.297.808,11
<i>Total de Encargos Benefícios a Conceder</i>	140.736.954.239,96	25.874.004.023,11
<i>Despesas Administrativas</i>	1.047.089.237,06	275.510.341,81
<b>Total de Encargos (1)</b>	<b>196.300.666.903,47</b>	<b>55.353.812.173,03</b>
<i>Servidores Ativos-Contribuição</i>	13.627.014.001,46	3.894.426.684,57
<i>Estado-Contrapartida Ativos</i>	27.254.028.002,93	7.788.853.369,14
<i>Aposentados/Pensionistas-Contribuição</i>	20.232.086.647,82	5.621.753.616,76
<i>Compensação Previdenciária</i>	(12.946.187,85)	(4.953.347,55)
<b>Total de Receitas (2)</b>	<b>61.100.182.464,36</b>	<b>17.300.080.322,92</b>
<b>Insuficiência Financeira (3)=(2-1)</b>	<b>135.200.484.439,11</b>	<b>38.053.731.850,11</b>

Fonte: Nota Técnica Atuarial N° 373/2023 - Portal da Transparência<sup>165</sup>

Conforme é possível observar na tabela anterior, em termos de Valor Presente, os custos totais dos compromissos do Fundo Militar são da ordem de R\$ 55,4 bilhões, enquanto o total das Receitas Contributivas previstas são de R\$ 17,3 bilhões, resultando em uma Insuficiência Financeira de R\$ 38,1 bilhões, quando verificada com a aplicação da taxa decrescente de 4,73% em 2023 e 4,50% ao ano a partir de 2024.

<sup>165</sup> <https://www.paranaprevidencia.pr.gov.br/webservices/documentador/nota-tecnica-atuarial>

Este valor representa o total necessário de repasses que o Tesouro Estadual deverá fazer, ao longo do tempo, para complementação da folha de benefícios dos seus segurados, considerando o mecanismo de repartição simples de financiamento do Fundo Militar.

#### 7.7.2.4. Considerações sobre os resultados atuariais

De certa forma, projeções e Avaliações Atuariais na previdência funcional, pela própria natureza dos elementos que compõem as hipóteses atuarias, caracterizam-se como uma projeção futura extremamente sensível, mesmo amparada por técnicas atuariais sustentáveis.

Estas projeções possibilitam o dimensionamento dos compromissos previdenciários da Entidade e indicam os procedimentos necessários ao custeio destas obrigações, a fim de mitigar os impactos fiscais no Tesouro do Estado, tendo em vista a necessidade de destinação de recursos significativos por parte do Executivo e dos demais Poderes, em especial para os Fundos Financeiro e Militar.

Ressalta-se que o conceito de solvência, desenvolvido e constante na Lei Estadual nº 17.435/2012, e o acompanhamento da aderência das hipóteses atuariais constituem-se aspectos fundamentais na manutenção do plano de capitalização. Por isso, devem ser alvo de contínuo acompanhamento, a fim de permitir a desoneração gradativa dos encargos com benefícios previdenciários do Tesouro Estadual e de todos os Poderes do Estado, sendo os recursos financeiros acumulados uma garantia ao pagamento desses compromissos.

### 7.8. CERTIFICADO DE REGULARIDADE PREVIDENCIÁRIA - CRP

O Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP) é um documento fornecido pela Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social (SRPPS), do Ministério da Fazenda (MF), com fundamento no inciso XIII do art. 167 da Constituição Federal e no inciso IV do art. 9.º, da Lei nº 9.717/1998, e é regulamentado pelo Decreto nº 3.788, de 11 de abril de 2001, e pela Portaria MTP nº 1.467/2022.

Seu objetivo é atestar o cumprimento dos critérios e exigências estabelecidos na Lei Federal nº 9.717/1998, pelo regime próprio de previdência social de um Estado, do Distrito Federal ou de um Município. Isto é, atesta que o Ente Federativo segue normas de boa gestão, de forma a assegurar o pagamento dos benefícios

previdenciários aos seus segurados aplicáveis aos RPPS e aos seus fundos previdenciários. Em caso de não emissão, implica na suspensão das transferências voluntárias de recursos pela União, no impedimento para celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como em receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral da União e na suspensão de empréstimos e financiamentos por instituições financeiras federais.

Para obter o Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), o Ente Federativo possuidor de regime próprio de previdência deve, primeiramente, encaminhar à Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social (SRPPS) a legislação específica que trata de previdência e do regime jurídico dos servidores, inclusive quando alteradas ou revogadas e quando ocorrer extinção do regime próprio, para fins de análise e atualização do Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social (CADPREV).

Consultando o sítio eletrônico da Secretaria de Previdência do Ministério da Economia<sup>166</sup>, na data de 27 de abril de 2023, verifica-se que, administrativamente, o Estado do Paraná possui CRP vigente, sob Nº 961001-216441, emitido em 07/01/2023, vigente até 06/07/2023.

Segundo consta no Extrato<sup>167</sup> Externo dos Regimes Previdenciários, disponível no sítio da Secretaria de Previdência, que têm por fundamento os parâmetros de organização e funcionamento dos RPPS previstos no art. 40 da Constituição Federal, no art. 9.º da Emenda Constitucional nº 103, de 2019 e na Lei nº 9.717, de 1998, e nos demais atos normativos expedidos pelo MTP que são verificados para fins de emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), no que tange à avaliação do Equilíbrio Financeiro e Atuarial, a Secretaria de Previdência do Ministério da Previdência considerou que a situação do RPPS do Estado do Paraná, para o exercício de 2022, é **Regular**.

Vale ressaltar que a SPMPMS emitiu parecer com base nas informações do Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial (DRAA)<sup>168</sup>, que contempla as principais informações do Relatório de Avaliação Atuarial, DEPREV/ATUÁRIA 373/2023, data base dezembro/22, elaborada em 16/02/2023.

<sup>166</sup> <https://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/pages/publico/crp/visualizarCrp2.xhtml?id=216441>

<sup>167</sup> <https://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/pages/publico/extrato/extratoExterno.xhtml?cnpj=76416940000128>

<sup>168</sup> <https://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/pages/modulos/draa/consultarDemonstrativos.xhtml>

## 7.9. INSTITUIÇÃO DO REGIME DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR

A partir da instituição do Regime de Previdência Complementar (RPC), os valores das aposentadorias e das pensões pagos pelos Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) dos novos servidores efetivos de todos os entes públicos terão como teto o valor do maior benefício pago pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS), que tem como órgão gestor o INSS.

Segundo o artigo 9.º, § 6.º da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, a instituição do Regime de Previdência Complementar deveria ter sido feita por todos os Entes Federativos que possuam RPPS, em até dois anos da data de entrada em vigor da mencionada reforma constitucional, independentemente de possuírem servidores com vencimentos acima do teto do RGPS. Porém, segundo dado da Secretaria de Previdência Complementar do Ministério do Trabalho e Previdência, muitos entes federados com RPPS ainda não concluíram o processo de instituição do regime de previdência complementar.

O Estado do Paraná, em atenção ao comando contido no art. 40, § 14, da Constituição Federal<sup>169</sup>, instituiu, por intermédio da Lei Estadual nº 20.777/2021, publicada em 17/11/2021, regime de previdência complementar para seus servidores públicos ocupantes de cargo efetivo. Essa lei tratou do plano de benefícios, das regras para o patrocinador, para os participantes, das contribuições e do Programa de Incentivo à migração, bem como autorizou ao Poder Executivo a promover um aporte inicial de R\$ 15.475.878,58.

Com isso, o RPPS pode observar o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social para o valor das aposentadorias e das pensões por ele pagos. Assim, os servidores públicos titulares de cargos efetivos de quaisquer dos poderes, incluídas autarquias e fundações, que ingressarem no serviço público do Estado do Paraná a partir da data de início da vigência do Regime de Previdência Complementar, ou, ainda, aqueles que o aderirem, não poderão perceber benefícios cujo valor supere o limite máximo pago pelo Regime Geral de Previdência Social (RGPS).

---

<sup>169</sup> Art. 40 § 14. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, regime de previdência complementar para servidores públicos ocupantes de cargo efetivo, observado o limite máximo dos benefícios do Regime Geral de Previdência Social para o valor das aposentadorias e das pensões em regime próprio de previdência social, ressalvado o disposto no § 16. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 103, de 2019](#))

Cabe destacar que o art. 5.º, da Lei Estadual nº 20.777/2021, possibilitou ao Estado do Paraná optar pela forma como se daria a instituição do Regime de Previdência Complementar local: adesão ou contratação de plano de benefícios administrado por Entidade Fechada de Previdência Complementar (EFPC), ou aberta, ou, ainda, por EFPC criada pelo próprio Estado.

Vale registrar que a opção escolhida foi pela adesão a plano de benefícios administrado por Entidade Fechada de Previdência Complementar, que deveria ser contratada por meio de procedimento seletivo prévio que observasse alguns requisitos dispostos no art. 5.º, § 5.º, da Lei Estadual nº 20.777/2021 <sup>170</sup>.

Essa seleção foi viabilizada via Chamamento Público nº 01/2022-SEAP <sup>171</sup>, cuja autorização se deu em 12/05/2022 pelo Secretário de Estado da Administração e da Previdência (Protocolo nº 18.533.694-8). O extrato do edital do certame foi publicado em 16/05/2022. A abertura ocorreu em 06/06/2022, com o comparecimento de onze entidades interessadas. Após o julgamento e a superação da fase recursal, o procedimento foi homologado em 24/08/2022, indicando-se a ICATU FUNDO MULTIPATROCINADO (CNPJ nº 01.129.017/0001-06) como vencedora <sup>172</sup>.

A formalização entre o Estado do Paraná, por intermédio da SEAP, e a referida entidade ocorreu em 24/10/2022, com a assinatura do Convênio de Adesão ao Plano de Contribuição Definida dos Servidores do Brasil, CNPB nº 2021002918, com respaldo no art. 13, da Lei Complementar Federal nº 109/2001 <sup>173 174</sup> e conforme previsto na cláusula segunda, do edital do Chamamento Público nº 01/2022-SEAP <sup>175</sup>. Porém,

---

<sup>170</sup> art. 5.º (...) § 5.º A opção pela adesão a plano de benefícios administrado por Entidade de Previdência Complementar exigirá a realização do processo seletivo prévio, devendo ser considerados os seguintes critérios:

- I - patrimônio administrado pela instituição;
- II - experiência em planos de contribuição definida;
- III - tarifa de administração e carregamento;
- IV - plano de custeio do plano;
- V - política de investimentos do plano; e
- VI - aporte inicial para implementação do plano.

<sup>171</sup> Objeto:2.1. Seleção e contratação de Entidade Fechada de Previdência Complementar (EFPC) para administração de plano de benefícios previdenciários dos membros, servidores e empregados públicos da administração direta e indireta dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública do Estado do Paraná.

<sup>172</sup> <http://www.transparencia.pr.gov.br>.

<sup>173</sup> Art. 13. A formalização da condição de patrocinador ou instituidor de um plano de benefício dar-se-á mediante convênio de adesão a ser celebrado entre o patrocinador ou instituidor e a entidade fechada, em relação a cada plano de benefícios por esta administrado e executado, mediante prévia autorização do órgão regulador e fiscalizador, conforme regulamentação do Poder Executivo.

<sup>174</sup> Fonte: CACO nº 249.974 SEAP.

<sup>175</sup> 2.2. O presente Processo de Seleção objetiva a formalização de Convênio de Adesão a plano de benefícios multipatrocinado em funcionamento.

para que o referido instrumento jurídico produzisse efeitos legais, o edital previu a sua necessária aprovação juntamente com a do Regulamento do Plano de Benefícios, pela PREVIC (Superintendência Nacional de Previdência Complementar, autarquia especial vinculada ao Ministério da Previdência Social).

A fim de dar atendimento, a ICATU havia protocolado a minuta do convênio de adesão junto à PREVIC em 22/09/2022 (processo nº 44011.006001/2022-28 – PREVIC), o qual, após a tramitação naquela autarquia, foi subscrito em 24/10/2022, conforme já relatado. Contudo, a aprovação do Convênio de Adesão do Governo do Paraná ao Plano de Benefícios dos Servidores do Brasil ocorreu por meio da Portaria nº 1.184, publicada no sítio eletrônico Previc em 22/11/2022. Ainda, conforme Resolução Previc nº 9/2022, art. 18, o processo em referência foi considerado pela Autarquia como de Licenciamento Automático, com aplicação imediata, considerando a emissão de protocolo pela Previc em 22/09/2022 <sup>176</sup>.

Veja-se o texto da Portaria nº 1.184/2022 - PREVIC:

#### SUPERINTENDÊNCIA NACIONAL DE PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR

##### PORTARIA PREVIC Nº 1184, DE 22 DE NOVEMBRO DE 2022

O DIRETOR DE LICENCIAMENTO, no uso das atribuições que lhe confere a alínea “d” do inciso I do art. 16 do Decreto nº 11.241, de 18 de outubro de 2022, e considerando as manifestações técnicas exaradas no Processo nº 44011.006001/2022-28, resolve:

Art. 1º Aprovar, com vigência a partir da data de emissão do protocolo pelo sistema informatizado da Previc, ocorrida em 22 de setembro de 2022, o convênio de adesão celebrado entre o Estado do Paraná, CNPJ nº 76.416.940/0001-28, na condição de patrocinador do Plano de Benefícios de Contribuição Definida dos Servidores do Brasil, CNPJ nº 2021.0029-18, e o Icatu Fundo Multipatrocinado, CNPJ nº 01.129.017/0001-06, na condição de entidade fechada de previdência complementar responsável pela administração do referido plano.



Documento assinado eletronicamente por **George André Willrich Sales, Diretor(a) de Licenciamento**, em 22/11/2022, às 14:57, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no §3º do art. 4º do [Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site [https://sei.previc.gov.br/sei/controlador\\_externo.php?acao=documento\\_conferir&id\\_orgao\\_acesso\\_externo=0](https://sei.previc.gov.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0), informando o código verificador **0507722** e o código CRC **CD692E59**.

<sup>176</sup> Fonte: CACO nº 249.974 SEAP.

Assim, em atenção ao art. 4.º, inciso I, da Lei Estadual nº 20.777/2021, “o Regime de Previdência Complementar de que trata esta Lei terá vigência (...) a partir da data da autorização definitiva, pelo órgão fiscalizador de que trata a Lei Complementar Federal nº 109, de 29 de maio de 2001, do convênio de adesão do patrocinador ao plano de benefícios previdenciário administrado por entidade fechada de previdência complementar”. Com isso, conclui-se que, a partir de 22/11/2022, o Regime de Previdência Complementar do Estado do Paraná já estava formalmente instituído, podendo ser aplicado aos servidores públicos titulares de cargos efetivos de quaisquer dos poderes, incluídas suas autarquias e fundações, que ingressarem no serviço público a partir daquela data, ou, ainda, aqueles que o aderirem posteriormente.

Não obstante, até 31/12/2022, o Regime de Previdência Complementar estadual ainda não havia entrado em operacionalização, com o aporte de contribuições do patrocinador e dos servidores participantes, bem como do adimplemento do custeio administrativo para a manutenção do Plano de Benefícios. Vale, finalmente ressaltar, que até a data de fechamento deste relatório, ainda não havia sido possível verificar o início da aludida operacionalização.

Diante disso, é necessário esclarecimento da razão pela qual o Regime de Previdência Complementar estadual ainda não entrou em operacionalização, considerando-se a aprovação do convênio de adesão pela PREVIC em 22/11/2022.

## 7.10. INDICADOR DE SITUAÇÃO PREVIDENCIÁRIA

O Indicador de Situação Previdenciária (ISP-RPPS) foi instituído pela Portaria MF nº 01, de 03 de janeiro de 2017, que acrescentou o inciso V ao art. 30 da Portaria MPS nº 402, de 10 de dezembro de 2008, prevendo, entre as competências da SPREV relacionadas aos RPPS, a divulgação do ISP, bem como de sua composição, metodologia de aferição e periodicidade em seu endereço eletrônico na rede mundial de computadores - Internet.

O parágrafo único desse artigo, também incluído pela Portaria MF nº 01, de 2017, previa que o ISP-RPPS seria calculado com base nas informações e dados constantes de registros do Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social - CADPREV, “dos documentos previstos no inciso XVI do art. 5.º da Portaria MPS nº 204, 10 de julho de 2008, fornecidos com fundamento no parágrafo

*único do art. 9.º da Lei nº 9.717, de 1998, e dos relatórios, informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais exigidos pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000”.*

Com a publicação da Portaria MTP nº 1.467, de 02 de junho de 2022, que entrou em vigor em 1.º de julho de 2022, houve a consolidação dos atos normativos editados pelo Ministério do Trabalho e Previdência, que contém, com amparo no inciso II do art. 9.º da Lei nº 9.717, de 1998, os parâmetros, diretrizes e critérios de organização e funcionamento dos RPPS. A Portaria MTP nº 1.467, de 2022, revogou a Portaria MPS nº 402, de 2008, e, em substituição ao inciso V do art. 30 que tratava do ISP passou a conter um capítulo específico sobre o “Índice de Situação Previdenciária” com as seguintes normas:

Art. 238. O Índice de Situação Previdenciária dos Regimes Próprios de Previdência Social - ISP-RPPS será aferido anualmente segundo conceitos, critérios de composição, metodologia de cálculo e periodicidade estabelecidos pela SPREV.

§ 1.º Para apuração do ISP-RPPS serão utilizadas as informações de que trata o art. 241, relativas ao exercício anterior ao de sua divulgação, encaminhadas até a database estabelecida pela SPREV.

§ 2.º Para fins de cálculo e divulgação do ISP-RPPS os regimes próprios serão segregados em grupos, conforme seu porte, calculado pelas quantidades de segurados e beneficiários do RPPS, e subgrupos, de forma a refletir o grau de maturidade da sua massa.

§ 3.º As informações detalhadas sobre a composição e metodologia de aferição do ISPRPPS serão disponibilizadas pela SPREV na página da Previdência Social na Internet por meio de relatório anual, com a correspondente memória de cálculo do índice.

§ 4.º Após ser publicado o relatório anual de que trata o § 3.º, os interessados terão o prazo de 30 (trinta) dias para apresentar à SPREV, impugnação aos resultados apresentados, cuja apreciação e decisão serão informadas aos interessados em até 30 (trinta) dias contados do encerramento do prazo para apresentação da impugnação, procedendo-se, então, se for o caso, à revisão do ISP-RPPS que será considerado válido até a próxima divulgação anual do índice.

§ 5.º Caso ocorra alteração de composição ou de metodologia de aferição do ISP-RPPS antes do prazo de 3 (três) anos da última alteração, os resultados com a antiga metodologia deverão continuar a ser divulgados até o término desse período.

A Portaria ME nº 14.762<sup>177</sup>, de 19 de junho de 2020, estabelece a composição, metodologia de aferição e periodicidade do Indicador de Situação Previdenciária (ISP-RPPS) e autoriza sua publicação.

Nos termos do art. 4.º, da citada portaria, a classificação final do ISP-RPPS é determinada com base na análise dos indicadores, relacionados aos seguintes aspectos:

<sup>177</sup> <http://sa.previdencia.gov.br/site/2020/06/Portaria-SPREV-ME-n-14.762-de-19jun2020.pdf>

I - Gestão e transparência do RPPS:

- a) Indicador de Regularidade;
- b) Indicador de Envio de Informações;
- c) Indicador de Modernização da Gestão;

II - Situação financeira do RPPS:

- a) Indicador de Suficiência Financeira;
- b) Indicador de Acumulação de Recursos;

III - Situação atuarial do RPPS:

- a) Indicador de Cobertura dos Compromissos Previdenciários.

A cada indicador parcial é atribuída uma nota ou classificação “A”, “B” ou “C”. Para atribuição dessas classificações, é observada a posição do valor do respectivo indicador apurado para o RPPS.

Conforme último relatório disponível no site do Ministério da Previdência<sup>178</sup> apurado e divulgado, pela Subsecretaria dos Regimes Próprios de Previdência Social – SRPPS, tendo por base as informações encaminhadas pelos entes federativos até 31 de julho de cada ano por meio do CADPREV (Demonstrativo de Resultado da Avaliação Atuarial - DRAA, Demonstrativo da Política de Investimentos - DPIN, Demonstrativos de Informações Previdenciárias e Repasses - DIPR e Demonstrativos de Aplicações e Investimentos dos Recursos - DAIR) e do SICONFI (Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio de Previdência Social do Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO e da Matriz de Saldos Contábeis - MSC), é possível verificar na tabela a seguir a classificação obtida pelo RPPS do Estado do Paraná segundo as informações consolidadas dos resultados do ISP-RPPS, divulgadas em 07 de dezembro de 2022, relativas aos dados dos RPPSs de 2021 (último período apurado).

<sup>178</sup> <https://www.gov.br/previdencia/pt-br/assuntos/rpps/indicador-de-situacao-previdenciaria>

Tabela 133 - Classificação ISP-RPPS

ENTE	ÍNDICE DE REGULARIDADE	ÍNDICE ENVIO DE INFORMAÇÕES	ÍNDICE DE GESTÃO	CLASSIFICAÇÃO EM GESTÃO E TRANSPARÊNCIA	ÍNDICE DE SUFICIÊNCIA FINANCEIRA	ÍNDICE ACUMULAÇÃO DE RECURSOS	CLASSIFICAÇÃO EM FINANÇAS E LIQUIDEZ	ÍNDICE DE COBERTURA PREVIDENCIÁRIA	CLASSIFICAÇÃO EM ATUARIAL	INDICADOR DE SITUAÇÃO PREVIDENCIÁRIA
PARANÁ - PR	A	A	B	A	B	A	A	A	A	A
ACRE - AC	A	A	C	B	C	A	B	C	C	C
ALAGOAS - AL	A	A	A	A	B	A	A	A	A	A
ALAGOAS - ALAMAZONAS - AL	A	A	B	A	B	A	A	A	A	A
AMAPÁ - AP	C	C	B	C	A	A	A	C	C	C
BAHIA - BA	B	B	C	C	B	B	B	C	C	D
CEARÁ - CE	A	A	C	B	B	C	B	B	B	C
ESPÍRITO SANTO - ES	A	A	C	B	C	A	B	A	A	B
GOIÁS - GO	B	C	C	C	C	C	C	C	C	D
MARANHÃO - MA	C	C	C	C	B	C	B	C	C	D
MINAS GERAIS - MG	C	C	C	C	C	C	C	C	C	D
MATO GROSSO DO SUL - MS	A	A	A	A	A	C	B	B	B	B
MATO GROSSO - MT	C	A	A	B	A	B	A	C	C	C
PARÁ - PA	B	C	B	C	A	C	B	C	C	D
PARAÍBA - PB	A	A	C	B	C	A	B	B	B	C
PERNAMBUCO - PE	B	C	B	C	B	B	B	C	C	D
PIAUI - PI	C	A	C	C	A	B	A	C	C	C
RIO DE JANEIRO - RJ	C	A	B	B	C	A	B	B	B	C
RIO GRANDE DO NORTE - RN	C	C	C	C	B	C	B	C	C	D
RONDÔNIA - RO	B	A	A	A	A	C	B	A	A	B
RORAIMA - RR	C	C	C	C	A	A	A	C	C	C
RIO GRANDE DO SUL - RS	B	A	B	B	C	B	B	A	A	B
SANTA CATARINA - SC	B	A	C	B	C	B	B	B	B	C
SERGIPE - SE	B	A	A	A	A	B	A	C	C	B
SÃO PAULO - SP	A	C	C	C	C	C	C	C	C	D
TOCANTINS - TO	C	A	B	B	A	C	B	A	A	B

Fonte: Ministério da Previdência Social

Entende-se pertinente tecer comentários sobre os dois indicadores que não obtiveram a classificação “A”, quais sejam:

**A) Indicador de Modernização da Gestão**, que nos termos do artigo 7.º, da Portaria ME nº 14.762/2020, visa identificar os RPPS que adotaram melhores práticas de gestão previdenciária com base nas informações relativas à obtenção de

certificação institucional no âmbito do Pró-Gestão RPPS<sup>179</sup>, conforme o inciso IV do art. 2.º, da mesma portaria. O RPPS do Estado do Paraná obteve a classificação “B”, uma vez certificado com nível de aderência I e II às melhores práticas de gestão previdenciária.

O Pró-Gestão é um programa que, após a adesão, consiste numa avaliação, por entidade certificadora externa, credenciada pela Secretaria de Previdência (SPREV), do sistema de gestão existente no Regime Próprio de Previdência Social, a fim de verificar a conformidade com as exigências contidas no próprio programa, tendo como objetivo a melhoria na gestão dos RPPSs.

Em abril de 2021, a PRPREV obteve certificação Nível II de aderência ao Pró-Gestão conferindo à Unidade Gestora a condição de Investidor Qualificado, permitindo a aplicação em fundos de investimento que exijam esta qualificação e, ainda, a possibilidade do acréscimo de limites percentuais em determinadas aplicações estabelecidas na Resolução CMN nº 4.963/2021, de novembro de 2021.

**B) Indicador de Suficiência Financeira**, que nos termos do art. 8.º, Portaria ME nº 14.762/2020, visa avaliar o grau de cobertura das despesas do RPPS pelas receitas do regime e corresponderá à razão do valor anual de receitas pelo valor anual de despesas previdenciárias, com destaque para o § 4.º desse dispositivo, que estabelece que o cálculo será realizado com exclusão das receitas eventuais e das

---

<sup>179</sup> Art. 236. O Programa de Certificação Institucional e Modernização da Gestão dos Regimes Próprios de Previdência Social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios - Pró-Gestão RPPS, instituído pela Portaria MPS nº 185, de 14 de maio de 2015, tem por objetivo incentivar os RPPS a adotarem melhores práticas de gestão previdenciária, que proporcionem maior controle dos seus ativos e passivos e mais transparência no relacionamento com os segurados e a sociedade.

§ 1.º A adesão ao Pró-Gestão RPPS é facultativa, devendo ser formalizada por meio de termo assinado pelos representantes legais do ente federativo e da unidade gestora do RPPS.

§ 2.º A certificação institucional no âmbito do Pró-Gestão RPPS será concedida aos RPPS que cumprirem ações nas dimensões de Controles Internos, Governança Corporativa e Educação Previdenciária, constará de 4 (quatro) níveis de aderência e terá prazo de validade de 3 (três) anos.

§ 3.º A avaliação do cumprimento dos requisitos mínimos a serem observados em cada uma das ações e a atribuição da certificação institucional será de responsabilidade de entidade credenciada na forma do inciso VI do **caput** do art. 237.

Art. 237. A gestão do Pró-Gestão RPPS, a ser efetuada na forma definida pela SPREV, deverá contemplar, entre outras, as seguintes medidas:

- I - elaboração dos documentos e informações relativos ao Programa;
- II - definição dos parâmetros a serem observados para avaliação e credenciamento das entidadesificadoras;
- III - estabelecimento dos procedimentos para adesão pelos entes federativos ao programa e para a renovação, suspensão ou cancelamento da certificação institucional;
- V - definição das ações a serem observadas para obtenção da certificação institucional;
- VI - avaliação das entidades interessadas em se habilitarem comoificadoras e decisão sobre o seu credenciamento; e
- VII - acompanhamento e avaliação dos seus resultados.

Parágrafo único. A SPREV disponibilizará na página da Previdência Social na **Internet** a relação das entidades credenciadas comoificadoras, os entes federativos que formalizaram a adesão, os RPPS que obtiveram certificação e os demais documentos e informações relativos ao Pró-Gestão RPPS.

transferências e aportes destinados à cobertura de suficiências financeiras. Ainda, em decorrência do § 3.º do art. 2.º da mesma portaria, são excluídas as receitas e despesas relativas aos Sistemas de Proteção Social dos Policiais Militares (Fundo Militar) para fins de apuração do ISP-RPPS.

## 7.11. QUESTÕES PARA CONTRADITÓRIO

Tendo em vista o diagnóstico apresentado sobre a gestão previdenciária, oportuniza-se apresentação de contraditório quanto às seguintes situações verificadas:

- I. Prestar informações acerca da ausência e das providências até então adotadas para a edição de Lei Estadual que regulamente as regras de inatividade e pensões do Sistema de Proteção Social dos Militares do Estado do Paraná, considerando o disposto na CF, art. 42, §§ 1.º e 2.º<sup>180</sup>, art. 25 da Lei Federal nº 13.954/2019 que alterou o Decreto-Lei nº 667/1969, combinado com o art. 1.ºA<sup>181</sup> e art. 14, da Lei Estadual nº 17.435/2012, com a redação dada pela Lei Estadual nº 20.635/2021;
- II. Informar sobre as medidas adotadas e a razão pela qual até o presente momento não foi celebrado o Contrato de Gestão com a PRPREV para a gestão do Sistema de Proteção Social dos Militares, considerando o disposto no § 2.º, do Art. 2.º<sup>182</sup>, da Lei Estadual nº 17.435/2012, com a redação dada pela Lei Estadual nº 20.635/2021;

<sup>180</sup> Art. 42 Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 18, de 1998\)](#)

§ 1.º Aplicam-se aos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios, além do que vier a ser fixado em lei, as disposições do art. 14, § 8.º; do art. 40, § 9.º; e do art. 142, §§ 2.º e 3.º, **cabendo a lei estadual específica dispor sobre as matérias do art. 142, § 3.º, inciso X**, sendo as patentes dos oficiais conferidas pelos respectivos governadores. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 20, de 15/12/98\)](#) (sem grifos no original)

§ 2.º Aos pensionistas dos militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios aplica-se o que for **fixado em lei específica do respectivo ente estatal**. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 41, 19.12.2003\)](#) (sem grifos no original)

<sup>181</sup> Art. 1.º As normas relativas ao Sistema de Proteção Social dos Militares do Estado do Paraná, inclusive as regras de inatividade e pensões são reguladas por legislação específica. [\(Incluído pela Lei 20635 de 06/07/2021\)](#)

<sup>182</sup> Art. 2.º A PARANAPREVIDÊNCIA, criada pela Lei nº 12.398, de 30 de dezembro de 1998, constitui-se no Órgão Gestor único do Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Paraná e responsável pela gestão das inatividades e pensões do Sistema de Proteção Social dos Militares [\(redação dada pela Lei 20635 de 06/07/2021\)](#)

[...]

§2.ºPara a gestão do Sistema de Proteção Social dos Militares, a PARANAPREVIDÊNCIA celebrará Contrato de Gestão com o Poder Executivo, por intermédio das Secretarias de Estado da Administração e Previdência, de Segurança Pública e do Comando Geral da Polícia Militar. [\(Redação dada pela Lei 20635 de 06/07/2021\)](#)

- III. Esclarecer a razão pela qual o Regime de Previdência Complementar estadual ainda não entrou em operacionalização, considerando-se a aprovação do convênio de adesão pela PREVIC em 22/11/2022;
- IV. Informar e comprovar documentalmente o atendimento pela PRPREV à condição imposta pela Secretaria de Previdência do Ministério do Trabalho e Previdência para a manutenção da aprovação da revisão do plano de custeio do RPPS do Estado do Paraná, conforme contido no item 3, do despacho que acatou o Parecer SEI nº 20153/2020/ME, de 17 de dezembro de 2020: ***demonstração anual do processo de capitalização do fundo em documento adicional ao relatório de avaliação atuarial e também em caso de descapitalização do fundo.***

#### 7.12. ANÁLISE DO CONTRADITÓRIO APRESENTADO

As contrarrazões apresentadas em sede de contraditório encontram-se encartadas no Processo nº 60934/23. Relativamente ao tema **Gestão Previdenciária**, os argumentos estão inseridos a partir da página 108 da peça processual nº 132.

Para melhor entendimento e organização, as justificativas apresentadas em sede de contraditório serão expostas e analisadas tendo por base os apontamentos realizados de acordo com o item “Questões Para Contraditório”.

Após a devida análise dos argumentos apresentados, são sugeridas recomendações que, ao talante do Conselheiro Relator, poderão ser inseridas no Parecer Prévio.

**I. Prestar informações acerca da ausência e das providências até então adotadas para a edição de Lei Estadual que regulamente as regras de inatividade e pensões do Sistema de Proteção Social dos Militares do Estado do Paraná**, considerando o disposto na CF, art. 42, §§ 1.º e 2.º, art. 25 da Lei Federal nº 13.954/2019 que alterou o Decreto-Lei nº 667/1969, combinado com o art. 1.ºA e art. 14, da Lei Estadual nº 17.435/2012, com a redação dada pela Lei Estadual nº 20.635/2021.

Quanto a esse questionamento, o Poder Executivo, por meio da Casa Civil apresenta informação obtida junto à Paranaprevidência, segundo a qual o Sistema de Proteção Social dos Militares já vem sendo objeto de tratativas: “As justificativas,

*estudos que envolvem o assunto, assim como uma matriz de texto normativo, estão consolidados no protocolo nº 17.697.595-4. Destaca-se que foi juntado ao protocolo citado, a Declaração de Adequação de Despesa e que o processo se encontra com o Gabinete da SESP para as devidas deliberações.”*

Como não foi juntada cópia do processo nº 17.697.595-4 na manifestação da Casa Civil, foi solicitado o seu acesso via plataforma E-Protocolo. Porém, até a data da finalização desta análise, não houve a sua efetiva disponibilização.

Vale ressaltar que o art. 25, da Lei Federal nº 13.954/2019, que entrou em vigência na data da sua publicação (17/12/2019), ao alterar o Decreto-Lei nº 667/1969, reestruturou a carreira militar e dispôs sobre o Sistema de Proteção Social dos Militares. A nova redação do art. 24-E, do mencionado Decreto-Lei, é expressa ao estabelecer que **“o Sistema de Proteção Social dos Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios deve ser regulado por lei específica do ente federativo, que estabelecerá seu modelo de gestão e poderá prever outros direitos, como saúde e assistência, e sua forma de custeio”** (sem grifo no original).

Por sua vez, a Lei Estadual nº 17.435/2012, apesar de dispor sobre a reestruturação do Plano de Custeio e Financiamento do Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Paraná, traz os seguintes comandos normativos sobre os militares estaduais, a partir da redação dada pela Lei Estadual nº 20.635/2021, publicada em 16/07/2021:

**Art. 1.ºA** As normas relativas ao Sistema de Proteção Social dos Militares do Estado do Paraná, inclusive as regras de inatividade e pensões são reguladas por legislação específica. [\(Incluído pela Lei 20635 de 06/07/2021\)](#)

**Parágrafo único.** O Estado do Paraná será responsável pelo financiamento do Sistema de Proteção Social, através dos repasses ao Fundo Militar, nos termos desta Lei. [\(Incluído pela Lei 20635 de 06/07/2021\)](#)

**Art. 14.** O Fundo Militar atenderá ao pagamento dos proventos de inatividade e pensões militares da forma da Lei específica do Sistema de Proteção Social dos Militares Estado do Paraná. [\(Redação dada pela Lei 20635 de 06/07/2021\)](#)

**Art. 40.** Esta Lei entra em vigor:

I - sessenta dias após a sua publicação em relação ao seu art. 38;

II - na data da publicação em relação aos seus demais artigos.

Parágrafo único. Aplica-se esta Lei aos militares estaduais até a entrada em vigor da lei específica que disponha do Sistema de Proteção Social dos Militares do Estado.

Porém, a fim de se dar concretude à reestruturação do Plano de Custeio e Financiamento do Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Paraná, conforme apresentado no 1.º Relatório de Fiscalização (peça 119), considerando-se ainda que ao Sistema de Proteção Social dos Militares dos Estados não se aplica a

legislação dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos, há a necessidade da edição da aludida lei específica.

Logo, analisando a justificativa do Poder Executivo, em que pese os esforços já empreendidos, até o presente momento, não foi publicada lei estadual que normatiza o Sistema de Proteção Social dos Militares do Estado do Paraná, em atenção ao previsto no art. 24-E, do Decreto-Lei nº 667/1969, incluído pela Lei Federal nº 13.954/2019 c/c art. 1.º-A, da Lei Estadual nº 17.435/2012, incluído pela Lei Estadual nº 20.635/2021.

Diante do exposto, **recomenda-se** ao Chefe do Poder Executivo:

- Encaminhar à Assembleia Legislativa projeto de lei que verse sobre o Sistema de Proteção Social dos Militares do Estado do Paraná, no prazo a ser estipulado contado da publicação do Acórdão de Parecer Prévio, em atenção ao previsto no art. 24-E, do Decreto-Lei nº 667/1969, incluído pela Lei Federal nº 13.954/2019 c/c art. 1.º-A, da Lei Estadual nº 17.435/2012, incluído pela Lei Estadual nº 20.635/2021.

**II. Informar sobre as medidas adotadas e a razão pela qual até o presente momento não foi celebrado o Contrato de Gestão com a PRPREV para a gestão do Sistema de Proteção Social dos Militares**, considerando o disposto no § 2.º, do Art. 2.º, da Lei Estadual nº 17.435/2012, com a redação dada pela Lei Estadual nº 20.635/2021.

Quanto a esse questionamento, o Poder Executivo, por meio da Casa Civil apresenta informação obtida junto à ParanaPrevidência, segundo a qual o Contrato de Gestão destinado à administração do Sistema de Proteção Social dos Militares está sendo tratado pelo protocolo nº 17.956.544-7: *“o protocolado abrange a minuta do Contrato de Gestão onde o mesmo foi analisado e feito as devidas ponderações pela PRPREV e SEAP. No momento, encontra-se em posse da Polícia Militar para manifestação da Diretoria de Pessoal e posterior apreciação e deliberação do Chefe de Estado Maior”*.

Como não foi juntada cópia do processo nº 17.956.544-7 na manifestação da Casa Civil, foi solicitado o seu acesso via plataforma E-Protocolo, o qual foi disponibilizado.

Em consulta ao referido protocolado, verifica-se que versa efetivamente sobre a proposta de minuta do aludido contrato de gestão. Após tramitar algumas vezes na Paranaprevidência, SEAP, SESP e Comando da Polícia Militar, a minuta foi aparentemente aprovada, apesar de ainda não ter sido encaminhada para a Procuradoria Geral do Estado se manifestar. Porém, em meados de maio do corrente ano, a Polícia Militar entendeu que a subscrição do contrato de gestão só deveria ocorrer após a publicação da lei específica que tratará sobre o Sistema de Proteção Social dos Militares, determinando o arquivamento do protocolado em 17/08/2023, conforme consta no despacho de fl. 68.

De acordo com o art. 2.º, da Lei Estadual nº 17.435/2012, com a redação dada pela Lei Estadual nº 20.635/2021 (publicada em 16/07/2021):

Art. 2.º A PARANAPREVIDÊNCIA, criada pela Lei nº 12.398, de 30 de dezembro de 1998, constitui-se no Órgão Gestor único do Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Paraná e responsável pela gestão das inatividades e pensões do Sistema de Proteção Social dos Militares ([redação dada pela Lei 20635 de 06/07/2021](#))

(...)

§2.º Para a gestão do Sistema de Proteção Social dos Militares, a PARANAPREVIDÊNCIA celebrará Contrato de Gestão com o Poder Executivo, por intermédio das Secretarias de Estado da Administração e Previdência, de Segurança Pública e do Comando Geral da Polícia Militar. ([Redação dada pela Lei 20635 de 06/07/2021](#))

Porém, a fim de se dar concretude à reestruturação do Plano de Custeio e Financiamento do Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Paraná, conforme apresentado no 1.º Relatório de Fiscalização (peça 119), considerando-se ainda que ao Sistema de Proteção Social dos Militares dos Estados não se aplica a legislação dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos, há a necessidade da efetiva celebração do mencionado contrato de gestão.

Aliás, a sua subscrição não se encontra legalmente condicionada à publicação da lei específica que tratará sobre o SPSM no âmbito estadual, conforme entendeu o Comando da Polícia Militar, podendo vir a ser posteriormente aditado, caso haja alguma incompatibilidade textual entre o contido no contrato e na futura lei.

Logo, analisando a justificativa do Poder Executivo, em que pese os esforços já empreendidos, até o presente momento, não foi subscrito o contrato de gestão com a PARANAPREVIDÊNCIA que regerá o Sistema de Proteção Social dos Militares do Estado do Paraná, em atenção ao previsto no § 2.º, do art. 2.º, da Lei Estadual nº 17.435/2012, incluído pela Lei Estadual nº 20.635/2021.

Diante do exposto, **recomenda-se** ao Chefe do Poder Executivo:

- Providenciar a efetiva subscrição do contrato de gestão a ser celebrado com a PARANAPREVIDÊNCIA, no prazo a ser estipulado contado da publicação do Acórdão de Parecer Prévio, o qual regerá o Sistema de Proteção Social dos Militares do Estado do Paraná, em atenção ao previsto no § 2.º, do art. 2.º, da Lei Estadual nº 17.435/2012, incluído pela Lei Estadual nº 20.635/2021.

**III. Esclarecer a razão pela qual o Regime de Previdência Complementar estadual ainda não entrou em operacionalização, considerando-se a aprovação do convênio de adesão pela PREVIC em 22/11/2022.**

Quanto a esse questionamento, o Poder Executivo, por meio da Casa Civil informou os procedimentos adotados durante o exercício de 2022, a fim de dar vigência ao Regime de Previdência Complementar estadual, iniciando-se com a constituição do Comitê Gestor, por meio da Resolução Conjunta SEAP/CASA CIVIL/SEFA/PRPREV nº 03, de 28 de junho de 2022, a realização e homologação do processo de seleção em que foi declarada vencedora a Entidade Fechada de Previdência Complementar – EFPC, ICATU Fundo Multipatrocinado – ICATU FMP, para a administração do plano de benefícios, formalização do Convênio de Adesão e sua aprovação junto à PREVIC, bem como as questões operacionais de implementação do RPC.

Porém, foi informado também que a superação de questões de ordem técnica ainda impede a plena operacionalização do RPC:

Tendo em vista a diversidade de sistemas de informática e do modo de pagamento das Folhas por cada Poder ou órgão/entidade autônomo, testes de modelos de arquivos de arrecadação e cadastro foram encaminhados para a ICATU FMP, porém, ainda não foram concluídos. A ICATU FMP também encaminhou os modelos de arquivos de arrecadação e cadastro, os quais serão encaminhados para a ICATU FMP mensalmente, após as validações e início das contribuições dos servidores participantes.

Esses modelos de arquivos de arrecadação e cadastro foram analisados por cada Poder e feitos os ajustes/desenvolvimentos necessários nos sistemas utilizados. Os Poderes enviaram esses modelos de planilhas à ICATU FMP, a qual se comprometeu a encaminhar para o seu fornecedor realizar os testes necessários. Essa etapa ainda não foi concluída.

Além das questões técnicas acima mencionadas, a Casa Civil informou também que ainda se encontra pendente a aprovação de “Acordo Operacional” utilizado

pela EFPC, encaminhado em outubro de 2022 pela ICATU FMP, para análise do Comitê Gestor:

Quanto à minuta de “Acordo Operacional” inicialmente proposta pela EFPC, após ser examinada pelo Comitê Gestor foi devolvida à ICATU FMP e, posteriormente, submetida à análise da Procuradoria Geral do Estado (PGE), que retornou o feito ao Comitê Gestor com notas e recomendações. Em razão dos apontamentos feitos pela PGE, em 23/06/2023, o Comitê Gestor novamente encaminhou à ICATU FMP uma minuta de “Acordo Operacional” adequada aos pontos elencados pela Procuradoria, sendo aguardada a resposta impreterivelmente até o dia 07/08/2023, conforme Ofício nº 07/2023 – Comitê Gestor, de 01 de agosto de 2023.

Por fim, comunicaram que, no decorrer dos trabalhos surgiu a necessidade de ajustes normativos prévios à efetiva implementação da Previdência Complementar. Em virtude disso, o Comitê Gestor teria dado início a expedientes administrativos relativos a projetos de Decreto e Lei, a seguir indicados:

- i. Protocolo nº 20.085.390-3, cadastrado em 16/02/2023, que versa sobre regulamentação da Lei nº 20.777/21 no que tange ao alcance da expressão “ingressado no serviço público” e para estabelecer medidas para que especificamente em relação aos servidores que ingressaram ou vierem a ingressar no serviço público no período compreendido entre a data de 22 de setembro de 2022 e a efetiva disponibilização do Plano de Benefícios de Contribuição Definida dos Servidores do Brasil, CNPB n 2021.0029-18, e cuja remuneração mensal for superior ao limite máximo estabelecido para os benefícios do RGPS, não sejam de alguma forma prejudicados;
- ii. Protocolo nº 20.132.452-1, cadastrado em 01/03/2023, que versa sobre o percentual de contribuição aplicável aos servidores inscritos automaticamente no plano de benefícios da previdência complementar de que trata o art. 13 da Lei nº 20.777, de 16 de novembro de 2021; e,
- iii. Protocolo nº 20.323.793-6, cadastrado em 11/04/2023, que versa sobre alteração do artigo 18, da Lei nº 20.777/21 e alteração do artigo 2.º, da Lei nº 20.740/21 e visa atualizar as tabelas de incentivo à migração para a Previdência Complementar do Estado do Paraná.

Em síntese, segundo a Casa Civil, entraves de ordem técnica, jurídica e legal impediram o início da operacionalização do Regime de Previdência Complementar, não obstante a aprovação do convênio de adesão pela PREVIC em 22/11/2022.

Como não foi juntada cópia dos processos nº 20.085.390-3, nº 20.132.452-1 e nº 20.323.793-6 na manifestação da Casa Civil, foram solicitados os seus acessos via plataforma E-Protocolo. Porém, até a data de encerramento da presente análise, houve a efetiva disponibilização apenas dos processos nº 20.085.390-3 e nº 20.132.452-1, por meio dos quais o Comitê Gestor objetivou a regulamentação da Lei Estadual nº 20.777/2021, que instituiu o Regime de Previdência Complementar no âmbito do Estado do Paraná, bem como a adoção de medidas referentes aos efeitos da

Portaria PREVIC nº 1.184, de 22 de novembro de 2022, que aprovou o convênio de adesão celebrado entre o Estado do Paraná e o Icatu Fundo Multipatrocinado – ICATU FMP.

Neste sentido, em consulta ao processo nº 20.085.390-3, verifica-se que, em 21/08/2023, foi publicado o Decreto Estadual nº 3.188/2023. Por intermédio desse regulamento, foi fixado como marco temporal a data de 22 de setembro de 2022 para fins de verificação do ingresso no serviço público do Estado do Paraná, em razão da retroatividade da Portaria PREVIC nº 1.184, de 22 de novembro de 2022. Veja-se:

**Art. 2.º** Aplica-se o limite máximo estabelecido para os benefícios do Regime Geral de Previdência Social - RGPS, de que trata o art. 201 da Constituição Federal, às aposentadorias e às pensões a serem concedidas pelo Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Paraná - RPPS, relativamente aos servidores titulares de cargo efetivo do Estado, incluídos os membros do Poder Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública que:

**I** - ingressarem no serviço público no Estado do Paraná, a partir de 22 de setembro de 2022, inclusive, independentemente de sua inscrição como participantes do plano de previdência complementar;

**II** - tenham ingressado no serviço público até 21 de setembro de 2022, inclusive, e nele tenham permanecido sem perda do vínculo efetivo e optem pelo Regime da Previdência Complementar mediante prévia e expressa opção, conforme previsto no §18 do art. 35 da Constituição Estadual; ou

**III** - sejam oriundos de outro ente da Federação no qual tenham sido inscritos compulsoriamente em regime de previdência complementar ou optado pela migração de regimes, na forma dos §§ 14, 15 e 16 do art. 40 da Constituição Federal.

**§ 1.º** Para fins de verificação da data de ingresso no serviço público de que trata este artigo, quando o servidor tiver ocupado, sem interrupção, sucessivos cargos na Administração Pública de qualquer dos entes federativos, a data a ser considerada será a data mais remota das investidas, entre as ininterruptas, observados os efeitos das respectivas averbações de tempo de serviço.

**§ 2.º** O exercício da opção de que trata o inciso II do caput é irrevogável e irretroativo.

Já em consulta ao processo nº 20.132.452-1, verifica-se que, em 21/08/2023, foi publicado o Decreto Estadual nº 3.189/2023. Por intermédio desse regulamento, foi fixado o percentual de contribuição aplicável aos servidores inscritos automaticamente no plano de benefícios da previdência complementar. Veja-se:

**Art. 1.º** O percentual de contribuição aplicável aos servidores inscritos automaticamente no plano de benefícios da previdência complementar de que trata o art. 13 da Lei nº 20.777, de 2021, fica estabelecido em 8,5% (oito inteiros e cinco décimos por cento) sobre a parcela que exceder o limite máximo dos benefícios pagos pelo Regime Geral de Previdência Social.

**§ 1.º** O disposto no caput não prejudica o direito do servidor em manifestar a ausência de interesse em aderir ao plano de benefícios, nos termos do §1.º do art. 13, da Lei nº 20.777, de 2021.

**§ 2.º** O disposto no caput não prejudica o direito de o participante requerer, a qualquer tempo, o cancelamento de sua inscrição, ou alterar o percentual de contribuição, nos termos do regulamento do plano de benefícios.

Não obstante, vale lembrar que, segundo dispõe o artigo 9.º, § 6.º da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de **2019**, a instituição do Regime de Previdência Complementar deveria ter sido feita por todos os Entes Federativos que possuam Regimes Próprios de Previdência Social, **em até dois anos da data de entrada em vigor da mencionada reforma constitucional**, independentemente de possuírem servidores com vencimentos acima do teto do Regime Geral de Previdência Social - RGPS.

Somente a partir da instituição do Regime de Previdência Complementar, os valores das aposentadorias e das pensões pagos pelos RPPS dos novos servidores efetivos de todos os entes públicos terão como teto o valor do maior benefício pago pelo RGPS, que tem como órgão gestor o INSS.

Isso posto, analisando a justificativa do Poder Executivo, em que pese o lapso temporal transcorrido entre a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, e as medidas já adotadas pelo Estado do Paraná, por meio da sua Secretaria de Administração e Previdência e do Comitê Gestor constituído, o Regime de Previdência Complementar estadual ainda não entrou em operacionalização, com o aporte de contribuições do patrocinador e dos servidores participantes, bem como do adimplemento do custeio administrativo para a manutenção do Plano de Benefícios.

Diante do exposto, **recomenda-se** ao Chefe do Poder Executivo:

- Efetuar a plena operacionalização da previdência complementar estadual de forma a limitar, no âmbito do RPPS, as contribuições e benefícios previdenciários dos optantes ao teto de benefícios do Regime Geral de Previdência Social, nos termos do artigo 40, § 14, da Constituição Federal.

**IV. Informar e comprovar documentalmente o atendimento pela PRPREV à condição imposta pela Secretaria de Previdência do Ministério do Trabalho e Previdência para a manutenção da aprovação da revisão do plano de custeio do RPPS do Estado do Paraná**, conforme contido no item 3, do despacho que acatou o Parecer SEI nº 20153/2020/ME, de 17 de dezembro de 2020: demonstração anual do processo de capitalização do fundo em documento adicional ao relatório de avaliação atuarial e também em caso de descapitalização do fundo.

Quanto a esse questionamento, o Poder Executivo, por meio da Casa Civil apresenta informação obtida junto à Parana Previdência, segundo a qual “os demonstrativos foram enviados à Secretaria de Previdência do Ministério do Trabalho e Previdência, e que atualmente se encontram sob análise dos técnicos. Destaca-se que, os documentos foram enviados em dezembro de 2022, e estão tramitando junto ao sistema de processos eletrônicos da União nos protocolos nº 10128.129933/2022-19 e 10133.100095/2022-22”.

Além disso, a Casa Civil encaminhou, em anexo a sua manifestação, Relatórios Atuariais e Nota Técnica (peça nº 141).

Da sua análise, observa-se que os documentos encaminhados comprovam o atendimento à condição imposta pela Secretaria de Previdência do Ministério do Trabalho e Previdência referente ao exercício financeiro de 2021. Nos termos do Relatório Atuarial nº DPREV/ATUÁRIA 364/22, datado de 23/11/2022 (peça 141, fls. 01 a 11), que trata da aferição da aderência dos parâmetros utilizados na construção da modelagem atuarial do Plano de Custeio do Fundo de Previdência e demonstração do processo de capitalização, extrai-se que as modificações legislativas promovidas pela EC Estadual nº 45/2019, Lei Estadual nº 20.122/2019 e Lei Estadual nº 20.635/2021 repercutiram em efetivo processo de capitalização do Fundo de Previdência no exercício de 2021, conforme demonstrado no item 6. Capitalização do Fundo de Previdência.

Quanto à comprovação da mesma condição, para o exercício de 2022, nenhum documento/esclarecimento foi encaminhado. Porém, em consulta à Avaliação Atuarial DPREV/ATUÁRIA nº 373/2023<sup>183</sup>, data base 31 de dezembro de 2022, item 3.2.3 BALANÇO ATUARIAL DO FUNDO DE PREVIDÊNCIA, em 31/12/2022, o Patrimônio Total do Fundo importou em R\$ 8.425.396.860,86. Se comparado com o Patrimônio apurado na Avaliação Atuarial DPREV/ATUÁRIA nº 330/2022<sup>184</sup>, data base 31 de dezembro de 2021, item 3.2.3 BALANÇO ATUARIAL DO FUNDO DE PREVIDÊNCIA, na ordem de R\$ 7.924.298.224,33, tem-se uma evolução patrimonial de 6,32%.

Diante do exposto, em que pese a ausência de documentos e esclarecimentos, conclui-se que, para o exercício financeiro de 2022, as modificações

<sup>183</sup>[Consultar Pastas no Documentador - Nota Técnica Atuarial | PARANAPREVIDÊNCIA \(paranaprevidencia.pr.gov.br\)](#)

<sup>184</sup>[Consultar Pastas no Documentador - Nota Técnica Atuarial | PARANAPREVIDÊNCIA \(paranaprevidencia.pr.gov.br\)](#)

legislativas promovidas mantiveram o efetivo processo de capitalização do Fundo de Previdência.

Vale ressaltar que o despacho que acatou o Parecer SEI nº 20153/2020/ME, de 17 de dezembro de 2020, da Secretaria de Previdência do Ministério do Trabalho e Previdência MTV, não apresentou prazos para o encaminhamento de documentação, a fim de comprovar a condição imposta para a manutenção da aprovação da revisão do plano de custeio do RPPS do Estado do Paraná. Dessa forma, não se poderia afirmar que o envio da documentação referente ao exercício de 2022 ao MTV estaria intempestivo por parte da Paranaprevidência.

## VII. DELIBERAÇÕES CONSTANTES NOS PARECERES PRÉVIOS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES

Com relação às deliberações constantes dos pareceres prévios de Prestações de Contas do Governador relativa a exercícios financeiros anteriores, a Comissão de Avaliação das Contas do Governador realizou levantamento acerca das determinações e recomendações exaradas por esta Corte de Contas ainda pendentes de cumprimento por parte do Estado do Paraná.

Vale ressaltar que, no âmbito da estrutura administrativa do Governo do Estado do Paraná, o controle do cumprimento dessas determinações está a cargo da Controladoria Geral do Estado (CGE/PR), que é o órgão central do Controle Interno do Poder Executivo Estadual, nos termos do disposto pelas Leis nº 17.745/2013 e nº 19.848/2019.

No que tange ao acompanhamento das Ressalvas, Determinações e Recomendações, em atendimento ao art. 352 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas Estadual, a Coordenadoria de Gestão Estadual (CGE) apresentou aquelas que constaram nos julgamentos de processos anteriores, conforme Instrução nº 718/23 - CGE, peça 145.

A seguir são apresentadas as ressalvas, por exercício financeiro constantes nos Acórdãos de Parecer Prévio.

### 1. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2021

Acórdão de Parecer Prévio nº 183/22 emitido pelo Tribunal Pleno desta Casa de Contas, Relator Conselheiro Nestor Baptista (Processo nº 16425-1/22-TC, peça 103):

#### **RESSALVAS:**

1. Documento encaminhado referente ao inciso XXVIII, do art. 3.º, da Instrução Normativa nº 167/2021 está incompleto, faltando o valor mensal empenhado e o liquidado no exercício para a publicidade legal e a institucional;

- |   |
|---|
| 2. Publicação intempestiva do relatório das despesas realizadas com a propaganda e a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas, do 1.º semestre de 2021 (Constituição Estadual, art. 27, § 2.º); |
| 3. Falta do repasse integral dos recursos com fonte vinculada ao Fundo de Defesa do Consumidor – FECON;   |
| 4. Transferências Financeiras Concedidas aos Poderes Legislativo e Judiciário, e ao Ministério Público, registradas em desacordo com a regulamentação contábil;   |
| 5. Divergências entre os dados apresentados via SEI-CED e os constantes do Balanço Patrimonial do Poder Executivo, referentes ao Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes;                            |
| 6. Falta de criação de fontes de receita específicas para os recursos provenientes de Complementação da União ao FUNDEB.  |

**DETERMINAÇÕES:**

- |  |
|--|
| 1. Para que a Contabilidade Geral do Estado, com fundamento no art. 244, II, § 3.º do Regimento Interno, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados do Acórdão de Parecer Prévio, estabeleça fontes de receita específicas para os recursos provenientes de Complementação da União ao FUNDEB;  |
| 2. Para que a Contabilidade Geral do Estado, com fundamento no art. 244, II, § 3.º do Regimento Interno, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias contados do Acórdão de Parecer Prévio, apure o grau de probabilidade de recuperação do valor de R\$ 2,5 bilhões, registrado em Outros Créditos a Longo Prazo, e registre contabilmente, se for o caso, os valores improváveis de recebimento como “Ajuste para Perdas”, nos termos estabelecidos pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP; |
| 3. Realizar, no prazo de 90 (noventa) dias contados da publicação deste Acórdão de Parecer Prévio, nova Avaliação Atuarial do exercício de 2020 (data-base 31 de dezembro de 2020) sem a inclusão da geração futura no resultado atuarial e, sendo constatado déficit, adotar as medidas para o seu equacionamento, observando o estipulado nos artigos 53 a 55 da Portaria MF nº 464/2018 e pelas Instruções Normativas que os regulamentam;  |

4. Realizar as Avaliações Atuariais (data-base 31 de dezembro de 2021), do exercício de 2021 e seguintes, sem a inclusão da geração futura no resultado atuarial e, sendo constatado déficit, indicar as medidas para o seu equacionamento, observando o estipulado nos artigos 53 a 55 da Portaria MF nº 464/2018 e pelas Instruções Normativas que os regulamentam;

5. Efetivar, no prazo de 60 (dias) dias contados da publicação deste Acórdão de Parecer Prévio, a transferência dos encargos com os benefícios assistenciais, atualmente pagos pelos fundos previdenciários, ao Tesouro Estadual, com o ressarcimento retroativo dos valores pagos pelo Fundo de Previdência, devidamente corrigidos pela meta atuarial, após a data limite de 31 de julho de 2020, nos termos do artigo 1.º, I, “b”, da Portaria SEPRT/ME nº 1.348/2019 e artigo 13, § 3.º, Portaria MPS nº 402/2019.

#### **RECOMENDAÇÕES REFERENTES AOS CADERNOS TEMÁTICOS:**

1. Que o Governo do Estado efetue o levantamento dos cargos efetivos vagos em âmbito estadual, planejando a realização de concursos públicos com base nas reais necessidades de preenchimento de vagas para cada área, especialmente no tocante à Saúde e Educação;

2. Que o Governo do Estado realize a inserção dos registros de servidores do quadro CLAD no sistema Meta-4, conforme disposto no Art. 34 da Lei Estadual nº 20.431, de 15 dezembro de 2020, Lei de Diretrizes Orçamentárias;

3. Ao Governo do Estado, com base nos números apresentados, planejar e promover a execução de ações em relação aos parâmetros avaliados como insuficientes, buscando o aprimoramento dos índices de qualidade da Educação, Saúde e Segurança Pública, na forma constante dos Cadernos Temáticos, apesar do bom resultado constatado, a partir da avaliação das Políticas Públicas, efetuada pela Comissão das Contas;

4. Ao Chefe do Poder Executivo Estadual, para que implemente diretrizes para que todas as Secretarias de Estado, bem como as entidades a elas vinculadas, mantenham uma carteira com as informações das obras paralisadas, e adotem providências de maneira a ser prioridade, na gestão do órgão, a continuidade dessas.

## 2. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2020

Acórdão de Parecer Prévio nº 271/21 emitido pelo Tribunal Pleno desta Casa de Contas, Relator Conselheiro José Durval Mattos do Amaral (Processo nº 24935-0/21-TC, peça 145):

### RESSALVAS:

- |  |
|--|
| 1. Inconformidades na construção dos planos orçamentários elaborados pelo Poder Executivo Estadual (PPA e LDO) ante a existência de fragilidades nos requisitos necessários para que sejam considerados instrumentos efetivos de planejamento; |
| 2. Incompatibilidade entre a aplicação dos recursos do FUNDO PARANÁ e a previsão orçamentária elaborada pelo Conselho Paranaense de Ciência e Tecnologia;  |
| 3. Incompatibilidade da base de cálculo da Receita Geral do Tesouro Estadual com o disposto no artigo 17 da Lei Estadual nº 20.078/2019 - Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2020;   |
| 4. Inclusão indevida dos gastos com o Sistema de Assistência à Saúde dos Servidores (SAS) e com o Hospital Militar (HPM) na base de cálculo do índice constitucional de aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS);                |
| 5. Inconsistência nos registros dos recursos por fontes que ocasionaram saldos negativos;  |
| 6. Não inclusão da remuneração de membros de Órgãos de Deliberação Coletivas no cômputo dos gastos com pessoal;  |
| 7. Descumprimento pelo Poder Executivo do estado do Paraná dos prazos para a implantação dos novos procedimentos contábeis instituídos pela Portaria STN nº 548/2015;  |
| 8. Inconsistência na composição da conta Caixa e Equivalente de Caixa entre o Balanço Patrimonial Consolidado do estado do Paraná, o Balanço Financeiro e a Demonstração dos Fluxos de Caixa;  |
| 9. Saldos invertidos em contas contábeis no balancete de verificação do Poder Executivo;   |

10. Falhas de integridade entre as contas que compõem o ativo e o passivo financeiro das demonstrações contábeis do estado do Paraná;
11. Ausência de detalhamento da composição das contas com denominação genérica como “outros”, “demais” e “diversos” das demonstrações contábeis do estado do Paraná, quando superiores a 10% do saldo dos seus respectivos grupos de contas;
12. Ausência de divulgação em Notas Explicativas dos passivos contingentes e compromissos contratuais não reconhecidos;
13. Descumprimento do prazo previsto na Portaria STN nº 548/2015 para a realização do ajuste a valor justo (reavaliação) dos bens móveis, imóveis e intangíveis do Poder Executivo do estado do Paraná;
14. Ausência do registro contábil da depreciação dos bens móveis de órgãos e entidades do Poder Executivo do estado do Paraná;
15. Descumprimento do prazo previsto na Portaria STN nº 548/2015 para a realização da adaptação dos sistemas patrimoniais do Estado à nova Contabilidade Pública;
16. Ausência de informações a respeito de obras inacabadas de 2019 na Lei de Diretrizes Orçamentárias 2021 e no Balanço Geral do Estado de 2020;
17. Inconsistências nos registros de obras e investimentos de infraestrutura do Poder Executivo nos Sistemas Patrimoniais e no Sistema Integrado de Finanças Públicas do estado do Paraná – SIAF;
18. Não implementação do Sistema Único e Integrado de acompanhamento e execução de Obras, conforme determinado no Acórdão de Parecer Prévio nº 493/19-STP;
19. Não implementação de rotinas de lançamentos, conferência e auditoria relativos aos registros patrimoniais e contábil-financeiro, conforme recomendado pelo Acórdão de Parecer Prévio nº 493/19-STP;
20. Manutenção de Plano de Custeio Suplementar por período superior a 35 (trinta e cinco) anos e sem a demonstração de viabilidade orçamentária e financeira;
21. Utilização da hipótese de gerações futuras na consolidação do resultado atuarial;
22. Custeio integral da Taxa de Administração pelo Fundo de Previdência;

23. Déficit financeiro do Fundo de Previdência relativo ao exercício de 2020;
24. Manutenção do pagamento dos benefícios assistenciais pelos fundos previdenciários;
25. Distorções no Balanço Geral advindas do uso inadequado da hipótese de geração futura na consolidação do resultado atuarial, subavaliando o passivo;
26. Inconsistências entre os dados enviados ao SEI-CED e aqueles constantes desta Prestação de Contas;
27. Falta de repasse dos recursos com fonte vinculada aos Fundos Especiais, contrariando o que dispõe a legislação que o instituiu; e
28. Sucessivo aumento do saldo da Dívida Ativa, sem o atendimento da solicitação de detalhamento, inviabilizando análise crítica da gestão do estoque da Dívida Ativa.

**DETERMINAÇÕES:**

1. Realizar, no prazo de 60 (sessenta) dias contados da publicação deste Acórdão de Parecer Prévio, levantamento da situação das 10 (dez) obras não finalizadas em 2019 e não relacionadas no Relatório sobre a Conservação do Patrimônio Público e Projetos em Andamento da Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício de 2021 e no Demonstrativo de Execução Física e Financeira do Orçamento de 2020;
2. Realizar, no prazo de 90 (noventa) dias contados da publicação deste Acórdão de Parecer Prévio, nova Avaliação Atuarial do exercício de 2020 (database 31 de dezembro de 2020) sem a inclusão da geração futura no resultado atuarial e, sendo constatado déficit, adotar as medidas para o seu equacionamento, observando o estipulado nos artigos 53 a 55 da Portaria MF nº 464/2018 e pelas Instruções Normativas que os regulamentam;
3. Realizar as Avaliações Atuariais (data-base 31 de dezembro de 2021), do exercício de 2021 e seguintes, sem a inclusão da geração futura no resultado atuarial e, sendo constatado déficit, indicar as medidas para o seu equacionamento, observando o estipulado nos artigos 53 a 55 da Portaria MF nº 464/2018 e pelas Instruções Normativas que os regulamentam;

4. Efetivar, no prazo de 60 (dias) dias contados da publicação deste Acórdão de Parecer Prévio, a transferência dos encargos com os benefícios assistenciais, atualmente pagos pelos fundos previdenciários, ao Tesouro Estadual, com o ressarcimento retroativo dos valores pagos pelo Fundo de Previdência, devidamente corrigidos pela meta atuarial, após a data limite de 31 de julho de 2020, nos termos do artigo 1.º, I, “b”, da Portaria SEPRT/ME nº 1.348/2019 e artigo 13, § 3.º, Portaria MPS nº 402/2019.

### RECOMENDAÇÕES:

1. Instituir formalmente Manual Técnico como material de apoio ao processo de desenvolvimento e elaboração do PPA, contemplando metodologia, competências, atribuições e responsabilidades, além de diretrizes para elaboração, execução, avaliação e monitoramento e transparência;

2. Instituir formalmente normativo-metodológico para a fase de diagnóstico setorial para o PPA, visando a elaboração e estruturação dos programas finalísticos, de modo a garantir que os resultados buscados possam atuar diretamente sobre as causas do problema identificado;

3. Instituir formalmente diretrizes e procedimentos para realização da fase de diagnóstico setorial para os programas finalísticos do PPA, de modo a garantir a coerência entre as iniciativas e metas com os respectivos objetivos elencados nos programas;

4. Instituir formalmente diretrizes e procedimentos para realização da fase de diagnóstico setorial para os programas finalísticos do PPA, contemplando a lógica adotada para os indicadores escolhidos e/ou desenvolvidos e visando a otimização do desempenho das ações de enfrentamento aos problemas identificados;

5. Adotar justificativas expressas, na proposta do PPA, nos casos de impossibilidade de regionalização das diretrizes, objetivos e metas dos programas finalísticos, sem prejuízo da promoção da redução das desigualdades regionais;

6. Instituir atos normativos que estabeleçam o procedimento para alteração do Plano Plurianual, contendo, no mínimo, justificativas, períodos para revisão, bem como

definição dos atores intervenientes responsáveis pela execução e aprovação dos ajustes;
7. Definir, na proposta da LDO do exercício de 2023, de forma clara e objetiva, as prioridades da administração estadual;
8. Definir, na proposta da LDO do exercício de 2023, de forma clara e objetiva, condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas ou privadas;
9. Definir, na proposta da LDO do exercício de 2023, de forma clara e objetiva, os critérios para distribuição setorial e regional dos recursos para os órgãos dos poderes do Estado;
10. Observar, na aplicação dos recursos do FUNDO PARANÁ, o percentual definido pelo Conselho Paranaense de Ciência e Tecnologia quando da elaboração da Proposta Orçamentária, nos termos do artigo 5.º, Parágrafo Único, da Lei Estadual nº 12.020/1998, com redação dada pelo artigo 57 da Lei Estadual nº 18.573/2015;
11. Abster-se de deduzir da base de cálculo para os repasses aos poderes as despesas constitucionais com Ações e Serviços Públicos de Saúde e de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, as desvinculações das receitas relativas a EC 93/2016 e os valores destinados ao pagamento de precatórios;
12. Realizar diagnóstico do grau de aderência atual da contabilidade do Estado com as novas normas instituídas pela Portaria STN nº 548/2015 e com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC TSP), instituindo formalmente plano de ação para implementar as regras ainda não aderentes;
13. Equacionar a parametrização da conta “caixa e equivalente de caixa” nas demonstrações contábeis de forma a evitar divergências nos registros contábeis, detalhando em notas explicativas a política adotada para a sua composição;
14. Efetuar ajustes contábeis nas contas que apresentam saldo invertido a fim de garantir a qualidade e a transparência das informações;
15. Instituir mecanismos de controle a fim de evitar que sejam registrados saldos contábeis invertidos nos demonstrativos financeiros visando a integridade dos procedimentos contábeis;

16. Rastrear e corrigir os lançamentos contábeis que deram origem às falhas nos testes de integridade relacionados às contas que compõem o ativo e o passivo financeiro do Estado;

17. Incluir travas de controle no sistema oficial de administração financeira e orçamentária do Estado para se evitar lançamentos contábeis incorretos/incompletos, que possam ocasionar falhas nos testes de integridade relacionados às contas que compõem o ativo e o passivo financeiro do Estado;

18. Divulgar em Notas Explicativas o detalhamento dos saldos das contas contábeis denominadas “outros”, “demais” ou “diversos” apresentadas nos balanços, cujo saldo eventualmente ultrapasse a 10% do seu respectivo grupo de contas;

19. Divulgar em Notas Explicativas os passivos contingentes e compromissos contratuais não reconhecidos, na forma da normatização contábil vigente;

20. Realizar o ajuste a valor justo (reavaliação) dos bens móveis, imóveis e intangíveis do Poder Executivo do estado do Paraná que ainda não passaram por esse processo, na forma da Portaria STN nº 548/2015, bem como o registro contábil dessa atualização de valores;

21. Realizar o registro contábil da depreciação dos bens móveis, de acordo com o relatório gerencial do Sistema de Gestão do Patrimônio Móvel – GPM, observando a devida normatização contábil;

22. Aprimorar a funcionalidade “depreciação” no sistema de gestão do patrimônio imobiliário (GPI) para permitir o cálculo automático, mês a mês, da depreciação de cada bem depreciable, dentre outros;

23. Adaptar os sistemas patrimoniais GPM e GPI para permitir o acréscimo de valor aos bens derivados da acumulação de custos subsequentes, como no caso de substituição ou incorporação de peças que agreguem no valor e na vida útil do bem, quando bens móveis, ou no caso de obras que agreguem no valor e na vida útil de bem imóvel (NBC TSP 07, itens 23 a 25), ou no caso de acréscimos relevantes de funções (desenvolvimento) em softwares já em utilização, quando intangíveis (NBC TSP 08, itens 27, 63 a 65);

24. Realizar a integração de dados entre os sistemas patrimoniais GPM e GPI e o sistema oficial do Estado de administração financeira e orçamentária;

25. Registrar adequadamente as obras públicas no Sistema de Gestão de Patrimônio Imobiliário – GPI e no Sistema Integrado de Finanças Públicas do estado do Paraná – SIAF;
26. Implementar Governança de Obras Públicas no âmbito do Poder Executivo Estadual para possibilitar a sua gestão e controle;
27. Efetuar a plena operacionalização da previdência complementar no âmbito do RPPS estadual de forma a limitar as contribuições e benefícios previdenciários dos optantes ao teto de benefícios do Regime Geral de Previdência Social, nos termos do artigo 40, § 14, da Constituição Federal; e
28. Detalhar, nas Notas Explicativas, os fatos contábeis que resultem em considerável aumento de valor, em relação ao exercício anterior, de qualquer grupo do Ativo ou do Passivo.

### 3. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2019

Acórdão de Parecer Prévio nº 689/20 emitido pelo Tribunal Pleno desta Casa de Contas, Relator Conselheiro Ivan Lelis Bonilha (Processo nº 22142-8/20-TC, peça 202):

#### 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 SEICED 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;

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; e,

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 cálculo 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 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;

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; e,

13. que o Poder Executivo Estadual cumpra a disposição do inciso V do § 2.º do artigo 4.º 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;

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;  
e,

12. para que o Estado do Paraná encaminhe à Assembleia Legislativa projeto de lei para atendimento ao disposto no artigo 5.º, inciso I, da Lei Estadual nº 20.122/2019.

De um modo geral, observa-se que o Estado tem buscado adequar seus processos para atender às ressalvas apontadas, bem como sanar as determinações e recomendações apresentadas por este Tribunal de Contas nos últimos exercícios.

Entretanto, verifica-se que, em algumas situações, como no caso de obras públicas, esta Corte de Contas já vem há alguns anos recomendando que o Estado

implemente um Sistema Único e Integrado de acompanhamento e execução de obras, de modo a permitir o exercício de uma gestão centralizada sobre todas as obras e serviços de engenharia provenientes de todos os órgãos e entidades do Poder Executivo do Estado do Paraná.

Contudo, até o momento, a referida medida não foi implementada, tendo como justificativa os desafios técnicos e operacionais, bem como a alocação de recursos financeiros, temporais e institucionais para o atendimento desta recomendação, sendo inclusive, objeto de apontamento no presente relatório de análise da Prestação de Contas do Governador relativa ao exercício de 2022.

Da mesma forma, conforme relatório apresentado pela Controladoria Geral do Estado, peça nº 42, onde foram apresentadas as atividades exercidas pelas Coordenadorias de Controle Interno; Compliance; Ouvidoria; Capacitação e Desenvolvimento Profissional; Corregedoria, Transparência e Controle Social e pelo Observatório da Despesa Pública, durante o exercício de 2022, observa-se que muitas providencias apontados pelo Estado são genéricas e de baixa eficiência.

Nesse sentido, quanto ao referido relatório apresentado pela Controladoria Geral do Estado, no tópico 1.10, referente ao acompanhamento das ressalvas, determinações e recomendações deste TCE/PR dos exercícios anteriores, verifica-se que, em regra, suas providencias resumem-se em encaminhar as demandas, por meio de protocolo ou ofício, à Secretária responsável pelo atendimento da ressalva, determinação ou recomendação, mas não cobra efetivamente o seu atendimento, nem propõe as medidas que devem ser adotadas para o efetivo atendimento dos apontamentos realizados por este Tribunal de Contas.

Logo, mostra-se necessária a adoção de medidas efetivas por parte do Governo do Estado do Paraná, no sentido de dar atendimento aos apontamentos realizados pelo Tribunal de Contas quando da análise da Prestação de Contas apresentada pelo Governador do Estado, tendo em vista que o Tribunal de Contas ao apresentar recomendações, determinações ou ressalvas, busca o aprimoramento das ações do Governo do Estado do Paraná.

## VIII. INDICAÇÃO DAS RESSALVAS, RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES DE 2022

Como resultado da análise da Prestação de Contas do Governador relativa ao exercício financeiro de 2022, a seguir são apresentados, de forma resumida, as propostas de ressalvas, determinações e recomendações direcionadas ao Chefe do Poder Executivo Estadual.

Como forma de facilitar o entendimento de cada apontamento, estes foram separados de acordo com o assunto a que se referem.

### 1. RESSALVAS PROPOSTAS PELA CGE/PR – COORDENADORIA DE GESTÃO ESTADUAL – EM SUA INSTRUÇÃO Nº 718/2023

- I. Ressalva em razão da baixa em duplicidade na conta contábil 12111999900 - OUTROS AJUSTE DE PERDAS DE CRÉDITOS A LONGO PRAZO, referente a desincorporação dos créditos a receber oriundos do Banestado, ter ocasionado demasiada redução de valores a receber, no montante de R\$ 4.375.762.176,10, e assim ter afetado a fidedignidade das Demonstrações Contábeis do exercício 2022 (Título VI, Item 1.1.2);
- II. Ressalva em razão da falta de justificativas sobre a evolução do saldo da conta contábil 12111990300 (-) AJUSTE DE PERDAS DE EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS CONCEDIDOS, que passou de R\$ 48.681.840,26 em 31/12/2021 para R\$ 1.083.081.690,52 em 31/12/2022 (Título VI, Item 1.1.2);
- III. Ressalva em razão da falta de justificativas sobre a evolução do saldo da conta contábil 12111990400 (-) AJUSTE DE PERDAS DE DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA, que passou de R\$ 31.099.450.157,57 em 31/12/2021 para R\$ 37.883.621.472,13 em 31/12/2022 (Título VI, Item 1.1.2); e,
- IV. Ressalva em razão de que não restaram comprovadas quais ações que irão sanar a divergência de valores dos ativos apresentados entre o sistema oficial de administração financeira (SIAF) com as do sistema de patrimônio móvel – GPM (Título VI, Item 2.2 “b”).

## 2. DETERMINAÇÕES

### GESTÃO DE OBRAS PARALISADAS

- I. Promover a efetiva implementação do sistema único e integrado de acompanhamento de execução de obras, englobando todas as obras e serviços de Engenharia de todos os órgãos do poder executivo estadual, sistema que naturalmente promoverá a transparência, explicitará a completude dos projetos básicos, bem como as medidas para reduzir a possibilidade de aditamentos contratuais, com melhoria do controle e acompanhamento de execução de obra e serviços de Engenharia.

### GESTÃO DA RENÚNCIA DE RECEITAS

- II. Observar rigorosamente as condições previstas nos incisos I e II, e §§ 1.º e 2.º, do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, quando da concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.

## 3. RECOMENDAÇÕES

### GOVERNANÇA DAS INFORMAÇÕES CONTÁBEIS

- I. Implementar controles das políticas de contabilização na conta Outros Créditos de Longo Prazo mantendo nesta apenas os recursos com potencial de serviços ou com a capacidade de gerar benefícios econômicos em consonância com o disposto nos itens 5.6 e 5.7 da Norma Brasileira de Contabilidade, NBC TSP Estrutura Conceitual de 23/09/2016 emitida pelo Conselho Federal de Contabilidade;
- II. Adotar políticas de efetivo controle sobre o Ativo Imobilizado, observando, em especial, a Norma Brasileira de Contabilidade NBC TSP 07, em relação aos Bens Móveis e Imóveis que compõem o Ativo Imobilizado do Estado;
- III. Cumprir, na íntegra, os prazos determinados na Portaria nº 548/2015 da STN em relação ao Ativo Imobilizado;
- IV. Observar os procedimentos constantes no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP em relação ao Ativo Imobilizado;
- V. Estabelecer, por meio da SEFA em sua unidade de Contabilidade Geral, a partir

do Exercício de 2023, mecanismos de verificação das provisões e dos passivos contingentes relativos aos processos judiciais visando atender em sua plenitude ao disposto na NBC TSP 03, emitida pelo Conselho Federal de Contabilidade em 21/10/2016, em seu item 22, com o objetivo de reconhecer todas as provisões de processos judiciais em andamento no Passivo Circulante e no Passivo Não Circulante incluindo também os valores das Universidades Estaduais;

- VI. Realizar levantamento efetivo da Dívida Ativa total do Estado e que seja efetuada a correta contabilização dos valores em seu Balanço Patrimonial;
- VII. Adotar políticas que levem à regularização dos saldos dos Estoques constantes dos registros contábeis em consonância com os controles do sistema GMS;
- VIII. Implementar controles efetivos, em obediência ao Decreto Estadual nº 5.880/2020, que estabelece a utilização obrigatória do GMS por todos os órgãos e entidades da Administração Pública Direta e Indireta do Estado;
- IX. Estabelecer normatização que atenda ao disposto no item 1 da Norma Brasileira de Contabilidade, NBC TSP 04, de 25/11/2016 emitida pelo Conselho Federal de Contabilidade, o qual estabelece o tratamento contábil para os estoques, visando, portanto, a qualidade, a fidedignidade e a tempestividade das informações contábeis em benefício dos usuários das Demonstrações Contábeis.

#### **GOVERNANÇA DE PESSOAS, GESTÃO DE PESSOAL E GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA DAS DESPESAS COM PESSOAL**

- X. Instituir política de governança de pessoal, aplicável aos órgãos e entidades que compõem a estrutura do Poder Executivo Estadual, que disponha sobre princípios, diretrizes, instrumentos, mecanismos, processos e estrutura para que as atividades de avaliar, dirigir e monitorar a gestão sejam desempenhadas de forma eficaz;
- XI. Estimular o comprometimento da alta administração com a integridade, na perspectiva da governança de pessoal, via capacitação, monitoramento da gestão ética, formulação de indicadores de desempenho e avaliação dos membros da alta administração com base nas metas institucionais;

- XII.** Estabelecer objetivos, indicadores e metas de Gestão de Pessoas;
- XIII.** Instituir uma política de gestão de pessoas, com acompanhamento, monitoramento e avaliação de resultados, que permita a identificação das lacunas de competência, a identificação e documentação das necessidades individuais de capacitação, para subsidiar a tomada de decisão da EGP quanto aos cursos a serem ofertados;
- XIV.** Aprimorar as ações voltadas à *qualidade de vida no trabalho*, de forma a obter uma abordagem ampla e sistemática e, como consequência, passe a integrar a cultura organizacional;
- XV.** Estabelecer procedimentos específicos de acompanhamento do crescimento da despesa total de pessoal ativo do Poder Executivo, para que não ultrapasse, a cada exercício, 80% do crescimento real da Receita Corrente Líquida apurada no exercício anterior, como prevê a legislação estadual;
- XVI.** Aprimorar o processo de projeções de despesas de pessoal, para que sejam projetadas considerando estimativas individuais de despesa para cada tipo de verba constante no sistema de gerenciamento de folha do Estado, ao invés de serem realizadas apenas com base em valores globais brutos;
- XVII.** Promover a revisão dos fluxos de informação entre os órgãos responsáveis pelo orçamento e pela gestão de pessoal, com vistas a especificar melhor as atribuições de cada unidade administrativa;
- XVIII.** Definir, com melhor detalhamento, sobre o alcance e conteúdo das manifestações da SEFA em relação a seu opinativo sobre os projetos de lei que impliquem aumentos de despesa, especialmente no que se refere à realização de uma apreciação crítica quanto ao atendimento dos requisitos dos artigos 16 e 17 da LRF;
- XIX.** Implantar, via sistema, controle centralizado dos protocolos que tem potencial para gerar impacto orçamentário, assim como controle centralizado das medidas de compensação indicadas em cada um desses protocolos.

## **GESTÃO DE OBRAS PARALISADAS**

- XX.** Promover ações junto aos diversos Órgãos e Secretarias no sentido de evitar o surgimento e a manutenção de obras paralisadas, incumbindo a Controladoria Geral do Estado – CGE/PR – da responsabilidade de controlar, relatar e divulgar os dados pelo menos com periodicidade anual.

## **GESTÃO DA RENÚNCIA DE RECEITAS**

- XXI.** Desenvolver a normatização do processo de instituição de benefícios tributários no Estado do Paraná, definindo os objetivos, prazo de vigência, custo de benefício concedido e as competências dos órgãos relacionados às políticas públicas financiadas por meio da concessão de benefícios tributários, bem como a publicidade dessas informações para acesso à população em geral;
- XXII.** Estruturar o processo de gestão, com a definição das responsabilidades da Receita do Estado do Paraná e dos órgãos gestores das políticas públicas baseadas em renúncia de receita, responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação dos resultados alcançados pelos benefícios tributários concedidos;
- XXIII.** Promover a adoção das medidas necessárias junto aos órgãos responsáveis pela gestão de ações governamentais financiadas por renúncias de receitas para que criem mecanismos de controle, como a definição de metas e indicadores, para o acompanhamento e avaliação dos resultados alcançados em decorrência dos benefícios tributários concedidos;
- XXIV.** Promover a adoção das medidas necessárias junto aos órgãos responsáveis pela gestão de ações governamentais financiadas por renúncias de receitas para que criem mecanismos de integração e garantia de acesso aos órgãos gestores e avaliadores dos dados necessários para a realização da avaliação dos resultados alcançados;
- XXV.** Promover a adoção das medidas necessárias junto aos órgãos responsáveis pela gestão de ações governamentais financiadas por renúncias de receitas para que realizem avaliação periódica da continuidade dos benefícios tributários concedidos, para verificar se estão gerando benefícios proporcionais ao seu custo, e avaliar se atendem aos objetivos propostos;
- XXVI.** Desenvolver a definição de uma conceituação legal sobre renúncia de receita no Estado do Paraná, tendo em vista a indefinição e ausência de uniformização em

âmbito nacional, da conceituação de renúncia fiscal (ou benefício fiscal), observando as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal e IPC STN nº 16/2020;

- XXVII.** Promover a adoção das medidas necessárias junto aos órgãos responsáveis pela gestão de ações governamentais financiadas por renúncias de receitas para que divulgem informações detalhadas da estimativa da renúncia de receita com a metodologia que foi empregada para o cálculo dos benefícios fiscais concedidos no âmbito do Programa Paraná Competitivo;
- XXVIII.** Promover a adoção das medidas necessárias junto aos órgãos responsáveis pela gestão de ações governamentais financiadas por renúncias de receitas para que elaborem um demonstrativo contendo os valores da renúncia efetivamente concedida ou da despesa realizada (empenhada) e a previsão da renúncia da receita ou fixação de despesa decorrente da concessão do benefício para o exercício de elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme IPC STN nº 16/2020;
- XXIX.** Promover a adoção das medidas necessárias para que o PLOA seja acompanhado dos *“demonstrativos dos efeitos sobre as receitas e despesas públicas decorrentes da concessão de quaisquer benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, pela administração pública estadual, detalhados de forma regionalizada e identificando os objetivos de tais concessões”*.

## TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL

- XXX.** Articular a adoção de medidas no âmbito da Controladoria Geral do Estado (CGE/PR), no sentido de disponibilizar de forma regular e tempestivamente, as informações sobre os gastos tributários no Portal da Transparência do Poder Executivo Estadual;
- XXXI.** Articular a adoção de medidas no âmbito da CGE/PR, no sentido de que sejam publicados de forma tempestiva os requisitos necessários para acesso a cada uma das desonerações e o procedimento previsto para as respectivas concessões;
- XXXII.** Articular a adoção de medidas no âmbito da CGE/PR, no sentido de que sejam publicados de forma tempestiva os dados quantitativos sobre os gastos

tributários já realizados e, quando possível, os em andamento, contendo as seguintes informações: i) espécie; ii) justificativa e fundamento legal; iii) beneficiário (nome e CNPJ) e/ou setor; iv) valor renunciado ou valor agregado na arrecadação; v) previsão do montante a ser renunciado de acordo com as leis orçamentárias; vi) contrapartida e/ou impacto obtido e/ou estimado (dados sobre resultados sociais, econômicos e/ou ambientais dos incentivos fiscais que tenham sido alcançados, tais como: sintonia com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, da Organização das Nações Unidas; geração de emprego direto e/ou indireto; investimento direto na região; melhoria da infraestrutura; investimento em eficiência energética, energia limpa e/ou retrofit de prédios; inovação tecnológica; qualificação/inclusão da mão de obra; qualidade ambiental; apoio a P&D; desenvolvimento regional), e; vii) prazo de caducidade;

- XXXIII.** Articular a adoção de medidas no âmbito da CGE/PR, no sentido de que sejam disponibilizados os dados quantitativos dos gastos tributários, referidos no item anterior, em local de fácil acesso, sobretudo no seu Portal da Transparência, observados, ainda, os seguintes requisitos: a) acesso gratuito às bases e publicação com licença aberta; b) dados legíveis por máquina (formatos como “.csv” e “.json”); c) possibilidade de download dos dados; d) publicação de dados atualizados (referentes, no mínimo, ao exercício anterior); e) apresentação de série histórica (referente a, no mínimo, os últimos cinco exercícios); f) linguagem didática, incluindo “dicionários”, documentação, ou elemento explicativo dos dados quando necessário.

## **GESTÃO PREVIDENCIÁRIA**

- XXXIV.** Encaminhar à Assembleia Legislativa projeto de lei que verse sobre o Sistema de Proteção Social dos Militares do Estado do Paraná, no prazo a ser estipulado contado da publicação do Acórdão de Parecer Prévio, em atenção ao previsto no art. 24-E, do Decreto-Lei nº 667/1969, incluído pela Lei Federal nº 13.954/2019 c/c art. 1.º-A, da Lei Estadual nº 17.435/2012, incluído pela Lei Estadual nº 20.635/2021;
- XXXV.** Providenciar a efetiva subscrição do contrato de gestão a ser celebrado com a PARANAPREVIDÊNCIA, no prazo a ser estipulado contado da publicação do

Acórdão de Parecer Prévio, o qual rege o Sistema de Proteção Social dos Militares do Estado do Paraná, em atenção ao previsto no § 2.º, do art. 2.º, da Lei Estadual nº 17.435/2012, incluído pela Lei Estadual nº 20.635/2021;

- XXXVI.** Efetuar a plena operacionalização da previdência complementar estadual de forma a limitar, no âmbito do RPPS, as contribuições e benefícios previdenciários dos optantes ao teto de benefícios do Regime Geral de Previdência Social, nos termos do artigo 40, § 14, da Constituição Federal.

**4. RECOMENDAÇÕES DA COORDENADORIA DE GESTÃO ESTADUAL – CGE – INSTRUÇÃO N° 718/2023**

- I.** Recomendação para que a Contabilidade Geral do Estado divulgue em Notas Explicativas as metodologias e as memórias de cálculos utilizadas nos ajustes para perdas de seus ativos (Dívida Ativa), nos termos do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP (Título VI, Item 1.1.2).

## IX. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Relatório de análise das Contas prestadas pelo Governador do Estado contém diagnóstico sistêmico efetuado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná sobre aspectos relevantes da conformidade da gestão das finanças públicas estaduais no ano de 2022.

No âmbito Estadual, a análise da Prestação de Contas do Governador do Estado representa o mais abrangente e fundamental produto do controle externo e constitui etapa máxima no processo democrático de responsabilização e prestação de contas governamental, ao subsidiar o julgamento a ser promovido pela Assembleia Legislativa do Paraná e prover a sociedade em geral com elementos técnicos e informações essenciais para avaliação das ações relevantes do Poder Executivo na condução dos negócios do Estado.

Nos termos do art. 214, c/c arts. 193 a 196, do Regimento Interno, foi editada a Instrução Normativa nº 179/2023, que dispõe sobre o encaminhamento e estabelece o escopo de análise da Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo Estadual, relativo ao exercício de 2022.

A Portaria nº 276/22 instituiu, no âmbito do Tribunal de Contas do Paraná, a equipe de trabalho responsável pela análise da prestação de contas do Governador do Estado do Paraná, referente ao exercício financeiro de 2022, que delimitou como escopo de análise as seguintes áreas:

- I. Diagnóstico de Políticas Públicas, envolvendo as Políticas de Saúde, Educação, Segurança Pública, Previdência e Administração e Finanças;
- II. Governança das Informações Contábeis;
- III. Governança de Pessoas, Gestão de Pessoal e Governança Orçamentária das Despesas com Pessoal;
- IV. Gestão de Obras Paralisadas;
- V. Renúncia de Receitas;
- VI. Transparência e Controle Social;
- VII. Gestão Previdenciária.

A opinião desta Corte é materializada em Parecer Prévio, emitido nos termos do art. 75, inciso I, da Constituição do Estado do Paraná, que deve exprimir se tais contas representam adequadamente as posições financeira, orçamentária, contábil e patrimonial consolidadas no encerramento do exercício, bem como se observam os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública estadual, com destaque para o cumprimento das normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos e nas demais operações realizadas com recursos públicos.

Embora o Tribunal de Contas do Paraná emita Parecer Prévio sobre a Prestação de Contas do Governador do Estado, o presente Relatório contempla outras informações, compondo assim, panorama mais abrangente da administração pública estadual.

Inicialmente o Capítulo III trata do contexto econômico do quadriênio 2019 – 2023, onde é possível aferir que, de maneira geral, o Estado do Paraná se destaca no cenário nacional, mesmo após a severa crise causada pela Pandemia de COVID19 enfrentada mundialmente. Os diversos indicadores trazem a nítida visão de que o Estado do Paraná está em processo de recuperação e crescimento de sua economia.

Este cenário econômico positivo, aliado à gestão dos recursos realizado pelo Governo do Estado culminou, em 2022, no atingimento de resultados e na Gestão Orçamentária, Financeira, Patrimonial e Fiscal satisfatórias.

Os resultados da Gestão Orçamentária alcançados se mostraram crescentes ao longo dos quatro anos, conforme demonstrado a seguir:

**Tabela 134 - Resultados da Gestão Orçamentária (em bilhões de reais)**

Exercício	Previsão da Receita	Receita Realizada	Despesa Empenhada	Superávit da Execução Orçamentária
2022	55,1	64,4	57,8	<b>6,6</b>
2021	55,6	56,2	52,2	<b>4,1</b>
2020	49,9	48,4	47,1	<b>1,3</b>
2019	59,1	52,4	52,1	<b>0,3</b>

É importante destacar o cumprimento dos programas de Governo inseridos no Plano Plurianual (PPA) de 2020 – 2023, conforme segue:

**Tabela 135 - Cumprimento do Plano Plurianual**

Órgão	Nº	Programas Finalísticos	% cumprimento 2022	% cumprimento 2021	% cumprimento 2020
SEDU	1	Desenvolvimento Sustentável das Cidades	87%	51% ↓	97% ↑
SEDEST	2	Paraná do Futuro: Sustentabilidade e Turismo	58%	33% ↓	24% ↓
SESA	3	Saúde Inovadora Para um Paraná Inovador	88%	95% ↑	93% ↓
SEAB	4	Desenvolvimento Rural e Abastecimento com Sustentabilidade	77%	69% ↓	70% ↑
SEED	5	Educação e Esporte: Transforma Paraná	95%	95% ●	89% ↓
SETI	6	Paraná Mais Ciência	84%	89% ↑	33% ↓
CC	7	Energia COPEL	105%	139% ↑	100% ↓
SETI	8	Ensino Superior Inovador	92%	90% ↓	82% ↓
CC	9	Detran Participativo: Ágil e Digital	90%	72% ↓	79% ↑
SEDU	10	Casa Fácil PR	34%	74% ↑	69% ↓
SEIL	11	Modernização da Infraestrutura do Paraná	72%	49% ↓	62% ↑
SEDU	12	Desenvolvimento Sustentável e Integrado da Região Metropolitana de Curitiba	93%	80% ↓	62% ↓
SESP	13	Segurança com Integração, Inovação e Inteligência	92%	87% ↓	82% ↓
CC	14	Universalização do Saneamento Básico	112%	83% ↓	58% ↓
SECC	15	Paraná Cultural	73%	83% ↑	59% ↓
SEJUF	16	Justiça, Cidadania, Trabalho e Assistência Social	74%	63% ↓	42% ↓

Fonte: Dados do sistema SIGAME

Já os resultados da Gestão Financeira demonstraram que o Estado do Paraná tem gerado caixa e equivalentes de caixa para fazer frente às suas obrigações financeiras, conforme demonstrado a seguir:

**Tabela 136 - Resultados da Gestão Financeira (em bilhões de reais)**

Exercício	Atividades das Operações	Atividades de Investimento	Atividades de Financiamento	Caixa e Equivalente de Caixa
2022	9,9	(3,3)	0,46	7,0
2021	10,9	(3,4)	(0,43)	7,1
2020	6,9	(5,2)	1,2	2,9
2019	2,7	(1,4)	(0,19)	1,1

Em relação ao atendimento dos limites Constitucionais e Legais, no exercício financeiro de 2022 o Estado do Paraná atendeu plenamente à legislação, conforme demonstrado de forma resumida no Capítulo II e de forma detalhada no Capítulo IV.

O resultado da Gestão Patrimonial consubstanciado na Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) apresentou piora em relação aos anos anteriores, conforme segue:

**Tabela 137 - Resultados da Gestão Patrimonial (em mil reais)**

RESULTADO PATRIMONIAL				
ESPECIFICAÇÃO	2022	2021	2020	2019
VPA	150.071.912	141.645.645	136.488.921	149.208.572
VPD	166.064.381	138.752.948	126.780.315	118.159.910
<b>RESULTADO</b>	<b>-15.992.469</b>	<b>2.892.697</b>	<b>9.708.606</b>	<b>31.048.663</b>

Destaca-se que o resultado patrimonial vem apresentando reduções no decorrer dos exercícios, com valores das Variações Patrimoniais Diminutivas cada vez maiores em relação às Variações Patrimoniais Aumentativas, conforme fica evidenciado na tabela acima.

Vale ressaltar que a Coordenadoria de Gestão Estadual (CGE) apresentou em sua análise uma recomendação e quatro ressalvas para itens que estão

relacionados com a Gestão Patrimonial, conforme citado no Capítulo V e de forma resumida no Capítulo VII.

Quanto à análise realizada pela comissão instituída por meio da Portaria nº 276/22, em relação aos diagnósticos de Políticas Públicas, envolvendo as Políticas de Saúde, Educação, Segurança Pública, Previdência e Administração e Finanças, observou-se que o Governo do Estado do Paraná implementou de forma parcial os processos, recursos e serviços com vistas aos objetivos pretendidos, em maior ou menor grau. Assim, com base em uma pontuação de 0 a 10, pode-se sintetizar o grau de atendimento de cada área em:

**Tabela 138 - Pontuação do Diagnóstico das Políticas Públicas**

ÁREAS DE POLÍTICAS AVALIADAS	2020	2021	2022
<b>EDUCAÇÃO</b>	6,9	7,5	<b>7,6</b>
<b>SAÚDE</b>	7,2	7,3	<b>7,9</b>
<b>SEGURANÇA PÚBLICA</b>	5,7	6,9	<b>6,7</b>
<b>PREVIDÊNCIA</b>	4,9	7,8	<b>9,3</b>
<b>ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS</b>	5,4	não realizado	<b>6,6</b>

Em relação às demais áreas que foram tratadas no âmbito da Comissão responsável pela análise das contas do Governador, quais sejam: Governança das Informações Contábeis; Governança de Pessoas, Gestão de Pessoal e Governança Orçamentária das Despesas com Pessoal; Gestão de Obras Paralisadas; Renúncia de Receitas; Transparência e Controle Social e Gestão Previdenciária, todas as análises culminaram em apontamentos na forma de recomendações (36) e Determinações (02).

A quantidade de apontamentos de recomendações e determinações deixa clara a necessidade da adoção de medidas por parte do Chefe do Poder Executivo Estadual, no sentido de efetivamente implementar as medidas que foram indicadas, o que trará benefícios para toda a população em forma de serviços públicos de qualidade.

Como não poderia deixar de ser, foram apontadas as ressalvas, recomendações e determinações de períodos anteriores, limitados aos exercícios financeiros de 2019, 2020 e 2021, especificadas no Capítulo VII. Da simples leitura dos

apontamentos constantes do citado Capítulo, é possível inferir que o atendimento às deliberações do Tribunal de Contas do Paraná em relação a análise das Prestações de Contas do Governador tem baixa efetividade, cabendo também nesse assunto, a adoção de medidas contundentes por parte do Chefe do Poder Executivo para dar pleno atendimento aos apontamentos realizados.

Para concluir, a Comissão instituída pela Portaria nº 276/22, no âmbito do Tribunal de Contas do Paraná, responsável pela análise da prestação de contas do Governo do Estado do Paraná, opina pela **aprovação das Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado do Paraná**, Governador Carlos Massa Ratinho Junior, referente ao exercício financeiro de 2022, com as **Ressalvas, Recomendações e Determinações contidas no presente relatório**.

É o Relatório.

Curitiba, 25 de setembro de 2023.

**MARCIO JOSÉ ASSUMPCÃO**  
Coordenador da Comissão de CG2022  
Matrícula nº 51.094-7

**PROTOCOLO Nº:** 60934/23  
**ORIGEM:** ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ  
**INTERESSADO:** ADEMAR LUIZ TRAIANO, ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ, CARLOS ROBERTO MASSA JUNIOR, ESTADO DO PARANÁ  
**ASSUNTO:** PRESTAÇÃO DE CONTAS DO GOVERNADOR DO ESTADO  
**PARECER:** 266/23

Prestação de contas anual. Estado do Paraná. Exercício de 2022. Atendimento geral dos preceitos de boa gestão orçamentária, financeira, patrimonial, previdenciária e fiscal. Parecer prévio pela regularidade das contas, com ressalvas, recomendações e determinações.

## 1. RELATÓRIO

Trata-se da prestação de contas do Poder Executivo do Estado do Paraná, relativa ao exercício financeiro de 2022, de responsabilidade do Governador Carlos Roberto Massa Junior.

O processo administrativo foi formalizado no Tribunal de Contas mediante encaminhamento da Presidência da Assembleia Legislativa, contendo os documentos estabelecidos na Instrução Normativa nº 179/2023-TCE/PR, os quais integram as peças nºs 5 a 114 dos autos digitais.

Distribuído o expediente, a Coordenadoria de Gestão Estadual, em exame inicial, destacou os principais fatos pertinentes à gestão quanto ao cenário econômico e social do Estado, assim como quanto aos resultados orçamentários, financeiros, patrimoniais e fiscais, elucidando, ainda, as ressalvas, determinações e recomendações proferidas nos pareceres prévios de contas dos exercícios anteriores (Instrução nº 343/23, peça nº 116). Ao fim, sugeriu oportunizar o contraditório ao Poder Executivo e ao gestor das contas, para que fossem esclarecidas as impropriedades consignadas em sua primeira análise.

Previamente ao exame da diligência, determinou o Relator a manifestação da Equipe de Trabalho responsável pela análise das contas do governo, designada pela Portaria nº 276/22 (Despacho nº 734/23, peça nº 117), a qual acostou seu relatório (peça nº 119), também enunciando questões sujeitas a esclarecimentos.

A proposição técnica foi, então, acatada pelo Relator, que determinou a efetivação das comunicações processuais, de modo a possibilitar o exercício do contraditório quanto aos mencionados apontamentos (Despacho nº 763/23, peça nº 120).

Realizada a intimação (peça nº 122), a Casa Civil protocolou manifestação contendo as razões de contraditório dos órgãos estaduais (peças nºs 131/142), as quais foram submetidas à apreciação técnica.

A Coordenadoria de Gestão Estadual confrontou as justificativas apresentadas com os encaminhamentos antes propostos, consolidando as conclusões de seu exame técnico na Instrução nº 718/23 (peça nº 145), na qual recomendou a emissão de parecer prévio pela regularidade com ressalvas das contas, sem prejuízo da prolação de uma recomendação para a Contabilidade Geral do Estado.

Ao fim, a já mencionada Equipe de Trabalho lavrou seu relatório final (peça nº 147), contemplando o exame técnico realizado, as considerações abordadas na análise inicial, bem como os itens submetidos ao contraditório. Em suma, suas conclusões indicam a regularidade com ressalvas das contas, bem como a emissão de duas determinações ao Estado, além de 36 recomendações, agrupadas segundo os temas desenvolvidos ao longo da fiscalização.

É o relato do essencial.

## 2. APONTAMENTOS RELEVANTES

O exame conduzido pela Coordenadoria de Gestão Estadual desta Corte evidenciou que a gestão estadual no exercício de 2022 alcançou *resultados superavitários* sob as perspectivas *orçamentária* (R\$ 6,6 bilhões), *financeira* (saldo de R\$ 27,2 bilhões para o exercício seguinte) e *patrimonial* (R\$ 15,2 bilhões). Também, elucidou o satisfatório *cumprimento das metas fiscais* previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), reduzindo-se o montante da dívida consolidada líquida em R\$ 6,2 bilhões. E, ainda, registrou o decréscimo do saldo da dívida ativa (créditos em favor do Estado), a estabilidade do montante da dívida contratual (diminuição da dívida externa e aumento da dívida interna), bem como o incremento do total de precatórios.

Ao lado disso, a unidade técnica atestou o *atendimento aos limites percentuais de repasses de recursos* aos demais Poderes e Órgãos Constitucionais, previstos na LDO, assim como o *cumprimento* dos percentuais de gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino público (31,89%), com ações e serviços públicos de saúde (12,40%) e em ciência e tecnologia (2,18%).

Ademais, verificou o *cumprimento* da norma inscrita no art. 167, inciso III da Constituição (“*regra de ouro*”), que veda a realização de operações de crédito em montante superior ao das despesas de capital, bem assim dos *limites previstos* na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), quanto à dívida consolidada líquida, às operações de crédito, às garantias concedidas e à despesa total com pessoal.

Nesse propósito, a unidade técnica considerou as contas *regulares*, consignando, todavia, as seguintes *ressalvas*:

## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da Procuradoria-Geral

---

1. Ressalva em razão da baixa em duplicidade na conta contábil 12111999900 - OUTROS AJUSTE DE PERDAS DE CRÉDITOS A LONGO PRAZO, referente a desincorporação dos créditos a receber oriundos do Banestado, ter ocasionado demasiada redução de valores a receber, no montante de R\$ 4.375.762.176,10, e assim ter afetado a fidedignidade das Demonstrações Contábeis do exercício 2022 (**Título VI, Item 1.1.2**);
2. Ressalva em razão da falta de justificativas sobre a evolução do saldo da conta contábil 12111990300 (-) AJUSTE DE PERDAS DE EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS CONCEDIDOS, que passou de R\$ 48.681.840,26 em 31/12/2021 para R\$ 1.083.081.690,52 em 31/12/2022 (**Título VI, Item 1.1.2**);
3. Ressalva em razão da falta de justificativas sobre a evolução do saldo da conta contábil 12111990400 (-) AJUSTE DE PERDAS DE DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA, que passou de R\$ 31.099.450.157,57 em 31/12/2021 para R\$ 37.883.621.472,13 em 31/12/2022 (**Título VI, Item 1.1.2**); e,
4. Ressalva em razão de que não restaram comprovadas quais ações que irão sanar a divergência de valores dos ativos apresentados entre o sistema oficial de administração financeira (SIAF) com as do sistema de patrimônio móvel – GPM (**Título VI, Item 2.2 “b”**).

Além disso, a Coordenadoria sugeriu que o Tribunal de Contas *recomendasse* à Contabilidade Geral do Estado a divulgação em notas explicativas das metodologias e das memórias de cálculo utilizadas nos ajustes para perdas de seus ativos (dívida ativa), nos termos do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP.

A Equipe de Trabalho responsável pela análise das contas de governo, por sua vez, acresceu ao laborioso esforço técnico a avaliação do cumprimento de ações e iniciativas que impactaram as políticas públicas levadas a efeito pelo Executivo Paranaense, efetuando diagnóstico abrangente, segundo técnicas próprias de auditoria, das áreas de educação (7,6), saúde (7,9), segurança pública (6,7), finanças (6,68) e previdência (9,38). Realizado o exame conforme os critérios estabelecidos pela comissão responsável pelas contas do exercício de 2020, pôde-se identificar a evolução dos índices e constatar que a pontuação obtida em todas as áreas foi superior à daquele ano – e, também, à de 2021, à exceção do índice de segurança pública.

Ademais, também constituiu o escopo do trabalho da Equipe avaliar a governança das informações contábeis, da gestão de pessoal e das despesas com pessoal, das obras paralisadas, da renúncia de receitas, da transparência e controle social, bem como da gestão previdenciária. O aprofundamento de cada um desses temas redundou na proposição de diversas recomendações gerenciais ao Poder Executivo, além da sugestão das seguintes determinações:

- I. Promover a efetiva implementação do sistema único e integrado de acompanhamento de execução de obras, englobando todas as obras e serviços de Engenharia de todos os órgãos do poder executivo estadual, sistema que naturalmente promoverá a transparência, explicitará a completude dos projetos básicos, bem como as medidas para reduzir a possibilidade de aditamentos

## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ Gabinete da Procuradoria-Geral

---

contratuais, com melhoria do controle e acompanhamento de execução de obra e serviços de Engenharia.

II. Observar rigorosamente as condições previstas nos incisos I e II, e §§ 1.º e 2.º, do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, quando da concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita.

Com efeito, as manifestações técnicas constantes dos autos demonstram que, na acepção geral, as contas do Estado referentes ao exercício de 2022 se reputam boas, constatando-se efetiva *saúde financeira*, com índice de liquidez equivalente a 1,37. Numa perspectiva global, segundo os elementos técnicos apresentados, também se evidenciou o atendimento aos predicados da responsabilidade fiscal.

Nesse cenário, observa-se que as ressalvas indicadas pela Coordenadoria desta Corte guardam estrita relação com a técnica contábil, não constituindo mácula à regularidade das contas, senão falhas formais passíveis de mera ressalva. Trata-se de apontamentos pertinentes ao registro e controle patrimonial do Estado, os quais constituem objeto da fiscalização realizada pelos órgãos de controle externo; todavia, não se denota que tais falhas representem malversação ou absoluto descontrole dos recursos públicos (senão aspectos suscetíveis de aprimoramentos).

No mesmo sentido, a recomendação proposta pela Coordenadoria desta Corte induz à boa técnica, ao demandar da Contabilidade Geral do Estado o emprego de notas explicativas para a anotação da metodologia de cálculo que levou ao registro dos fatos contábeis.

As recomendações sugeridas pela Equipe de Trabalho responsável pela análise das contas do governo não destoam desse caráter orientativo geral, objetivando o incremento dos controles pertinentes às informações contábeis, o desenvolvimento de políticas de governança de pessoal, a prevenção da paralisação de obras públicas, a efetiva gestão governamental das renúncias de receitas, a maior transparência dos gastos tributários e a adequação do sistema previdenciário próprio.

Especificamente quanto à recomendação para que seja plenamente operacionalizada a previdência complementar estadual, dado que se trata de obrigação inscrita no art. 40, § 14 da Constituição Federal, sem prejuízo das providências já encaminhadas pelo Poder Executivo, entende-se que o fato deveria ser objeto de **determinação** pelo Tribunal de Contas – a exemplo do que deliberou o Colendo Plenário no bojo da Representação nº 469440/22 (Acórdão nº 2882/22, rel. Cons. Fernando Guimarães, DETC 21/11/2022).

Já as mencionadas determinações objetivam o cumprimento de deveres legais impostos à Administração Pública, notadamente, os previstos nos art. 14 e 45 da Lei Complementar nº 101/00 – os quais versam sobre a concessão de benefícios tributários e medidas de preservação do patrimônio público. Dada a escorreita fundamentação da Equipe de Trabalho, não há divergências quanto a essas proposições.

### 3. CONCLUSÃO

Em face do exposto, o Ministério Público de Contas manifesta-se pela **emissão de parecer prévio recomendando a regularidade com ressalvas das contas do Estado do Paraná**, atinentes ao exercício de 2022, de responsabilidade do Governador Carlos Roberto Massa Júnior, além das **determinações e recomendações** propostas pela instrução.

Adicionalmente, propõe-se que a recomendação efetuada pela Equipe de Trabalho responsável pela análise das contas do governo, correspondente à plena operacionalização da previdência complementar estadual (item XXXVI), seja objeto de **determinação** pelo Tribunal Pleno, com vistas ao cabal cumprimento do previsto no art. 40, § 14 da Constituição.

Curitiba, data da assinatura digital.

Assinatura Digital

**VALÉRIA BORBA**  
Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Secretaria do Tribunal Pleno

---

PROCESSO Nº: 60934/23  
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 /  
PROCURADOR:  
RELATOR: CONSELHEIRO VICE-PRESIDENTE IVENS ZSCHOERPER  
LINHARES

## CERTIDÃO DE VISTA – Nº 400/23

Certifico que foi concedida vista deste processo ao Conselheiro Mauricio Requião, na Sessão Ordinária do Tribunal Pleno nº 2, do dia 08 de novembro de 2023.

STP, em 10 de novembro de 2023.

MARIA DAS GRAÇAS GRECO  
Secretária do Tribunal Pleno  
Matrícula 52.427-1



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 60934/23  
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  
RELATOR: CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES

### ACÓRDÃO DE PARECER PRÉVIO Nº 501/23 - Tribunal Pleno

Prestação de contas do Chefe do Poder Executivo Estadual. Exercício financeiro de 2022. Manifestações das unidades técnicas e Parecer Ministerial pela regularidade com ressalvas. Parecer Prévio pela regularidade das contas, com ressalvas, determinações e recomendações.

### RELATÓRIO E VOTO DO CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES (RELATOR)

Trata-se da Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado do Paraná, relativa ao exercício financeiro de 2022, de responsabilidade do Excelentíssimo Senhor Governador Carlos Roberto Massa Junior, encaminhada pela Assembleia Legislativa do Estado por meio do Ofício – SGP nº 224/2023 – 0723208 – SGP, em cumprimento ao art. 75, I, da Constituição Estadual.<sup>1</sup>

O orçamento para o exercício foi inicialmente fixado em R\$ 54.640.482.362,00 (cinquenta e quatro bilhões, seiscentos e quarenta milhões, quatrocentos e oitenta e dois mil e trezentos e sessenta e dois reais), nos termos do art. 1º, da Lei Estadual nº 20.873, de 15 de dezembro de 2021 (Lei Orçamentária Anual para 2022 – LOA 2022).

O processo inclui as contas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como do Ministério Público Estadual, conforme estabelecido no art.

<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

56 da Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF).<sup>2</sup> As contas dos demais Poderes e do Ministério Público Estadual, embora integrem as do Poder Executivo, receberão análises individualizadas, em processos distintos, e serão julgadas em definitivo por este Tribunal, nos termos do § 1º do art. 21, da Lei Complementar Estadual nº 113, de 15 de dezembro de 2005 (Lei Orgânica deste Tribunal de Contas).<sup>3</sup>

No aspecto formal, os documentos, arquivos e informações eletrônicas foram tempestivamente encaminhados<sup>4</sup> e atenderam ao que preconizam o art. 21, § 2º, da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, o art. 211, § 2º, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, e a Instrução Normativa nº 179/2023, que dispõe sobre a formalização e o escopo de análise desta prestação de contas.

A documentação inicialmente encaminhada à análise foi autuada em 04/05/2023 e acostada nas peças 03 a 114 dos presentes autos.

Após distribuição, a Coordenadoria de Gestão Estadual emitiu a Instrução nº 343/23 (peça 116), na qual, em análise preliminar, identificou a necessidade de apresentação de esclarecimentos, justificativas e documentos acerca do atendimento a preceitos constitucionais, legais, contábeis ou de Administração Pública, quanto à Gestão Orçamentária, à Gestão Patrimonial, aos Limites Constitucionais e Legais, e aos Limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, motivo pelo qual sugeriu a abertura do contraditório.

Em seguida, pelo Despacho nº 734/23 (peça 117), determinou-se a remessa dos autos à 7ª Inspeção de Controle Externo, para manifestação da

---

<sup>2</sup> Art. 56. As contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, referidos no art. 20, as quais receberão parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas.

<sup>3</sup> Art. 21. O Tribunal de Contas emitirá parecer prévio, sobre as contas que o Governador do Estado apresentar, anualmente, à Assembleia Legislativa, no prazo máximo de sessenta dias a contar de seu recebimento.

§ 1º As contas abrangerão a totalidade do exercício financeiro, compreendendo as atividades do Executivo, do Legislativo, do Judiciário, do Ministério Público, sendo que o parecer prévio se restringirá apenas ao Poder Executivo, e as demais contas de gestão objeto de julgamento em separado, em procedimento próprio.

§ 2º As contas consistirão nos balanços gerais do Estado e no relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo sobre a execução dos orçamentos de que trata o § 6º, do art. 134, da [Constituição Estadual](#).

<sup>4</sup> Registrou-se na Instrução nº 343/23-CGE (peça 116, fl. 15) a ocorrência apenas um dia de atraso no envio da remessa de dados ao SEI-CED relativa ao 2º quadrimestre, o que, por sua irrelevância à análise das contas, não ensejou a indicação de qualquer apontamento.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Equipe de Trabalho responsável pela análise das Contas de Governo, constituída pela Portaria nº 276/2022.

Referida equipe apresentou a Instrução nº 37/23 (peça 118), por meio da qual juntou aos autos seu Primeiro Relatório de Análise das Contas do Governador do exercício financeiro de 2022 (peça 119), em que apresentou questões para contraditório referentes à Governança das Informações Contábeis; à Governança de Pessoas; à Gestão de Pessoal e Governança Orçamentária das Despesas com Pessoal; à Gestão de Obras Paralisadas; à Gestão de Renúncia de Receitas; à Transparência e Controle Social; e à Gestão Previdenciária.

O exercício do contraditório e da ampla defesa foi oportunizado em atendimento ao Despacho nº 763/23 (peça 120). Após uma prorrogação de prazo, requerida na peça 125 e deferida pelo Despacho nº 965/23 (peça 127), o Poder Executivo do Estado do Paraná, por meio da Casa Civil, acostou aos autos a petição de peças 130 a 142, contendo suas justificativas e considerações aos apontamentos formulados pela Coordenadoria de Gestão Estadual e pela Equipe de Trabalho, acompanhadas de documentos.

Em análise conclusiva, a Coordenadoria de Gestão Estadual emitiu a Instrução nº 718/23 (peça 145) em que opinou pela regularidade das contas, com as ressalvas e a recomendação indicadas a seguir:

### **RESSALVAS**

1. Ressalva em razão da baixa em duplicidade na conta contábil 12111999900 - OUTROS AJUSTE DE PERDAS DE CRÉDITOS A LONGO PRAZO, referente a desincorporação dos créditos a receber oriundos do Banestado, ter ocasionado demasiada redução de valores a receber, no montante de R\$ 4.375.762.176,10, e assim ter afetado a fidedignidade das Demonstrações Contábeis do exercício 2022 (Título VI, Item 1.1.2);
2. Ressalva em razão da falta de justificativas sobre a evolução do saldo da conta contábil 12111990300 (-) AJUSTE DE PERDAS DE EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS CONCEDIDOS, que passou de R\$ 48.681.840,26 em 31/12/2021 para R\$ 1.083.081.690,52 em 31/12/2022 (Título VI, Item 1.1.2);
3. Ressalva em razão da falta de justificativas sobre a evolução do saldo da conta contábil 12111990400 (-) AJUSTE DE PERDAS DE DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA, que passou de R\$ 31.099.450.157,57 em 31/12/2021 para R\$ 37.883.621.472,13 em 31/12/2022 (Título VI, Item 1.1.2); e,
4. Ressalva em razão de que não restaram comprovadas quais ações que irão sanar a divergência de valores dos ativos apresentados entre o sistema oficial de administração financeira (SIAF) com as do sistema de patrimônio móvel – GPM (Título VI, Item 2.2 “b”).



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

## RECOMENDAÇÕES

1. Recomendação para que a Contabilidade Geral do Estado divulgue em Notas Explicativas as metodologias e as memórias de cálculos utilizadas nos ajustes para perdas de seus ativos (Dívida Ativa), nos termos do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP (Título VI, Item 1.1.2).

Na sequência, a Equipe de Trabalho apresentou a Instrução nº 68/23 (peça 146), por meio da qual juntou aos autos seu Relatório Final de Análise das Contas do Governador do exercício financeiro de 2022 (peça 147), em que opinou conclusivamente pela regularidade das contas, com as ressalvas e a recomendação indicadas pela Coordenadoria de Gestão Estadual, acrescidas de duas determinações e trinta e seis recomendações.

O Ministério Público de Contas, no Parecer nº 266/23 (peça 148), da lavra da Exma. Procuradora-Geral, Dra. Valéria Borba, opinou pela emissão de Parecer Prévio pela regularidade das contas, com as ressalvas e determinações propostas, acrescidas da conversão em determinação da recomendação de plena operacionalização da previdência complementar estadual, em cumprimento ao art. 40, § 14, da Constituição Federal.

## É o relatório.

### 1. FUNDAMENTAÇÃO

A análise da Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo por este Tribunal de Contas do Estado do Paraná constitui uma das atividades de maior abrangência e complexidade no desempenho de sua competência constitucional de Controle Externo, consumada com a emissão do presente Parecer Prévio, documento que, além de subsidiar tecnicamente o julgamento definitivo das contas pelo Poder Legislativo, constitui relevante instrumento de transparência à sociedade paraense, destinatária dos serviços públicos prestados, por sintetizar informações a respeito da legalidade da aplicação dos recursos públicos geridos e dos resultados das ações governamentais, contribuindo, ainda, com a apresentação de oportunidades de aperfeiçoamento, nas formas de ressalvas, determinações e recomendações.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Referida análise, pautada pelos critérios estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual, na Lei Complementar Federal nº 101/2000, na Lei Federal nº 4.320/1964, na Lei Federal nº 8.666/1993, no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias, na Lei Orçamentária Anual, e nas demais normas e princípios que regem a Administração e a Contabilidade Públicas, tem por objetivo verificar se as contas prestadas representam adequadamente as posições orçamentária, financeira, fiscal, patrimonial, previdenciária e contábil consolidadas no encerramento do exercício, bem como se observam os mencionados critérios constitucionais, legais e contábeis, a que se acresce a avaliação qualitativa de políticas públicas selecionadas e o aprofundamento em temas específicos.

Para tanto, foram fundamentais os trabalhos desempenhados pela Coordenadoria de Gestão Estadual e pela Equipe de Trabalho instituída pela Portaria nº 276/2022.

As atividades da Coordenadoria de Gestão Estadual foram regidas pela Instrução Normativa nº 179/2023, que dispôs sobre o encaminhamento e o escopo de análise da Prestação de Contas relativa ao exercício de 2022, e, tomando por base as informações constantes das peças integrantes da Prestação de Contas, os dados constantes do Sistema Estadual de Informações – Módulo Captação Eletrônica de Dados (Sistema SEI-CED), e os Relatórios de Fiscalização elaborados pelas Inspetorias de Controle Externo, tiveram por objetivo aferir os resultados evidenciados nas Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público – DCASP, nos demais relatórios da Lei Federal nº 4.320/1964 e nos relatórios exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal, quanto aos limites e critérios normativos da gestão fiscal, identificando-se, também, os resultados das auditorias especiais e as informações contidas nos relatórios das fiscalizações realizadas pelas inspetorias deste Tribunal.

Por sua vez, a atuação da Equipe de Trabalho responsável pela análise da prestação de contas teve por escopo a verificação dos seguintes itens: i) Diagnóstico de Políticas Públicas, envolvendo as Políticas de Saúde, Educação e Segurança Pública; ii) Governança das Informações Contábeis; iii) Governança de Pessoas, Gestão de Pessoal e Governança Orçamentária das Despesas com



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Pessoal; iv) Gestão de Obras Paralisadas; v) Renúncia de Receitas; vi) Transparência e Controle Social; e vii) Gestão Previdenciária.

Referidos trabalhos, consolidados, respectivamente, na Instrução nº 718/23 e no Relatório Final (peças 145 e 147), e corroborados pelo Ministério Público de Contas no Parecer nº 266/23 (peça 148), constituem as bases da fundamentação a seguir.

## 1.1. CONTEXTO ECONÔMICO DE 2022

A descrição do contexto econômico, a nível nacional, estadual e externo, em que se insere a presente prestação de contas objetiva auxiliar a compreensão de fatores que possivelmente influenciaram os resultados das ações e programas governamentais executados no exercício de 2022.

Para tanto, faz-se remissão às detalhadas exposições constantes das fls. 17 a 25 da Instrução nº 718/23 (peça 145) e das fls. 28 a 68 do Relatório Final da Equipe de Trabalho (peça 147, em que se abordou, em acréscimo, a evolução dos indicadores no quadriênio 2019-2022), cujas principais informações se passa a sintetizar.

A conjuntura internacional foi marcada positivamente pela continuidade da retomada da atividade econômica após os impactos sofridos pela pandemia de Covid-19 (com elevação do PIB global em 2,9% e em 3,6% na América Latina) e negativamente pela eclosão da Guerra na Ucrânia, em fevereiro de 2022, que gerou a elevação dos preços dos alimentos e do petróleo, com consequente pressão inflacionária em grande parte da economia mundial.

No âmbito nacional, destaca-se: a elevação do PIB em 2,9% (inferior à do ano anterior, de 4,6%), com manutenção das tendências de crescimento nos setores industrial (1,6%) e de serviços (4,2%) e de recuo no setor agropecuário (-1,7%); a obtenção do primeiro superávit primário pelo Governo Central desde 2013, de R\$ 57,1 bilhões; e a queda na taxa de inflação para 5,8% (contra 10,1% em 2021). Ressaltou a Equipe de Trabalho, ainda, que “os resultados positivos das



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*contas públicas em 2022, aliados ao crescimento do PIB, propiciaram significativa redução da razão dívida bruta do governo geral.”<sup>5</sup>*

A nível estadual, merece menção a elevação do PIB em 1,42%, motivada pelo revés no setor agropecuário (correspondente a cerca de 10% do PIB paranaense), que teve queda de 4,98%, enquanto os setores industrial (equivalente a aproximadamente 20% do PIB paranaense) e de serviços (representante de cerca de 70% do PIB paranaense) tiveram altas, respectivamente, de 1,01% e de 2,18%. Observou-se, ainda, uma queda de 4,2% na produção industrial bruta e uma queda de 2,7% nas vendas no comércio varejista.

No comércio internacional, o estado apresentou déficit de US\$ 271,1 milhões em sua balança comercial, com aumentos de 16,2% nas exportações (que totalizaram US\$ 21,1 bilhões) e de 32% nas importações (que atingiram US\$ 22,4 bilhões).

Na geração de empregos o Estado do Paraná atingiu um notável acréscimo líquido de 118.149 postos de trabalho formais (melhor resultado da Região Sul e quinto melhor do país nesse aspecto), levando a taxa de desocupação a 5,1% no 4º trimestre de 2022, patamar bem inferior ao anterior à pandemia de Covid-19 (de 7,4%, no 4º trimestre de 2019), o que, no entanto, não foi acompanhado pelo salário real médio, de R\$ 3.044,00 (contra R\$ 3.152,00 em 2019), superior ao nacional (de R\$ 2.808,00) e inferior aos dos estados de Rio Grande do Sul (R\$ 3.204,00) e de Santa Catarina (R\$ 3.146,00).

Já a arrecadação de tributos obteve nova alta, de 10,84%, sendo a quinta maior taxa de crescimento nacional (cuja média foi de 7,48%), ainda que em patamar inferior ao do exercício anterior, de 20,43%. Como ponto de atenção, informou a Equipe de Trabalho que o ICMS (tributo responsável por mais de 80% da arrecadação estadual) observou queda nas arrecadações dos três meses finais de 2022 (-10,2% no mês de outubro, -20,2% no mês de novembro e -10,8% no mês de dezembro).

Por fim, merece especial destaque a obtenção pelo Estado do Paraná da terceira posição no Ranking de Competitividade dos Estados Brasileiros

<sup>5</sup> <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2023/02/panorama-fiscal-destaques-de-2022-e-perspectivas/>



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(com score de 75,06), com menções positivas ao atingimento da primeira posição no quesito Sustentabilidade Ambiental (com o score máximo de 100) da segunda posição no quesito Eficiência da Máquina Pública (score de 99,6), da terceira posição nos quesitos Inovação (score de 84,7) e Segurança Pública (score de 81,1) e da quinta posição nos quesitos Educação (score de 86,4) e Sustentabilidade Social (score de 84,4), e menções negativas nos quesitos Potencial de Mercado (16ª posição, com score de 30,8) e Capital Humano (15ª posição, com score de 32,8).

Com base nesse panorama, concluiu a Equipe de Trabalho que “o Estado do Paraná, no período de 2022 alcançou resultados satisfatórios em relação ao crescimento de sua economia, o que, aliado a ações devidamente planejadas e executadas por parte do Governo Estadual, contribuiu para a consolidação do estado do Paraná como força da economia Nacional”.

### 1.2. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA, FISCAL E PREVIDENCIÁRIA

Serão abordados neste tópico os aspectos gerais da gestão orçamentária, financeira, fiscal e previdenciária, com base nas informações contidas nas manifestações conclusivas da Coordenadoria de Gestão Estadual e da Equipe de Trabalho (peças 145 e 147), identificando-se os temas que serão analisados mais detalhadamente em tópicos próprios, adiante.

#### 1.2.1. Instrumentos de Planejamento

Os três instrumentos de planejamento que disciplinam a elaboração, execução e controle do Orçamento Geral do Estado, previstos no art. 134 da Constituição Federal, são o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Suas análises detalhadas constam das fls. 50 a 74 da Instrução nº 718/23 (peça 145) e das fls. 68 a 75 do Relatório Final da Equipe de Trabalho (peça 147), a que se faz remissão.

##### 1.2.1.1. Plano Plurianual – PPA

Aprovado pela Lei Estadual nº 20.077, de 18 de dezembro de 2019, o Plano Plurianual estabelece as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo para o período de 2020 a 2023, na forma de Programas de Governo agrupados em



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Programas Finalísticos (com 167 iniciativas e 146 metas),<sup>6</sup> Programas de Gestão, Manutenção e Serviços (com 101 iniciativas e 40 metas),<sup>7</sup> e Obrigações Especiais (que por sua natureza não possuem metas).<sup>8</sup>

No que se refere à execução física das metas, constatou-se que 72 delas ficaram acima de 100%, 66 metas ficaram entre 70% e 100%, 28 ficaram abaixo de 70% e 20 não tiveram execução física. Por sua vez, dos 54 indicadores dos Programas, 46% atingiram o índice previsto.

Dos R\$ 65,6 bilhões em valores orçados nos Programas de Governo, foram aplicados R\$ 57,8 bilhões, totalizando um índice de execução de 88,17% em relação ao orçamento, superior aos 86% atingidos em 2021.

Concluíram as manifestações instrutórias (peças 145 e 147) pela execução satisfatória do Plano Plurianual pelo Governo do Estado, de modo que não foram apresentados apontamentos a respeito.

### 1.2.1.2. Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

Consubstanciada na Lei Estadual nº 20.648, de 20 de julho de 2021, dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária do exercício financeiro de 2022.

Verificou a Coordenadoria de Gestão Estadual que as metas e prioridades nela contempladas convergem com as estabelecidas no Plano Plurianual, bem como que, em atendimento ao art. 4º da Lei de Responsabilidade fiscal, foram estabelecidas as Metas Fiscais a serem cumpridas e os Riscos Fiscais a serem considerados.

As Metas Fiscais permitem o planejamento das receitas e das despesas, assim como a correção de eventuais problemas que possam surgir no período. Para o exercício de 2022, foram estabelecidos déficits de R\$ 4,5 bilhões para o Resultado Primário e de R\$ 5,1 bilhões para o Resultado Nominal, sendo as

<sup>6</sup> Programas Finalísticos: Conjunto de iniciativas para alcançar os resultados desejados, em conformidade com a agenda de Governo, cujo desempenho deve ser passível de aferição por indicadores coerentes com os objetivos estabelecidos.

<sup>7</sup> Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado: Conjunto de iniciativas destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção administrativa da atuação governamental, além dos serviços de água, energia elétrica e telefonia. Contemplam, também, as iniciativas dos outros Poderes, Ministério Público e Defensoria Pública.

<sup>8</sup> III) Obrigações Especiais: Representam o detalhamento da função Encargos Especiais e contém as despesas relativas a proventos de inativos, pagamento de sentenças judiciais, precatórios, PIS/PASEP, amortização, juros e encargos das dívidas públicas interna e externa, reserva de contingência, entre outras.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

metas cumpridas com os superávits de R\$ 5,6 bilhões e de R\$ 6,2 bilhões, respectivamente.

Foi apresentado o Demonstrativo de Riscos Fiscais e Providências, conforme disciplinado pela Secretaria do Tesouro Nacional, em que foram avaliados os Passivos Contingentes (dívidas potenciais ainda não reconhecidas em razão do resultado incerto de seus fatores determinantes) e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, bem como, de maneira geral, as providências a serem tomadas caso venham a se concretizar.

Merece destaque o aumento do passivo contingente relativo a demandas judiciais, de R\$ 21,3 bilhões na LDO 2021 para R\$ 28,5 bilhões na LDO 2022, dos quais 6,02% referem-se a risco provável, 16,62% a risco possível e 77,36% a risco remoto.

### 1.2.1.3. Lei Orçamentária Anual – LOA

A LOA 2022, Lei Estadual nº 20.873, de 15 de dezembro de 2021, a partir da programação contida no PPA e dos limites e critérios dispostos na LDO, detalha a fração do Plano de Governo e todas as ações do Governo Estadual a serem executadas no exercício subsequente.

Constatou a Coordenadoria de Gestão Estadual que a LOA foi acompanhada de anexo com o demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas fiscais da LDO, bem como do demonstrativo do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente das renúncias fiscais (tratadas em apartado, no tópico 2.8, adiante), e que foi incluído o valor de R\$ 267,6 milhões a título de Reserva de Contingência, em atendimento ao art. 5º, I a III, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A previsão da Receita Orçamentária Total, conforme art. 1.º da LOA, foi de R\$ 54,6 bilhões, com despesa fixada no mesmo montante, sendo que o Orçamento Fiscal e da Seguridade Social teve Receita e Despesa fixados em R\$ 50,9 bilhões e o Orçamento de Investimentos das Empresas Públicas e das Sociedades de Economia Mista não Dependentes, compreendendo, também, os Recursos do Tesouro, totalizou R\$ 3,7 bilhões.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Quanto às alterações orçamentárias, expôs a Coordenadoria de Gestão Estadual que “*considerando-se somente o orçamento do Poder Executivo, os créditos suplementares alteraram em 52,31% o orçamento inicial, os créditos especiais em 0,26%, os remanejamentos em 3,50%, as transposições em 6,86% e as transferências em 1,32%. Os cancelamentos de dotações, utilizados como fonte de abertura de créditos adicionais, representaram 21,58% do orçamento inicial*”.

Verificou a unidade técnica, ainda, que foi respeitado o art. 14 da LDO, que autorizou alterações orçamentárias até o limite de 7% do valor da receita consolidada total estimada na LOA, com o atingimento do percentual de 4,73% de alteração em relação ao orçamento inicial.

### 1.2.2. Gestão Orçamentária

O Balanço Orçamentário abrange os orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, além de consolidar os valores referentes ao Regime Próprio de Previdência (RPPS).

O Balanço Orçamentário Consolidado, que reflete a execução do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social do Estado, teve uma previsão atualizada de R\$ 55,1 bilhões, sendo arrecadados R\$ 64,5 bilhões na Receita e empenhados R\$ 57,8 bilhões na Despesa, resultando em um Superávit Orçamentário de R\$ 6,6 bilhões, o maior dos últimos quatro exercícios, período em que houve aumento gradual (R\$ 0,3 bilhão em 2021, R\$ 1,3 bilhão em 2020 e R\$ 4,1 bilhões em 2021).

A Receita Bruta, antes da dedução do FUNDEB (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, ao qual foram destinados R\$ 8,2 bilhões), atingiu R\$ 72,6 bilhões, valor 17,59% superior ao da previsão inicial atualizada, de R\$ 61,8 bilhões. Já a Receita Corrente representou 91,72% do total bruto arrecadado, ou R\$ 66,6 bilhões, e, com a exclusão do FUNDEB, finalizou em R\$ 58,4 bilhões, um acréscimo real de 10,53% em relação a 2021.

A Receita Bruta Tributária foi de R\$ 39,5 bilhões, representando 54,4% do total da receita do Estado e um acréscimo real de 4,78% em relação ao exercício anterior. O tributo mais representativo foi o ICMS, responsável por 80,96% da receita tributária arrecadada, ou R\$ 32 bilhões.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O segundo maior ingresso se deve às transferências correntes, receitas oriundas de outros entes, que alcançaram o montante de R\$ 14,9 bilhões, ou 20,02% sobre o total arrecadado, com acréscimo real de 9,3%.

As Receitas de Capital (R\$ 1,9 bilhão) equivaleram a 2,68% do orçamento, sendo realizados 61% da previsão final de R\$ 3,2 bilhões.

A Receita Corrente Líquida – RCL foi apurada em R\$ 56,1 bilhões, com acréscimo real de 10,99% em relação a 2021, para o que foram levadas em consideração as entidades dependentes, que executam suas contabilidades na forma da Lei nº 6.404/1976, conforme determinação expedida no Acórdão nº 929/21 – Tribunal Pleno.

A LDO previu o valor de R\$ 17,5 bilhões para as Renúncias de Receitas, e na peça 16 foram apresentados os benefícios fiscais concedidos em 2022, que geraram previsão de impacto de R\$ 3,7 milhões. O tema será tratado com mais profundidade no tópico 2.8 desta fundamentação, adiante.

A receita de Alienação de Ativos totalizou R\$ 50,7 milhões, sendo pagas despesas referentes a investimentos e inversões financeiras no total de R\$ 82,6 milhões, resultando num déficit de R\$ 31,9 milhões. Ainda assim, restou um saldo de R\$ 542,1 milhões, proveniente do resultado do exercício anterior, que deverá ser transferido para 2023. Não foi constatada a destinação dessas receitas para despesas correntes, em cumprimento à vedação constante no art. 44 da LRF.

A Despesa Total atingiu R\$ 57,8 milhões, equivalentes à realização de 88,17% do Orçamento Final Autorizado. As Despesas Correntes totalizaram R\$ 50 bilhões, ou 86,5% da Despesa Total, das quais os principais gastos foram com Pessoal e Encargos Sociais, no montante de R\$ 32,4 bilhões.

As Despesas de Capital totalizaram R\$ 7,8 bilhões, ou 13,5% da Despesa Total, dentre as quais estão compreendidos os Investimentos, que representaram 10,73% dos recursos totais da execução, correspondendo a Inversão Financeira a 1,47% e a Amortização da Dívida a 1,31%.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

As principais despesas por Função de Governo foram: Educação, com 22,51%, Previdência Social, com 21,22%, Saúde, com 12,14%, e Segurança Pública, com 9,77%.

### 1.2.3. Fundos Especiais

A Administração Pública do Estado do Paraná possui 49 Fundos Especiais em sua estrutura, resultantes de receitas específicas vinculadas por lei a determinados objetivos ou serviços.

Constatou a Coordenadoria de Gestão Estadual que, em 2022, apenas 28 desses Fundos tiveram movimentação financeira, 6 não constituíram unidades orçamentárias, 8 tiveram suas movimentações inseridas nos órgãos a que se vinculam, 3 constaram no orçamento sem terem movimentação, 3 não constaram no orçamento (sendo 2 inoperantes há mais de 5 anos), e o Fundo de Reequipamento de Trânsito – FUNRESTRAN permaneceu como fonte vinculada de receita.

Merece destaque a informação de que a Lei Estadual nº 18.375/2014, que transformou nove Fundos Estaduais em fontes vinculadas de receitas, excluindo sua natureza especial contábil, foi revogada pela Lei Estadual nº 21.100, de 20 de julho de 2022, após ter sua constitucionalidade contestada no âmbito do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná e desta Corte de Contas, em que, além de diversas Comunicações de Irregularidade, foi objeto de Incidente de Inconstitucionalidade, julgado procedente pelo Acórdão nº 3363/20 – Tribunal pleno.

A partir da análise das informações encaminhadas ao sistema SEI-CED, e considerando somente a fonte arrecadada pelo Tesouro Estadual vinculada aos Fundos Estaduais, a Coordenadoria de Gestão Estadual verificou que os Repasses Financeiros para o Fundo Penitenciário – FUPEN (fonte de recursos 123, objeto de contraditório no exame das contas do exercício anterior) foram superiores ao valor arrecadado, atendendo, portanto, à legislação que o instituiu, vez que os recursos vinculados pressupõem sua destinação às aplicações específicas determinadas por lei.

Foi oportunizado o contraditório em relação às arrecadações vinculadas ao Fundo Estadual do Meio Ambiente – FEMA e ao Fundo Estadual de



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Defesa do Consumidor – FECON (fonte de recursos 138 e 130 respectivamente), diante da presença de indícios da manutenção da prática de não repasse integral de recursos com fonte vinculada, após o que as razões defensivas foram acatadas pela unidade técnica, diante da demonstração de que os recursos têm sido arrecadados e vinculados às contas específicas de cada Fundo no Tesouro Estadual, ficando apenas os repasses condicionados à execução orçamentária e financeira das despesas de cada Fundo, sem desvinculação ou transferências arbitrárias.

Também foi aberto o contraditório a fim de que o Governo Estadual informasse os valores da Arrecadação do Tesouro Estadual vinculada ao FECON (fonte de recursos 130), remanejados em 95% ao Fundo Estadual de Saúde FUNSAUDE e ao Fundo Estadual de Assistência Social – FEAS em cumprimento à Lei Estadual nº 20.533/2021, tendo em vista a prorrogação do Decreto Estadual nº 4.319/2020 (que declarou estado de calamidade pública, para enfrentamento da pandemia de Covid-19) até 14 de agosto de 2022. Com a apresentação das informações detalhadas, a unidade técnica concluiu pela regularização do apontamento.

Por fim, com relação aos dois Fundos inoperantes (Fundo de Preservação Ambiental da Região Metropolitana de Curitiba – FPA-RMC e Fundo Estadual de Habitação e Regularização Fundiária de Interesse Social – FEHRIS), deve-se esclarecer que o Estado adotou as providências ao seu alcance para atender às determinações expedidas por este Tribunal no sentido de sua extinção, mediante o envio do Projeto de Lei nº 369/2017, que a previa em seu art. 8º, conforme observado quando do exame das contas de 2021 pelo Acórdão de Parecer Prévio nº 183/22 – Tribunal Pleno, ocasião em que, por esse motivo, deixou-se de acolher determinação sugerida pelo ministério Público de Contas no sentido da adoção de medidas para o pleno funcionamento desses fundos. No entanto, a extinção dos fundos não foi aprovada e deixou de constar quando da sanção e promulgação da Lei Estadual nº 19.115/2017, resultado pelo qual o atual Chefe do Poder Executivo não pode ser responsabilizado.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

### 1.2.4. Serviços Sociais Autônomos

Os Serviços Sociais Autônomos são pessoas jurídicas de direito privado que atuam em colaboração com o Poder Público, por delegação. Embora não integrem a Administração Pública Indireta, estão sujeitos a diversas de suas regras por gerenciarem recursos públicos decorrentes de contribuições parafiscais ou de transferências orçamentárias, bem como por gozarem de privilégios próprios dos entes públicos.

Embora o Prejulgado nº 30 deste Tribunal haja instituído a prestação de contas da execução dos repasses efetuados aos serviços sociais autônomos em decorrência de contratos de gestão ou instrumentos similares (cujas prestações de contas anuais foram autuadas em apartado, conforme relação constata da fl. 124 da peça 145), referida decisão estabeleceu que a exigibilidade do envio dos dados referentes à sua execução ao sistema SEI-CED e ao SIAP, na esfera estadual, somente se dará a partir do exercício de 2023.

Em atendimento ao Acórdão nº 929/21 – Tribunal Pleno, a Coordenadoria de Gestão Estadual incluiu os Serviços Sociais Autônomos e algumas outras entidades consideradas dependentes<sup>9</sup> na apuração das despesas com pessoal do Poder Executivo.

Importa destacar, contudo, que ainda está em tramitação o processo de Prejulgado nº 722273/19, para pronunciamento plenário acerca da configuração da dependência dos Serviços Sociais Autônomos e de empresas públicas em razão do recebimento de recursos públicos para custeio de pessoal, bem como das consequências dessa caracterização, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal.

### 1.2.5. Gestão Financeira

Em conformidade com os arts. 21, da Lei Orgânica, e 211, do Regimento Interno deste Tribunal, foram verificados os resultados da movimentação financeira da Administração Global, incluindo o Regime Próprio da Previdência Social e os apresentados exclusivamente pelo Poder Executivo, cujos dados estão

---

<sup>9</sup> Paranaeducação, Paranaidade, Paraná Projetos, PalcoParaná, Invest Paraná, Funeas – Paraná, E-Paraná Comunicação e Companhia de Desenvolvimento Agropecuário do Paraná.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

demonstrados na Instrução nº 718/23, da Coordenadoria de Gestão Estadual (peça 145, fls. 124 a 139).

### 1.2.5.1. Balanco Financeiro

O Balanço Financeiro segue a estrutura e o modelo estabelecidos no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP para registrar todas as movimentações financeiras, ou seja, as receitas e despesas orçamentárias, bem como os recebimentos e pagamentos de natureza extraorçamentária, conjugados com os saldos de disponibilidades do exercício anterior e os que passarão para o exercício seguinte.

A partir da verificação dos Ingressos Orçamentários e Extraorçamentários da Administração Global, cujos ingressos totais foram de R\$ 193,3 bilhões, constatou-se que: o saldo da Receita Orçamentária totalizou R\$ 64,5 bilhões, correspondentes a 33,34% dos ingressos totais; as Transferências Financeiras Recebidas totalizaram R\$ 51,7 bilhões, representando 26,76% dos ingressos totais; os Recebimentos Extraorçamentários totalizaram R\$ 47,4 bilhões, ou 24,5% dos ingressos totais; e o Saldo em Espécie do Exercício Anterior totalizou R\$ 29,8 bilhões.

Já a partir da análise dos Dispêndios Orçamentários e Extraorçamentários, constatou-se que: o saldo da Despesa Orçamentária totalizou R\$ 57,8 bilhões, correspondentes a 29,91% dos dispêndios totais; as Transferências Financeiras Concedidas totalizaram R\$ 51,7 bilhões, representando 26,76% dos dispêndios totais; e os Pagamentos Extraorçamentários totalizaram R\$ 45 bilhões, ou 23,27% dos dispêndios totais.

Assim, o saldo das disponibilidades da Administração Global a ser transferido para o exercício seguinte somou R\$ 38,8 bilhões, com acréscimo nominal de 30,30% em relação ao saldo do exercício anterior.

Passando aos Ingressos Orçamentários e Extraorçamentários exclusivos do Poder Executivo, constatou-se que: o saldo da Receita Orçamentária totalizou R\$ 56 bilhões, correspondentes a 35,5% dos ingressos totais; as Transferências Financeiras Recebidas totalizaram R\$ 40,3 bilhões, representando 25,52% dos ingressos totais; os Recebimentos Extraorçamentários totalizaram R\$



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

41,6 bilhões, ou 26,37% dos ingressos totais; e o saldo em Espécie do Exercício Anterior totalizou R\$ 19,9 bilhões.

No exame dos Dispêndios Orçamentários e Extraorçamentários, constatou-se que: o saldo da Despesa Orçamentária totalizou R\$ 40,3 bilhões, correspondentes a 25,55% dos dispêndios totais; as Transferências Financeiras Concedidas totalizaram R\$ 51 bilhões, representando 32,33% dos dispêndios totais; e os Pagamentos Extraorçamentários totalizaram R\$ 39,2 bilhões, ou 14,85% dos dispêndios totais.

Desse modo, o saldo das disponibilidades do Poder Executivo para o exercício seguinte totalizou R\$ 27,2 bilhões, o que representa um acréscimo nominal de 36,85% comparativamente ao saldo do exercício anterior.

Em relação às Transferências Financeiras Concedidas aos Poderes Legislativo e Judiciário e ao Ministério Público, objeto de ressalva na análise das contas do exercício de 2021, em razão de sua realização de modo contrário ao que estabelece o MCASP e o PCASP, após o comprometimento da defesa, na ocasião, a contabilizar esses eventos nas devidas contas no exercício de 2022, verificou a Coordenadoria de Gestão Estadual que, de fato, houve a contabilização regular no exercício ora em exame.

### 1.2.5.2. Disponibilidade de Caixa e Restos a pagar

Destacaram as manifestações instrutórias que, em exercícios anteriores, a Coordenadoria de Gestão Estadual vinha reiteradamente verificando inconsistências nas informações enviadas ao sistema SEI-CED, no que se refere à identificação dos recursos por fonte/destinação de recursos, causando divergências entre o demonstrativo elaborado a partir dos dados do SEI-CED e o publicado pelo poder Executivo Estadual.

No exercício em exame, contudo, constatou a CGE que o Total da Disponibilidade Bruta de Caixa está consistente com os registros contábeis enviados ao SEI-CED e com os valores evidenciados nas Demonstrações Contábeis. Já em relação aos Restos a Pagar, verificou apenas pequenas divergências nos valores totais das obrigações de exercícios anteriores, que não foram expressivas a ponto



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de causar distorção relevante na Disponibilidade de Caixa Líquida apurada ao final do exercício.

Assim, verificou-se que o Poder Executivo (incluindo a Defensoria Pública e os Fundos Previdenciários, que compõem o Regime Próprio de Previdência) encerrou o exercício de 2022 com uma disponibilidade bruta de caixa de R\$ 25,1 bilhões, suficiente para suportar as obrigações financeiras, e com uma disponibilidade líquida de caixa de R\$ 17,7 bilhões (sendo R\$ 12 bilhões de recursos livres e R\$ 5,6 bilhões de recursos vinculados), demonstrando liquidez financeira.

### 1.2.5.3. Fluxos de Caixa

A Demonstração dos Fluxos de Caixa – DFC tem o objetivo de contribuir para a transparência da gestão pública, pois permite um melhor gerenciamento e controle financeiro dos órgãos públicos, e constitui um instrumento de avaliação da capacidade de geração de caixa e equivalentes de caixa, bem como das necessidades de liquidez, permitindo projetar cenários de fluxos futuros de caixa e elaborar análises sobre eventuais mudanças em torno da capacidade de manutenção do regular financiamento dos serviços públicos.

Foi obtido um Fluxo de Caixa líquido positivo de R\$ 7 bilhões no exercício de 2022 (elevando o saldo final de caixa e equivalente de caixa para R\$ 24,6 bilhões), a partir da conjugação dos seguintes resultados: nas atividades de operações, positivo em R\$ 9,9 bilhões; nas atividades de investimentos, negativo em R\$ 3,3 bilhões; e nas atividades de financiamento, positivo em R\$ 460,6 milhões.

### 1.2.6. **Gestão Fiscal**

Este tópico destina-se a avaliar a composição e o cumprimento dos índices constitucionais e legais de gastos com ações e serviços públicos de Educação, Saúde, Ciência e Tecnologia, bem como os limites da Lei de Responsabilidade Fiscal para Despesas com Pessoal, Dívida Consolidada Líquida, Operações de Crédito, Garantias e Contragarantias, conforme o detalhamento constante das fls. 257 a 301 da Instrução nº 718/23 (peça 145), elaborada pela Coordenadoria de Gestão Estadual, a que se faz remissão.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

### 1.2.6.1. Limites Constitucionais

Os recursos aplicados na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino atingiram R\$ 14,1 bilhões, equivalentes a 31,89% da receita proveniente de impostos (R\$ 44,3 bilhões), de modo que foram atendidos os percentuais mínimos de 25%, previsto no art. 212 da Constituição Federal, e de 30%, previsto no art. 185 da Constituição Estadual. Desses valores, 70,54% foram destinados à Educação Básica, 20,15% ao Ensino Superior, e 4,67% à Administração Geral.

Em relação aos recursos do FUNDEB, após a apresentação de esclarecimentos em sede de contraditório, concluiu a Coordenadoria de Gestão Estadual que as despesas totais empenhadas totalizaram R\$ 6,7 bilhões, sendo R\$ 482,3 milhões com recursos do superávit do exercício anterior e R\$ 6,2 bilhões com receitas do FUNDEB recebidas em 2022, restando apenas R\$ 175,5 milhões, ou 1,73% dos recursos, para serem aplicados no primeiro quadrimestre do exercício seguinte, em atendimento ao limite de 10% do art. 25, § 3º, da LRF.

Observou, ademais, que o Estado destinou ao FUNDEB o montante de R\$ 8,2 bilhões, de modo que o resultado líquido das transferências representou uma perda líquida de R\$ 2,0 bilhões no exercício de 2022.

Já as despesas com a remuneração dos profissionais da educação básica somaram R\$ 5,8 bilhões, ou 92,95% das receitas do FUNDEB do exercício, o que atende à destinação mínima de 70% disposta no art. 26 da Lei Federal nº 14.113/2020 ao pagamento da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, excluída a complementação VAAR.

As despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde totalizaram R\$ 5,5 bilhões, atingindo o índice de 12,4% da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos tratados no art. 157 e 159, I, "a", e II, da Constituição Federal, deduzidas as parcelas transferidas aos Municípios (que totalizam uma base de cálculo de R\$ 44,2 bilhões), de modo que foi atendido o percentual mínimo de 12% preconizado pelo respectivo art. 198, § 2º, II, e § 3º, regulamentado pela Lei Complementar nº 141/2012.

Importa registrar que, em cumprimento a determinação expedida no Acórdão de Parecer Prévio nº 689/2020 – Tribunal Pleno, a partir de 2022 deixaram



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de ser considerados na verificação do atingimento desse índice os gastos com o Hospital Militar e com o Sistema de Assistência à Saúde dos Servidores do cálculo das despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde.

Em ações na área de Ciência e Tecnologia foram despendidos R\$ 432,4 milhões, equivalentes 2,18% da Receita Tributária, superando o índice mínimo de 2% previsto pelo art. 205 da Constituição Estadual.

Por sua vez, as receitas previstas de operações de crédito, de R\$ 1,8 bilhão, foram inferiores em R\$ 10,2 bilhões à previsão das despesas de capital, de R\$ 12 bilhões, assim como o montante realizado das operações de crédito foi inferior ao total das despesas de capital empenhadas em R\$ 6,6 bilhões (receitas realizadas de R\$ 1,2 bilhão e despesas empenhadas de R\$ 7,8 bilhões), o que demonstra o cumprimento da “Regra de Ouro” do art. 167, III, da Constituição Federal, que veda a realização de operações de crédito em montante superior ao das despesas de capital.

### 1.2.6.2. Limites da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF

Ao regulamentar o disposto no art. 169 da Constituição Federal, a LRF estabeleceu os limites de gastos com pessoal entre os Poderes e seus respectivos órgãos, e os limites para a dívida consolidada líquida, as operações de crédito e as garantias e contragarantias.

Nos termos do art. 19, II, da LRF, o limite de gastos com pessoal dos estados é de 60% da Receita Corrente Líquida (RCL), sendo repartida, nos termos do respectivo art. 20, II, em 49% para o Poder Executivo, 6% para o Poder Judiciário, 3% para o Poder Legislativo, incluindo o Tribunal de Contas, e 2% para o Ministério Público Estadual.

Referidos limites foram atendidos em 2022, cuja RCL foi apurada em R\$ 56,1 bilhões, sem necessidade de expedição de Atos de Alerta, com o atingimento do índice global de 47,17%, e dos índices individuais de 40,43% pelo Poder Executivo (R\$ 22,7 bilhões), de 1,51% pelo Poder Legislativo, de 3,78% pelo Poder Judiciário, e de 1,45% pelo Ministério Público Estadual.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A Dívida Consolidada Líquida, definida no art. 29, I, da LRF, foi apurada em 8,93% da RCL (R\$ 5 bilhões), bem abaixo do limite de 200% previsto no art. 3º da Resolução nº 40/2001 do Senado Federal.

De igual modo, as Operações de Crédito, definidas no art. 29, III, da LRF, foram apuradas em 2,09% da RCL (R\$ 1,2 bilhão), respeitando o limite de 16% do art. 7º da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal.

Ainda nessa linha, as Garantias e Contragarantias de Valores totalizaram 0,68% da RCL (R\$ 379 milhões), atendendo ao limite de 22% definido pelo art. 9º da Resolução nº 43/2001 do Senado Federal.

Em relação aos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal, verificou a Coordenadoria de Gestão Estadual que as publicações no Diário Oficial do Poder Executivo Estadual foram realizadas dentro do prazo estabelecido pelos arts. 52 e 55, § 2º, da LRF, de 30 dias após o encerramento do período a que corresponderem.

Nos termos do art. 9º, § 4º, da LRF, ao final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo deve demonstrar o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre em Audiências Públicas realizadas na Assembleia Legislativa, o que ocorreu tempestivamente em relação às audiências do 1º e do 3º quadrimestre. A audiência pública do 2º quadrimestre, contudo, somente ocorreu em 10/10/2022, o que foi justificado, em contraditório, por ser a data em que sua realização foi autorizada pelo Poder Legislativo (ainda que solicitada tempestivamente, mediante ofício encaminhado em agosto), em virtude das eleições estaduais que ocorreram no período.

Por fim, em razão de se tratar do último ano do mandato, foi observado o atendimento ao art. 42 da LRF, que veda ao titular de poder de contrair obrigações de despesas nos últimos dois quadrimestres, sem recursos para seu pagamento no mesmo exercício ou que não estejam cobertas com recursos financeiros arrecadados no exercício em que foram contraídas, restando ainda uma disponibilidade de caixa líquida total de R\$ 17,7 bilhões, bem como disponibilidades de caixa suficientes para suportar as obrigações em cada um dos grupos de fontes, tanto livres como vinculadas.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

### 1.2.6.3. Limites da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO

A LDO para o exercício de 2022, Lei Estadual nº 20.648/2021, estabeleceu as diretrizes e os limites percentuais de despesas dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública em seus arts. 17 a 19, devidamente observados quando das respectivas transferências de recursos financeiros, que, por sua vez, corresponderam aos valores fixados na Lei Orçamentária para o exercício de 2022.

Em atendimento ao art. 4º, § 1º, da LRF, as Metas Fiscais para o Resultado Primário e Nominal foram previstas no Anexo I da LDO, em que foram estabelecidos déficits de R\$ 4,5 bilhões para o Resultado Primário e de R\$ 5,1 bilhões para o Resultado Nominal, sendo cumpridas com os superávits de R\$ 5,6 bilhões e de R\$ 6,2 bilhões, respectivamente.

### 1.2.6.4. Despesas com Publicidade Legal e Institucional

Constatou a Coordenadoria de Gestão Estadual, inicialmente, que foi cumprido o art. 27, § 1º, da Constituição Estadual, que impõe a publicação dos relatórios semestrais das despesas realizadas com a propaganda e a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas, especificando os nomes dos veículos publicitários, questão que foi objeto de ressalva no exame das contas do exercício anterior.

Com base nos dados do sistema SEI-CED, verificou que foram empenhadas e liquidadas despesas de publicidade no montante total de R\$ 112,2 milhões, o que representa uma redução de 27,33% em relação ao exercício anterior, dos quais R\$ 95,3 milhões foram despendidos pelo Poder Executivo (Administração Direta e Indireta).

Considerando que 2022 foi um ano eleitoral, o exame das presentes contas contemplou a análise do cumprimento às vedações previstas nos arts. 73 a 78 da Lei Federal nº 9.504/1997.

Esclareceu a unidade técnica que, em função do julgamento pelo Supremo Tribunal Federal das Ações Diretas de Inconstitucionalidade ADI 7178 e ADI 7821, não se aplicam ao pleito de 2022, em virtude do princípio da anterioridade



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

eleitoral, as inovações trazidas pelos arts. 3.º e 4.º da Lei Federal nº 14.356, de 31 de maio de 2022, que alterariam os critérios do art. 73, VII, da Lei Federal nº 9.504/1997. Assim, com base na redação dada ao referido dispositivo pela Lei nº 13.165/2005, concluiu que foram atendidos os critérios relativos às despesas com publicidade institucional realizadas no primeiro semestre do ano de eleição (de R\$ 24,4 milhões), por não superarem a média dos gastos no primeiro semestre dos três últimos anos (de R\$ 31,4 milhões).

O único apontamento que ensejou a abertura de contraditório diz respeito à verificação de valores a título de publicidade institucional empenhados no período de três meses que antecedem as eleições, em que são vedados pelo art. 73, VI, “b”, da referida lei.

Prestados os esclarecimentos, concluiu a unidade técnica pela inoccorrência de irregularidade, diante da comprovação de tratar-se de divulgações autorizadas em sede de consultas à Justiça Eleitoral (conforme exceção admitida pelo Prejulgado nº 13 deste Tribunal de Contas), relativas à campanha educativa durante a Semana Nacional de Trânsito, à Campanha Nacional de Vacinação Contra a Poliomielite e Multivacinação para Atualização da Caderneta de Crianças e Adolescentes, e à realização do Vestibular 2023 da Universidade Estadual do Paraná – Unespar.

### 1.2.7. **Gestão Previdenciária**

Importa destacar que a Gestão Previdenciária será objeto de exame específico no tópico 2.10, adiante. Portanto, no presente tópico serão abordados apenas os aspectos contábeis e atuariais gerais constantes da Instrução nº 718/23, da Coordenadoria de Gestão Estadual (peça 145).

O Regime Próprio de Previdência Social – RPPS do Estado do Paraná abrange 107.895 servidores ativos e 112.001 aposentados e pensionistas, totalizando 219.896 segurados civis, distribuídos em dois fundos de natureza previdenciária: o Fundo de Previdência, sob o regime de capitalização, e o Fundo Financeiro, sob o regime de repartição simples.

Já os militares não estão vinculados ao RPPS, mas ao Sistema de Proteção Social dos Militares – SPSM do Estado do Paraná, financiado pelo Fundo



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Militar, sob o regime de repartição simples, ao qual estão vinculados 20.124 ativos e 21.708 inativos e pensionistas, totalizando 41.832 segurados.

### 1.2.7.1. Fundo de Previdência

No exame do Balanço Patrimonial do fundo, constatou-se que as aplicações financeiras somaram R\$ 7,7 bilhões, representando 95,75% do ativo total. No passivo, destacou-se que as provisões matemáticas previdenciárias foram registradas no valor de R\$ 7,7 bilhões, equivalentes a 96,07% do passivo total. O Patrimônio Líquido apresentou superávit de R\$ 296,3 milhões e o resultado patrimonial do exercício foi de R\$ 723,7 milhões.

Na análise do Balanço Orçamentário, constatou-se um superávit orçamentário de R\$ 1,2 bilhão. As receitas foram compostas por contribuições (por parte dos servidores vinculados ao fundo e das contrapartidas efetuadas pelos respectivos entes) de R\$ 2,5 bilhões, por aportes para amortização do déficit atuarial de R\$ 116,9 milhões, e por R\$ 607,5 milhões referentes ao Termo de Parcelamento e Confissão de Débitos Previdenciários nº 00179/2021, que foi integralmente quitado pelo Poder Executivo, com o pagamento das 24ª a 60ª parcelas. As despesas foram de R\$ 2,2 bilhões com aposentadorias e de R\$ 728,8 milhões com pensões.

O Balanço Financeiro apresentou situação de equilíbrio, com geração de caixa e equivalentes de caixa de R\$ 403,9 milhões.

No aspecto atuarial, os recursos financeiros já capitalizados somaram R\$ 8,4 bilhões, incluídos os valores referentes aos royalties da usina de Itaipu, previstos no art. 3º da Lei Estadual nº 18.469/2015, de modo que o Resultado Técnico da Avaliação Atuarial apresentou um superávit de R\$ 176,4 milhões, mesmo sem computar o valor dos imóveis, contabilizado no Balanço Patrimonial em R\$ 285,6 milhões, o que denota o atingimento de equilíbrio atuarial.

### 1.2.7.2. Fundo Financeiro

No Balanço Patrimonial, destaca-se o resultado positivo de R\$ 33,1 milhões. Já no Balanço Orçamentário foi apurado um déficit de R\$ 4,8 bilhões, amparado por recursos de *“Transferência Financeira de Aportes para Insuficiências Financeiras pelos Poderes Executivo, Judiciário, Legislativo, Ministério Público,*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*Tribunal de Contas e Defensoria Pública*". Por sua vez, o Balanço Financeiro registrou geração de caixa e equivalentes de caixa no montante de R\$ 52,2 milhões e um resultado positivo no fluxo financeiro de R\$ 19,4 milhões, indicando equilíbrio financeiro.

No aspecto atuarial, os custos totais dos compromissos em valor presente são de R\$ 128,6 bilhões e o total das receitas contributivas previstas é de R\$ 19,4 bilhões, do que resulta uma insuficiência financeira de R\$ 109,2 bilhões, correspondente ao total necessário de aportes futuros por parte do Tesouro Estadual ao longo do tempo.

### 1.2.7.3. Fundo Militar

No Balanço Patrimonial, foi obtido um resultado positivo de R\$ 3 milhões. O Balanço Orçamentário apresentou déficit de R\$ 1,4 bilhão, amparado por recursos de Aportes para Insuficiências Financeiras. No Balanço Financeiro, registrou-se uma geração de caixa e equivalentes de caixa de R\$ 8,5 milhões e um resultado de equilíbrio financeiro.

Sob o aspecto atuarial, foram indicados custos totais no valor presente de R\$ 55,4 bilhões e um total de receitas contributivas previstas de R\$ 17,3 bilhões, o que resultou numa insuficiência financeira de R\$ 38,1 bilhões, que representa o total necessário de aportes futuros por parte do Tesouro Estadual ao longo do tempo.

## 1.3. GESTÃO PATRIMONIAL

Destaca-se, de início, que a análise relativa à Governança das Informações Contábeis será objeto de exame específico no tópico 2.5, adiante, limitando-se o presente tópico à abordagem dos aspectos gerais dos demonstrativos contábeis, com base nas informações constantes da Instrução nº 718/23, da Coordenadoria de Gestão Estadual (peça 145).

### 1.3.1. **Balanço Patrimonial**

No exame do Balanço Patrimonial da Administração Global, constatou-se que o Ativo totalizou R\$ 88,5 bilhões (com redução de 0,5% em relação ao exercício de 2021), dos quais R\$ 35,8 bilhões (ou 40,4%) integram o Ativo



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Circulante (que registrou acréscimo de 10,44%) e R\$ 52,7 bilhões (59,6%) integram o Ativo Não Circulante (em que foi observada redução de 6,72%).

Em relação ao estoque de créditos a receber inscritos em Dívida Ativa, de R\$ 40,8 bilhões, verificou-se situação de estabilidade, com redução nominal de R\$ 55,6 milhões (0,14%) em relação a 2021, devida a inscrições que totalizaram R\$ 1,4 bilhões e a baixas que totalizaram R\$ 1,5 bilhão, das quais: R\$ 376,9 milhões foram resultantes de pagamentos à vista, R\$ 522,8 milhões de pagamentos de parcelamentos, e R\$ 7,9 milhões de baixas via Siscred, totalizando um índice de recuperação de 2,23% (com leve aumento em relação à recuperação de 2,13% em 2021). Ademais, foram lançados R\$ 37,9 bilhões a título de Perdas da Dívida Ativa Tributária, resultando no saldo de R\$ 2,9 bilhões, o que ensejou a abertura de contraditório, abordada logo adiante.

Na análise da composição do Passivo, que totalizou R\$ 88,5 bilhões, verificou-se que o Passivo Circulante correspondeu a R\$ 22,8 bilhões (36,8% do total), com acréscimo nominal de 188,7% em relação a 2021, e o Passivo Não Circulante representou R\$ 39,1 bilhões (63,2%), com redução de R\$ 0,1 bilhão em relação ao exercício anterior (0,1%).

O Patrimônio Líquido totalizou R\$ 26,6 bilhões, correspondentes a uma redução de 36,4% em relação aos R\$ 41,8 bilhões do exercício de 2021.

O Passivo Circulante e o Patrimônio Líquido foram impactados pelo acréscimo de R\$ 1,7 bilhão para R\$ 16,8 bilhões na conta contábil “PROVISÕES PARA RISCOS FISCAIS A CURTO PRAZO”, constante do Balanço Patrimonial do Poder Executivo, influenciado pelo registro na AGE/SEFA de R\$ 16,8 bilhões referentes a valores provisionados para atender a Passivos Contingentes com Demandas Judiciais com Grau de Risco Provável de acontecer, conforme esclarecido em Notas Explicativas.

Na Análise Financeira, obteve-se um Índice de Liquidez Corrente de 1,57, o que demonstra a suficiência dos recursos disponíveis para saldar as dívidas de curto prazo, apesar da redução de 58,8% em relação ao índice de 4,07 do exercício de 2021, provocada pelo aumento do passivo circulante.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A Dívida Contratual foi apurada em R\$ 23,7 bilhões, dos quais R\$ 20,9 bilhões (ou 85,5%) se referem à Dívida Contratual Interna, com acréscimo de 4,5% em relação a 2021, e R\$ 3,5 bilhões (14,5%) se referem à Dívida Contratual Externa, com redução nominal de 4,33%. A título de amortização da dívida e pagamento de juros e encargos foi despendido R\$ 1,6 bilhão, o que representa uma redução de 46,9% relativamente a 2021.

A dívida com Precatórios totalizou R\$ 8,4 bilhões, com acréscimo de 4,56% em relação a 2021, dos quais R\$ 2,2 bilhões (ou 25,57%) estão registrados no curto prazo, com acréscimo de 30,61%, e R\$ 6,3 bilhões (ou 74,43%) estão registrados no longo prazo, com redução de 2,15%.

Devido à prorrogação do regime especial de pagamento de precatórios até 31/12/2029 pela Emenda Constitucional nº 109/2021, o Estado do Paraná alterou seu Plano Anual de Pagamento e reduziu o percentual de repasse mensal ao Tribunal de Justiça para 2% da RCL, meta que foi superada em R\$ 175,3 milhões no exercício, em que houve o repasse total de R\$ 1 bilhão.

No exame do Balanco Patrimonial do Poder Executivo, destacou a CGE uma significativa redução do saldo do Ativo Não Circulante, de R\$ 52,8 bilhões para R\$ 43,3 bilhões (17,96%), influenciada pelos Ajustes de Perdas, que também totalizaram R\$ 43,3 bilhões (dos quais os R\$ 37,9 bilhões referentes à Dívida Ativa Tributária mencionados acima), com aumento de R\$ 12,2 bilhões em relação ao exercício de 2021, o que motivou a abertura de contraditório.

Após análise da defesa (contida na peça 132, fls. 9 a 12), concluiu a unidade técnica (na Instrução nº 178/23, peça 145, fls. 151 a 156, a cujos fundamentos se faz remissão): que não foi apresentada a memória de cálculo do ajuste para perdas nas Notas Explicativas, conforme disciplina o item 5.2.5 do MCASP; que não foram apresentadas, nem no contraditório, as justificativas para a maior parte dos saldos dos ajustes de perdas (cerca de R\$ 7,8 bilhões); e que a parte justificada (baixa em duplicidade referente à desincorporação dos créditos a receber oriundos do Banestado, no montante de R\$ 4,4 bilhões) afetou os resultados das Demonstrações Contábeis do exercício, vez que corrigida depois de seu



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

encerramento, por meio da “Nota de Lançamento Contábil JE 23000091, de 01/01/2023.

Diante da expressividade das variações de valores em que foram constatadas a falha e as faltas de justificativas (de R\$ 12,2 bilhões, equivalentes a mais de 28% do montante registrado no Ativo Não Circulante, de R\$ 43,3 bilhões), devem ser acolhidas as seguintes **ressalvas** propostas:

1. baixa em duplicidade na conta contábil 12111999900 - OUTROS AJUSTE DE PERDAS DE CRÉDITOS A LONGO PRAZO, referente à desincorporação dos créditos a receber oriundos do Banestado, ocasionando demasiada redução de valores a receber, no montante de R\$ 4.375.762.176,10, regularizada intempestivamente, e assim afetando a fidedignidade das Demonstrações Contábeis do exercício 2022;
2. falta de justificativas sobre a evolução do saldo da conta contábil 12111990300 (-) AJUSTE DE PERDAS DE EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS CONCEDIDOS, que passou de R\$ 48.681.840,26 em 31/12/2021 para R\$ 1.083.081.690,52 em 31/12/2022;
3. falta de justificativas sobre a evolução do saldo da conta contábil 12111990400 (-) AJUSTE DE PERDAS DE DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA, que passou de R\$ 31.099.450.157,57 em 31/12/2021 para R\$ 37.883.621.472,13 em 31/12/2022;

De igual modo, deve ser acolhida a única **recomendação** apresentada pela Coordenadoria de Gestão Estadual:

1. à Secretaria de Estado da Fazenda – SEFA, por meio da Diretoria de Contabilidade Geral do Estado, que divulgue em Notas Explicativas as metodologias e as memórias de cálculos utilizadas nos ajustes para perdas de seus ativos (Dívida Ativa), nos termos do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP.

Cumprе rememorar, ademais, que, no exame das contas do exercício de 2020 pelo Acórdão de Parecer Prévio nº 271/21, ainda que motivada pela necessidade de elucidação de um significativo aumento na composição do Ativo, foi expedida a seguinte recomendação, em termos mais abrangentes:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

28. Detalhar, nas Notas Explicativas, os fatos contábeis que resultem em considerável aumento de valor, em relação ao exercício anterior, de qualquer grupo do Ativo ou do Passivo.

Outrossim, no que tange às Participações Societárias, verificou-se um acréscimo de R\$ 4,8 bilhões no valor da participação do Estado no capital de Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, correspondente a um aumento de 47,41% em relação a 2021, em parte motivada pelos aumentos de R\$ 3,2 bilhões no valor da participação na COPEL (apesar da queda na participação acionária, de 58,6% em 2021 para 31,1% em 2022) e de R\$ 0,9 bilhão no valor da participação no BRDE.

Solicitados esclarecimentos em sede de contraditório, a CGE opinou pelo acatamento das justificativas e documentos apresentados (peça 137), que demonstraram que os valores constantes do Demonstrativo (peça 33) estão coerentes com os valores contábeis das participações ilustrados pela defesa no Balancete de Verificação (peça 132, fl. 15).

### 1.3.2. **Demonstração das Variações Patrimoniais**

A partir da análise da Demonstração das Variações Patrimoniais da Administração Global, constatou-se que as variações aumentativas totalizaram R\$ 150,1 bilhões e as diminutivas R\$ 166,1 bilhões, de modo que o Resultado Patrimonial foi deficitário em R\$ 16 bilhões, equivalente a um decréscimo de 652,9% em relação ao resultado do exercício anterior.

Após o contraditório, concluiu a CGE (na Instrução nº 718/23, peça 145, fls. 201 a 207, a cujos fundamentos se faz remissão) que, apesar de a defesa informar que o resultado negativo foi influenciado pelo registro, em atendimento ao Anexo de Riscos Fiscais da LDO, de R\$ 16,8 bilhões em provisões referentes a processos judiciais classificados na categoria risco provável (como exposto acima), não foram comprovadas ações concretas de saneamento das divergências de valores entre os sistemas SIAF e GPM, o que implicou o não reconhecimento de ativos acrescidos ao patrimônio das unidades e registrados apenas no GPM, embora tais registros contábeis sejam devidos desde 01/01/2019, de acordo com o Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais – PIPCP, aprovado pela



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Portaria nº 548/2015-STN (item 3.3, prazo 7, transcrito em nota de rodapé no tópico 2.5.2, adiante).

Ademais, informou a Equipe de Trabalho, na Avaliação da Governança das Informações Contábeis (peça 147, fl. 192), que as divergências entre as informações registradas nos controles do Sistema GPM e os saldos contábeis foram de R\$ 23,8 bilhões relativamente à avaliação dos bens móveis, e de R\$ 1,1 bilhão na respectiva depreciação acumulada.

Soma-se, ainda, que a questão foi objeto de diversas ressalvas e recomendações por ocasião da análise das contas de 2020 pelo Acórdão de Parecer Prévio nº 271/21, de que se destaca a seguinte recomendação:<sup>10</sup>

24. Realizar a integração de dados entre os sistemas patrimoniais GPM e GPI e o sistema oficial do Estado de administração financeira e orçamentária;

Assim, diante da relevância da distorção contábil (abordada detalhadamente no tópico 2.5, adiante), deverá ser acolhida a derradeira **ressalva** proposta pela Coordenadoria de Gestão Estadual, com mera alteração redacional, nos seguintes termos:

4. não comprovação de ações efetivas para o saneamento das divergências entre os valores dos ativos apresentados no Sistema Integrado de Finanças Públicas do Estado do Paraná (SIAF) e no Sistema de Gestão do Patrimônio Móvel (GPM).

## 1.4. DIAGNÓSTICO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Com o objetivo de avaliar o cumprimento de ações e iniciativas que impactaram as Políticas Públicas do Poder Executivo do Estado do Paraná em 2022, em especial o estabelecimento de objetivos, a alocação de recursos públicos, a implementação de processos e a disponibilização de produtos e serviços públicos com impacto na qualidade de vida da população, a Equipe de Trabalho elaborou um diagnóstico das Políticas Públicas, conforme áreas e objetivos descritos a seguir:

---

<sup>10</sup> Consta da Instrução nº 718/23-CGE (peça 145, fls. 319 a 320) a informação de que essa recomendação foi objeto de monitoramento no âmbito do PAF – 2022, em que se concluiu pelo seu não atendimento integral e consequente inclusão em novo ciclo de monitoramento.



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

## Educação



Avaliar a efetividade dos objetivos, processos, recursos, produtos e serviços que visem à melhoria da qualidade do ensino, a elevação do acesso escolar e a redução da evasão escolar nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio.

## Saúde



Avaliar a efetividade dos objetivos, processos, recursos, produtos e serviços de saúde que visem aumentar a expectativa de vida ao nascer.

## Segurança Pública



Avaliar a efetividade dos objetivos, processos, recursos e serviços de segurança pública que visem reduzir os crimes violentos letais intencionais, contra o patrimônio, contra a dignidade sexual e nos que envolvam tráfico de drogas.

## Finanças



Avaliar a efetividade dos objetivos, processos, recursos e serviços que visem ao equilíbrio financeiro.

## Previdência



Avaliar a efetividade dos objetivos, processos, recursos e serviços do Regime Próprio de Previdência Social que visem à solvência financeira e atuarial.

O referido trabalho “*reproduz integralmente a metodologia criada pela Comissão de Relatoria das Contas de Governador do exercício de 2020, que também foi utilizada para a análise das Contas do exercício de 2021, criando-se assim uma linha de evolução histórica*”, tendo como base “*o marco regulatório que orienta o planejamento, a execução e o relato, sob o manto da tecnicidade, conforme os ditames das Normas Brasileiras de Contabilidade e das Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP), recepcionadas pelo TCE/PR via Resolução nº 76/2020-TCE/PR*” (peça 147, fl. 134).

Como descrito no Relatório Final (peça 147, fls. 132), foram consultados para a realização do referido diagnóstico, “*a Secretaria de Estado da Educação (SEED); estabelecimentos estaduais de ensino; a Secretaria de Estado da Saúde (SESA); a Fundação Estatal de Atenção em Saúde do Estado do Paraná*”



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*(FUNEAS); as unidades estaduais de Saúde; as Secretarias Municipais de Saúde; a Secretaria de Estado da Segurança Pública (SESP); a Polícia Civil (PCPR); a Polícia Militar (PMPR), o Departamento de Polícia Penal (DEPPEN), a Polícia Científica (PCP), o Parana Previdência (PRPREV), a Secretaria da Fazenda (SEFA), e a Secretaria da Administração e da Previdência (SEAP)*”.

A metodologia do trabalho, bem como a descrição detalhada das questões aplicadas e respectivos itens de verificação, encontram-se no Primeiro Relatório das Contas de Governo (peça 119, APÊNDICE – MATRIZ DE AVALIAÇÃO, fls. 252 a 296) e no Relatório Final (peça 147, fls. 132 a 138).

Os resultados obtidos pelo Estado do Paraná em cada uma das áreas da avaliação da atuação governamental serão apresentados a seguir de forma agregada, podendo ser consultados os resultados completos da avaliação nos relatórios acima mencionados, a que se faz remissão.

### 1.4.1. Educação

Na avaliação conjunta das diversas linhas de investigação da área da educação, a seguir descritas, constata-se que o Estado do Paraná alcançou um percentual de cumprimento de **76%** dos objetivos atribuídos nesta análise de governo.

Ao observar o comparativo dos anos de 2020 a 2022 do Relatório Final constante na “Tabela 56 - Comparativo dos Resultados do Diagnóstico de Governo na Educação em 2020, 2021 e 2022” (peça 147, fl. 141) – abaixo adaptada, a Equipe de Trabalho responsável pela análise das contas concluiu: “o Poder Executivo do Estado do Paraná **implementou de forma parcial** os processos, recursos, produtos e serviços com vistas à melhoria da qualidade do ensino, a elevação do acesso escolar e redução da evasão escolar nos anos finais do ensino fundamental e no ensino médio” (peça 147, fl. 150).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Tabela 1 - Comparativo dos Resultados do Diagnóstico de Governo na Educação em 2020, 2021 e 2022

Linha de investigação	Questão de Avaliação	2020	2021	2022
 Planejamento, Gestão e Controles	QA1: Há um processo implementado de avaliação, monitoramento e controle da qualidade do ensino regular?	0,67	0,89	<b>0,78 ↓</b>
	QA2: Há política implementada a fim de reduzir a evasão escolar?	0,50	1,00	<b>0,80 ↓</b>
	QA3: Os meios existentes para proporcionar a oferta de vagas no ensino regular são suficientes para atender à demanda?	0,64	0,68	<b>0,76 ↑</b>
	QA4: Há política e meios suficientes para proporcionar a oferta de atividades extracurriculares e de ensino em tempo integral?	0,50	0,30	<b>0,40 ↑</b>
	QA5: As diretrizes pedagógicas estaduais alinham-se às diretrizes nacionais e guardam sintonia entre os níveis de ensino?	0,60	1,00	<b>1,00 →</b>
	QA6: Os estabelecimentos de ensino possuem proposta pedagógica alinhada às diretrizes pedagógicas estaduais e nacionais?	0,98	0,98	<b>0,97 ↓</b>
	QA7: Há política implementada de prevenção e enfrentamento à violência e às drogas nos estabelecimentos de ensino?	0,56	0,67	<b>0,67 →</b>
 Estrutura física, materiais e	QA8: A política de transporte escolar propicia condições para a efetiva locomoção dos alunos?	0,64	0,85	<b>0,79 ↓</b>
	QA9: A política de alimentação escolar propicia condições para a efetiva nutrição dos alunos?	0,91	0,90	<b>0,86 ↓</b>



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

equipamentos	QA10: O layout e as condições estruturais dos estabelecimentos de ensino propiciam condições para o efetivo aprendizado dos alunos?	0,71	0,54	0,58 ↑
	QA11: Os estabelecimentos de ensino possuem mobiliário, equipamentos e materiais escolares que propiciem condições para o aprendizado dos alunos?	0,73	0,67	0,58 ↓
 Pessoal	QA12: Há política de acompanhamento e incentivo à formação dos professores?	0,5	0,71	0,64 ↓
	QA13: Há ações com vistas a avaliar e valorizar o mérito profissional e acadêmico dos professores?	0,67	0,17	0,67 ↑
 Processo de trabalho	QA14: Há procedimentos com vistas a assegurar o cumprimento integral do plano de trabalho e dos dias letivos estabelecidos para o ano escolar?	0,92	0,99	0,98 ↓
	QA15: Há procedimentos que visem ao acompanhamento do acesso, da permanência e do aproveitamento escolar dos alunos, provendo meios para a sua melhoria?	0,92	0,94	0,96 ↑
<b>PONTUAÇÃO DA AVALIAÇÃO DE GOVERNO NA ÁREA: EDUCAÇÃO</b>		<b>6,9</b>	<b>7,5</b>	<b>7,6 ↑</b>

Não obstante o devido cumprimento dos limites constitucionais (art. 212 da Constituição Federal e art. 185 da Constituição Estadual) para aplicação de recursos na área de educação, no importe de 31,89%, tal como atestado pela Diretoria de Contas Estaduais (peça 116, fl. 241), mas dentro de um contexto em que se observam oportunidades de melhoria e aprimoramento de diagnósticos e procedimentos, com o fim de reduzir deficiências e fragilidades, tanto do ponto de vista da infraestrutura, como de qualidade, considerando o diagnóstico realizado



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

pela Equipe de Trabalho, descrito no Primeiro Relatório de Análise das Contas do Governador de 2022 (peça 119, fls. 13 a 24 e 252 a 263) e no Relatório Final (peça 147, fls. 138 a 150), deve ser encaminhada cópia dos referidos documentos à Secretaria de Estado da Educação e do Esporte para conhecimento e providências devidas, em especial aos itens cujas avaliações demonstraram alguma piora ou mantiveram suas notas, sem qualquer medida de enfrentamento.

### 1.4.2. Saúde

Na avaliação conjunta das diversas linhas de investigação da área de saúde, a seguir descritas, constata-se que o Estado do Paraná, no exercício de 2022, atingiu o percentual de **79,7%** dos objetivos atribuídos por esta análise de governo.

Ao observar o comparativo dos anos de 2020 a 2022 do Relatório Final constante na “Tabela 61 - Comparativo dos Resultados do Diagnóstico de Governo na Saúde em 2020, 2021 e 2022” (peça 147, fls. 152 a 153) – abaixo adaptada, é possível constatar que, de maneira geral, o Estado do Paraná teve uma melhora na avaliação do ano de 2022, contudo, alguns aspectos necessitam de atenção.

**Tabela 2 - Comparativo dos Resultados do Diagnóstico de Governo na Saúde em 2020, 2021 e 2022**

Linha de investigação	Questão de Avaliação	2020	2021	2022
 Planejamento, Gestão e Controles	QA1: Há uma Política e um Plano Estadual de Saúde implementados e alinhados às diretrizes nacionais?	0,75	0,92	<b>0,75 ↓</b>
	QA2: O Estado realiza, em conjunto com os Municípios, a regionalização, hierarquização e integração das ações e serviços de saúde?	0,90	1,00	<b>0,81 ↓</b>
	QA3: O Estado apoia e fornece aos municípios meios e instrumentos para a prestação dos serviços de saúde, bem como avalia e controla as suas ações a fim de proporcionar a sua	0,81	0,78	<b>0,84 ↑</b>



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

	melhoria?			
	QA4: Há ações implementadas de regulação e articulação de referência e contrarreferência entre as atenções primária e especializada?	0,78	0,90	<b>0,70 ↓</b>
	QA5: Há ações implementadas de coordenação e, em caráter complementar, de execução de vigilância epidemiológica e sanitária?	0,67	0,88	<b>0,97 ↑</b>
 Pessoal	QA6: Há pessoal suficiente e qualificado para a realização de ações e serviços de saúde em âmbito estadual?	0,56	0,63	<b>0,69 ↑</b>
 Estrutura física, materiais e equipamentos	QA7: As condições estruturais das unidades/hospitais estaduais propiciam condições para a execução das ações e serviços de saúde?	0,64	0,00	<b>0,80 ↑</b>
	QA8: As condições dos materiais e equipamentos propiciam condições para a execução das ações e serviços de saúde estaduais?	0,57	1,00	<b>0,55 ↓</b>
 Processo de trabalho	QA9: Há ações implementadas de fiscalização e controle suplementar dos estabelecimentos públicos e privados de interesse à saúde?	0,92	1,00	<b>0,97 ↓</b>
	QA10: Há ações suplementares implementadas de atenção primária à saúde?	0,63	0,00	<b>0,65 ↑</b>
	QA11: Há ações implementadas de atenção especializada à saúde e de serviços urgência e emergência?	0,83	0,75	<b>0,85 ↑</b>
	QA12: Há ações implementadas de regulação, organização, controle e distribuição de medicamentos?	0,75	0,75	<b>0,88 ↑</b>



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

QA13: Há a facilitação à população do acesso a informações dos serviços públicos de assistência à saúde?	0,53	0,71	0,92 ↑
<b>PONTUAÇÃO DA AVALIAÇÃO DE GOVERNO NA ÁREA: SAÚDE</b>	<b>7,2</b>	<b>7,3</b>	<b>7,9 ↑</b>

Tal como atestado pela Coordenadoria de Gestão Estadual (peça 145, fl. 178), o Estado do Paraná atingiu o índice de 12,4% da arrecadação de impostos com a aplicação de recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde, em cumprimento ao limite constitucional mínimo (de 12%), no entanto, considerando a implementação de forma parcial das políticas públicas de saúde, com oportunidades de melhorias e aprimoramento, mostra-se oportuno o encaminhamento de cópia do Primeiro Relatório de Análise das Contas do Governador de 2022 (peça 119, fls. 25 a 34 e 263 a 269) e do Relatório Final (peça 147, fls. 150 a 159) à Secretaria de Estado da Saúde para conhecimento e providências devidas.

No âmbito das melhorias apontadas pela Equipe de Trabalho (peça 147, fls. 158 e 159), destaca-se o item “f”, que aborda a necessidade de realizar um diagnóstico para determinar a quantidade mínima de servidores nos serviços de saúde e, por conseguinte, direcionar as contratações correspondentes a tal demanda, que derivam dos itens de verificação 6.1 e 6.2 na área da Saúde, conforme detalhado no apêndice do Primeiro Relatório da Equipe de Trabalho (peça 119, fls. 263 a 269).

Ao analisar os Relatórios das contas do Governo do Estado de 2020 a 2022, não é possível aferir qualquer estudo para determinar a quantidade de servidores/empregados necessários para atender à demanda da população nos hospitais, o que constitui uma falha crítica na gestão, uma vez que a decisão de contratar ou não permanece subjetiva, em vez de ser baseada em critérios técnicos e dados objetivos.

Tais constatações somam-se às considerações da Equipe de Trabalho (abordadas no tópico 2.6 do presente Parecer Prévio), que indicam a



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

pertinência da realização de ações diagnósticas mais precisas para o gerenciamento de pessoal no âmbito estadual, aprimorando os serviços de saúde e garantindo a sua eficiência estrutural.

É importante observar que, embora tenha ocorrido uma significativa evolução na percepção dos hospitais em relação ao número mínimo de pessoal necessário – aumentando de 10% em 2020, para 62% em 2022 – persiste uma lacuna crítica, pois, mesmo que se considere esses valores acurados, ainda há um déficit de pessoal nos hospitais.

### 1.4.3. Segurança Pública

Na avaliação conjunta das diversas linhas de investigação da área de segurança pública, a seguir descritas, constata-se que o Estado do Paraná, no exercício de 2022, atingiu o percentual de **67,6%** dos objetivos atribuídos por esta análise de governo.

Ao observar o comparativo dos anos de 2020 a 2022 do Relatório Final constante na “Tabela 63 - Comparativo dos Resultados do Diagnóstico de Governo na Segurança Pública em 2020, 2021 e 2022” (peça 147, fls. 161 e 162) – abaixo adaptada, é possível constatar que o Estado do Paraná teve uma discreta piora na avaliação geral do ano de 2022, com alguns itens que demonstram a necessidade de medidas de enfrentamento.

**Tabela 3 - Comparativo dos Resultados do Diagnóstico de Governo na Segurança Pública em 2020, 2021 e 2022**

Linha de investigação	Questão de Avaliação	2020	2021	2022
 Planejamento, Gestão e Controles	QA1: Há uma Política e um Plano Estadual de Segurança Pública implementados e alinhados às diretrizes nacionais?	0,00	0,29	<b>0,29</b> →
	QA2: Há monitoramento implementado das ações estratégicas da segurança pública do Estado?	0,83	0,83	<b>0,83</b> →
	QA3: Há monitoramento implementado do	0,56	0,75	<b>0,50</b> ↓



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

	desempenho operacional dos órgãos executores da segurança pública?			
	QA4: Os órgãos executores da segurança pública, que realizam atendimentos de ocorrências e chamados, proporcionam uma cobertura territorial completa de seus serviços nas regiões do Estado?	0,63	0,56	<b>0,62 ↑</b>
 Pessoal	QA5: Os órgãos executores da segurança pública possuem servidores suficientes para realizar seus plantões e escalas de trabalho para consecução de suas atribuições?	0,58	0,42	<b>0,50 ↑</b>
	QA6: Há ações implementadas de acompanhamento e monitoramento do desempenho individual dos agentes policiais?	0,45	0,75	<b>0,77 ↑</b>
	QA7: Há ações implementadas de capacitação continuada para os agentes policiais?	0,85	0,81	<b>0,86 ↑</b>
 Estrutura física, materiais e equipamentos	QA8: Há ações implementadas com vistas ao fornecimento e à manutenção de equipamentos, materiais e veículos necessários às atividades dos órgãos executores da segurança pública?	0,36	0,46	<b>0,45 ↓</b>
	QA9: As estruturas físicas existentes no sistema prisional propiciam condições adequadas para a privação de liberdade?	0,41	0,78	<b>0,51 ↓</b>
 Processo de	QA10: Há o provimento de assistências a fim de propiciar condições adequadas à pessoa privada de liberdade?	0,76	1,00	<b>0,79 ↓</b>
	QA11: Há ações implementadas para a adequação do fluxo e da alocação de pessoas privadas de liberdade entre o sistema	0,58	0,33	<b>0,91 ↑</b>



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

trabalho	prisional?			
	QA12: O monitoramento de presos com tornozeleira eletrônica é realizado de forma efetiva?	0,83	0,83	<b>0,83</b> →
	QA13: Há ações implementadas de inteligência policial pelas polícias Militar e Civil?	0,80	0,90	<b>0,80</b> ↓
	QA14: As atividades de policiamento ostensivo são planejadas e realizadas adequadamente?	0,97	1,00	<b>0,91</b> ↓
	QA15: As ocorrências ou chamados pelos órgãos executores da segurança pública são atendidos de forma tempestiva?	0,57	0,54	<b>0,73</b> ↑
	QA16: Há ações implementadas de verificação preliminar pela Polícia Civil para análise quanto a abertura ou não de inquérito policial?	0,74	1,00	<b>0,72</b> ↓
	QA17: Há a adoção e a padronização dos procedimentos investigativos da Polícia Civil?	0,39	0,20	<b>0,47</b> ↑
	QA18: Há tempestividade no cumprimento dos mandados de prisão?	0,47	1,00	<b>0,88</b> ↓
	QA19: Os procedimentos para elaboração de laudos periciais são realizados de forma tempestiva e padronizada?	0,09	0,67	<b>0,46</b> ↓
	<b>PONTUAÇÃO DA AVALIAÇÃO DE GOVERNO NA ÁREA: SEGURANÇA PÚBLICA</b>		<b>5,7</b>	<b>6,9</b>

No contexto das melhorias indicadas pela Equipe de Trabalho, destacam-se observações cruciais, que tratam das atividades conduzidas pelo



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Departamento de Polícia Penal do Estado do Paraná (DEPPEN), que passou por uma recente reestruturação, conforme estabelecido pela Lei Complementar nº 245/2022, da qual resultou um aumento substancial no quadro de servidores. Tal crescimento, embora positivo, introduziu desafios significativos em termos de gestão de recursos humanos e estruturais.

Nesse sentido, identificou-se a ausência de avaliação de desempenho individual dos servidores, bem como a falta de um órgão responsável por tal avaliação. Essas preocupações foram corroboradas pelos itens de verificação 6.13 e 6.14 na área de Segurança Pública, conforme detalhado no apêndice do Primeiro Relatório (peça 119, fl. 274).

A avaliação de desempenho é uma prática elementar e fundamental na administração pública, pois fomenta a eficiência, a eficácia e a entrega de serviços de qualidade, sendo que a ausência de uma estrutura responsável por essa função pode ter várias consequências, notadamente a estagnação, a falta de motivação, a baixa produtividade e a falta de transparência, que mina a confiança no serviço público, razão pela qual é oportuno acrescer às oportunidades de melhorias mencionadas pela Equipe de Trabalho (peça 147, fl. 169) a necessidade de que a DEPPEN estabeleça processos de avaliação eficazes para seus servidores, a fim de mitigar essas consequências negativas e aprimorar o funcionamento da administração pública.

Além disso, foi observado pela Equipe de Trabalho das Contas, conforme os itens de verificação 8.24 e 8.25, que apenas 32% das unidades prisionais consideram que os materiais, equipamentos e veículos atendem adequadamente às necessidades coletivas e individuais para a execução eficiente do serviço público. Embora o Estado tenha tomado medidas para melhorar a política penal, é imperativo continuar avançando na criação de uma infraestrutura mínima que permita aos servidores desempenhar suas funções de maneira satisfatória, fornecendo equipamentos, materiais e veículos em quantidade e qualidade adequadas. A falta desses recursos pode resultar em riscos à segurança pessoal, ineficiência operacional e, conseqüentemente, um desempenho insuficiente na política pública em questão.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por último, vale ressaltar os itens de verificação 9.1 e 9.2, que abordam o diagnóstico da quantidade de vagas no sistema prisional e se o sistema atual atende à demanda para alocar os detentos. Embora tenha ocorrido progresso de 2021 para 2022, com o Estado realizando diagnósticos sobre a quantidade ideal de estabelecimentos e vagas em cadeias públicas e penitenciárias necessárias para a custódia de presos, ainda persiste a escassez de vagas nas prisões, um problema historicamente arraigado na realidade brasileira. No entanto, com o diagnóstico regular, espera-se que Estado agora tenha os meios técnicos e o conhecimento necessários para planejar a mitigação do problema de vagas a curto, médio e longo prazo.

É inegável que a superlotação nas prisões acarreta uma série de desafios, incluindo condições precárias, dificuldades na reabilitação, violações dos direitos humanos e o agravamento da criminalidade.

Assim, constatada a implementação de forma parcial das políticas públicas de segurança pública, bem como diante da insuficiência em determinadas questões analisadas, evidenciando fragilidades, para as quais há oportunidade de melhoria e a necessidade de aprimoramento, mostra-se oportuno o encaminhamento de cópia do Primeiro Relatório das Contas de Governo de 2022 (peça 119, fls. 34 a 44 e 269 a 282) e do Relatório Final (peça 147, fls. 160 a 169) à Secretaria de Estado da Segurança Pública e Administração Penitenciária para conhecimento e providências devidas, utilizando-se do presente diagnóstico para o fim de avançar no planejamento a curto, médio e longo prazo.

### 1.4.4. Administração e Finanças

Na avaliação conjunta das diversas linhas de investigação da área de administração e finanças, a seguir descritas, constata-se que o Estado do Paraná alcançou um percentual de cumprimento aproximado de **67%**.

Ao observar o comparativo dos anos de 2020 e 2022 do Relatório final constante na “Tabela 66 - Diagnóstico de governo na área administração / finanças” (peça 147, fl. 174) – abaixo adaptada, é possível constatar, que, de maneira geral, o Estado do Paraná teve uma melhora na pontuação relativa ao ano



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de 2022, contudo, diversos processos precisam de ações direcionadas ao adequado aperfeiçoamento da gestão.

**Tabela 4 - Comparativo dos Resultados do Diagnóstico de Governo na área de Administração e Finanças em 2020 e 2022**

Linha de investigação	Questão de Avaliação	2020	2021	2022
 Planejamento, Gestão e Controles	QA1: Os dispositivos orçamentários são elaborados e publicados de acordo com as normativas vigentes?	0,55	não realizado	<b>0,80 ↑</b>
	QA2: Há processos implementados de instituição, previsão e arrecadação de tributos?	0,67	não realizado	<b>0,78 ↑</b>
 Processo de trabalho	QA3: Há medidas implementadas de controle da dívida ativa tributária?	0,55	não realizado	<b>0,55 →</b>
	QA4 :Há processos de realização de operações de crédito e do controle do endividamento implementados?	0,27	não realizado	<b>0,82 ↑</b>
	QA5: A criação de despesas atende ao previsto nos dispositivos orçamentários?	0,67	não realizado	<b>1,00 ↑</b>
	QA6: Há processos de monitoramento e controle implementados das despesas com pessoal?	0,65	não realizado	<b>0,82 ↑</b>
	QA7: Os processos de gestão e de controle de despesas de exercícios anteriores atendem às normativas vigentes?	0,71	não realizado	<b>0,71 →</b>
	QA8: Os processos de destinação de recursos para a cobertura do déficit de empresas, fundações e fundos atendem às	0,78	não realizado	<b>0,33 ↓</b>



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

	normativas vigentes?			
	QA9: Há critérios e processos adequados para o monitoramento da realização de receita e para a limitação de empenho?	0,86	não realizado	1,00 ↑
	QA10: Há análise quanto à viabilidade de fundos especiais?	0,33	não realizado	0,00 ↓
 Estrutura física, materiais e equipamentos	QA11: Há sistemas informatizados para o controle orçamentário, financeiro e de custos implementados?	0,00	não realizado	0,54 ↑
<b>PONTUAÇÃO DA AVALIAÇÃO DE GOVERNO NA ÁREA: ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS</b>		<b>5,48</b>	<b>não realizado</b>	<b>6,68 ↑</b>

Além das bem lançadas considerações feitas pela Equipe de Trabalho no Relatório Final relativamente à presente área (peça 147, fls. 178 a 179), cabe ressaltar alguns pontos críticos identificados na avaliação tecnológica QA11, que resultou em uma nota média preocupantemente baixa de 0,54. Os itens que tiveram nota 0 (zero), são:

11.2 - Existe um sistema informatizado destinado ao controle de custos?

11.6 - O sistema informatizado fornece, em tempo real, informações detalhadas sobre a execução orçamentária e financeira?

11.12 - O sistema de custos é eficaz na avaliação e monitoramento da gestão orçamentária, financeira e patrimonial?

Apesar dos esclarecimentos constantes na peça 132, fls. 50 e 51, é imperativo que o governo priorize a implementação do novo SIAFIC, programado para 2024 e aprimore a sistemática de controle de custos, sendo indiscutível a importância de uma infraestrutura robusta de tecnologia da informação para controles orçamentários, financeiros e de custos. Em suma, sem um sistema



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

adequado que promova transparência e controles internos, o risco de fraudes e desvios de recursos públicos é ampliado.

Informações claras, confiáveis e acessíveis são fundamentais para uma gestão eficaz e planejamento futuro. A ausência destes recursos pode comprometer diversas políticas públicas, levando a consequências graves, como ineficiência na tomada de decisão, gastos excessivos prejudicando investimentos e potencial para práticas corruptas.

Dentro deste cenário em que persistem fragilidades e oportunidades de melhorias e aprimoramento de diagnósticos e procedimentos, os termos dos Relatórios Inicial (peça 119, fls. 72 a 80 e 282 a 291) e Final (peça 147, fls. 173 a 179) devem ser encaminhados às Secretarias de Estado da Administração e da Previdência, da Fazenda e do Planejamento e Projetos Estruturantes, para que tomem conhecimento da avaliação pormenorizada realizada pela Equipe de Trabalho e respectivos apontamentos e adotem as providências devidas.

### 1.4.5. Previdência

Na avaliação conjunta da gestão do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) do estado do Paraná, a seguir descritas, constata-se que o Estado do Paraná, no exercício de 2022, atingiu o percentual de **93,8%** dos objetivos atribuídos para esta análise de governo.

Além da gestão do RPPS, de modo a avaliar as ações para garantir a solvência financeira e atuarial, bem como a implementação da Previdência Complementar de acordo com a Emenda Constitucional nº 103/2019, foram apreciadas questões como benefícios, avaliação atuarial, controle financeiro, gestão de dados, políticas de investimento e conformidade legal, com os seguintes resultados.

**Tabela 5 – Comparativo dos Resultados do Diagnóstico de Previdência em 2020, 2021 e 2022**

Linha de investigação	Questão de Avaliação	2020	2021	2022
	QA1: Há a implementação e a regulamentação da Previdência Complementar no Estado do	0,29	0,14	1,00 ↑



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Planejamento, Gestão e Controles	Paraná?			
	QA2: Há a implementação de medidas para o equacionamento do déficit atuarial do regime de previdência, e tais medidas são exequíveis?	0,11	0,67	<b>0,78 ↑</b>
	QA3: Há processos estabelecidos que visem a obtenção e a manutenção do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP)?	0,67	1,00	<b>1,00 →</b>
	QA4: Há a obediência ao princípio da unidade de gestão do RPPS?	0,29	0,38	<b>0,86 ↑</b>
	QA5: A formulação, a execução, o controle e o desempenho da política de investimentos atendem às normativas aplicáveis?	0,45	0,83	<b>1,00 ↑</b>
 Estrutura física, materiais e equipamentos	QA6: Há estruturação adequada do órgão gestor do RPPS?	0,71	0,86	<b>1,00 ↑</b>
 Pessoal	QA7: Há capacitação adequada dos envolvidos na gestão e na execução da política previdenciária estadual?	0,00	0,50	<b>1,00 ↑</b>
 Processo de trabalho	QA8: Há estudo atuarial que avalie os impactos de alterações legislativas e das políticas de remuneração e contratação no equilíbrio financeiro e atuarial dos fundos previdenciários?	0,67	1,00	<b>1,00 →</b>
	QA9: As avaliações atuariais são realizadas anualmente, com as técnicas adequadas e os elementos atuariais necessários?	0,50	1,00	<b>0,50 ↓</b>



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

QA10: Os controles de arrecadação e de verificação dos percentuais de contribuição previdenciária são adequados, inclusive em relação à celebração de parcelamentos de contribuições e aportes suplementares?	0,71	1,00	<b>1,00</b> →
QA11: Há controle das disponibilidades financeiras do RPPS por fundo previdenciário?	1,00	1,00	<b>1,00</b> →
QA12: A gestão da taxa de administração observa as disposições legais pertinentes?	0,50	0,80	<b>1,00</b> ↑
QA13: Há controle adequado sobre os dados dos segurados do RPPS?	0,40	1,00	<b>1,00</b> →
QA14: O rol e o processo de manutenção de benefícios e os critérios de elegibilidade dos beneficiários do RPPS são adequados?	0,67	0,80	<b>1,00</b> ↑
<b>PONTUAÇÃO DA AVALIAÇÃO DE GOVERNO NA ÁREA: PREVIDÊNCIA</b>	<b>4,98</b>	<b>7,84</b>	<b>9,38</b> ↑

Como bem ponderado pela Equipe de Trabalho, é possível constatar que, desde o início da aplicação dos questionários de avaliação, houve um “*avanço claro de um exercício para o outro, evoluindo de um total de 4,98 em 2020, para 7,84 em 2021 e chegando a 9,38 em 2022*”, cuja evolução “*pode ser atribuída a melhoria da gestão, seja pela adequação de processos e rotinas ou pela melhoria na execução e controle das atividades*” (peça 147, fl. 162).

Salienta-se, no entanto, um ponto crítico encontrado na avaliação, que é a questão “QA1: *Há implementação e regulamentação da Previdência Complementar no Estado do Paraná?*”, que, embora o Estado tenha obtido a pontuação máxima nesse quesito, na prática, é observado que a Previdência Complementar foi instituída e regulamentada, mas ainda não está operacional, resultando na ausência de recolhimentos e da proteção necessária aos servidores públicos.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Tal situação, abordada em item específico do Relatório Final (peça 147, fl. 423), será objeto de análise detalhada no tópico 2.10.5 do presente Parecer Prévio, uma vez que a falta de operacionalização pode impactar negativamente o sistema de previdência social, pressionando-o com custos mais elevados para sustentar beneficiários e afetando as finanças públicas devido à não realização das contribuições planejadas, sem contar que a ausência de proteção gera insegurança financeira futura para os servidores públicos.

### 1.5. GOVERNANÇA DAS INFORMAÇÕES CONTÁBEIS

Norteadas por um conjunto de princípios, diretrizes, objetivos, políticas, práticas, estruturas e competências organizacionais, e tendo por objetivo a prestação das contas, a tomada de decisões e a *accountability*, a governança das informações contábeis diz respeito às características qualitativas (representação fidedigna, completa, neutra, livre de erro material, relevante, tempestiva e comparável) e à confiabilidade das informações frente à realidade econômica e patrimonial que se pretende representar, direcionada a orientar e subsidiar tanto os usuários diretos das Demonstrações Contábeis, quanto os componentes dos controles interno, externo e social, além de quaisquer outros interessados.

Nesse contexto, assume substancial relevância a competência da Secretaria de Estado da Fazenda (SEFA) de desempenhar a contabilidade geral do Estado, estabelecida no art. 27 da Lei Estadual nº 19.848/19.<sup>11</sup>

Partindo dessa premissa, a análise do Balancete e do Balanço Patrimonial do Poder Executivo do Estado, emitidos em 31/12/2022, compreendeu um cotejo com as informações e os esclarecimentos prestados pela Secretaria de Estado da Administração e da Previdência (SEAP), pela Procuradoria Geral do Estado (PGE) e, notadamente, pela Secretaria de Estado da Fazenda (SEFA).

Feito esse esclarecimento, tratemos dos itens selecionados para análise da Governança das Informações Contábeis.

---

<sup>11</sup> Art. 27. À Secretaria de Estado da Fazenda – SEFA compete: (...)

VII - a promoção de **medidas de controle interno** e providências **exigidas pelo controle externo** da administração pública; (...)

IX - A **contabilidade geral** e administração de todos os recursos financeiros do Estado, independentemente da fonte;

X - A auditoria contábil-financeira, análise e controle de recursos da Administração Direta e Indireta; (...)



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

### 1.5.1. Registro de “Outros Créditos de Longo Prazo”

Segundo a Norma Brasileira de Contabilidade, NBC TSP Estrutura Conceitual (CFC, 2016), ativo é um recurso controlado no presente como resultado de evento passado, sendo que *“Recurso é um item com potencial de serviços ou com a capacidade de gerar benefícios econômicos”*.

Da análise do Balanço Patrimonial do Estado em 31/12/2022, constatou-se, no Ativo Não Circulante, um saldo de R\$ 2.824.424.856,68 em *“Outros Créditos de Longo Prazo”*.

Questionada quanto à composição desse saldo (CACO nº 250.074), a SEFA informou que ele seria assim constituído:

Elemento	Valor
Bird/O Novo Paraná	113.150.000,00
Reflorestadora Banestado - Carteira C	47.717.000,00
Bens Não De Uso - F	1.256.035,23
Carteira de Desenvolvimento - Contrato Tipo D	9.201.939,92
Santa Catarina	1.027.352.437,80
Osasco	327.622.724,26
Osasco	736.827.350,64
Osasco	272.047.599,47
Guarulhos	283.016.166,06
Cohapar	6.233.603,30
<b>Total</b>	<b>2.824.424.856,68</b>

Quanto à probabilidade (provável, possível ou remota) de recebimento desses elementos, em **30/03/2023** a SEFA informou o seguinte (CACO nº 251.535 – Ofício Informação nº 89/2023 – DTE/DCMF):

- A baixa do montante de R\$ 113.150.000,00 foi realizada em 01/02/2023 por meio da Nota de Lançamento Contábil nº 23000128;
- Em relação ao valor de R\$ 47.717.000,00 tendo em vista tratar-se de patrimônio do Estado do Paraná, e não de crédito a receber, este Departamento realizou a baixa contábil do Ativo, conforme Nota de Lançamento Contábil nº 23000209 em 23/03/2023.
- Em relação aos títulos emitidos pelo Estado de Santa Catarina, pelo município de Osasco, e pelo município de Guarulhos, foi prontamente respondido pela egrégia Procuradoria Geral do Estado – PGE, com a devida reclassificação dos títulos em 23/03/2023 por meio da Nota de Lançamento 23000207.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Assim, embora mais de 99% desse saldo tenha sido baixado no início de 2023 (R\$ 2.807.733.278,23), em 31/12/2022 o Balanço Patrimonial do Estado estava **superavaliado em R\$ 2,8 bilhões**, notadamente porque, segundo a resposta apresentada pela própria SEFA e pela PGE (peça 132, fls. 22 a 25), esse montante não tinha o status de “*provável*” recebimento pelo Estado.

Tanto é assim que, ao justificar porque os R\$ 2.807.733.278,23 foram regularizados e baixados apenas em março/2023, o Estado mencionou que os órgãos de origem também realizaram as baixas somente em 2023, após a identificação do erro.

Não havendo uma discordância do Estado de que seu Balanço Patrimonial encerrado em 31/12/2022 está superavaliado, é de se concluir que, relativamente aos “*Outros Créditos de Longo Prazo*”, as informações contábeis do Ativo Não Circulante não são fidedignas, tampouco tempestivas (pois corrigidas apenas em 2023).

Na prática, o registro intempestivo dessa diferença acabou, de um lado, “*beneficiando*” o Resultado do Exercício de 2022 e, de outro, “*prejudicando*” o Resultado do Exercício de 2023, que suportou o registro de uma Variação Patrimonial Diminutiva do exercício anterior.

De toda sorte, embora o Balanço Patrimonial aponte, em 31/12/2022, um saldo de R\$ 2,8 bilhões na conta “*Outros Créditos de Longo Prazo*”, em março de 2023, no curso da instrução deste processo, ele foi praticamente regularizado, de modo que a falha identificada deve ser objeto de **ressalva**, conforme jurisprudência consolidada desta Corte (Súmula nº 8), nos seguintes termos:

5. superavaliação do Balanço Patrimonial do Poder Executivo em R\$ 2,8 bilhões, em razão da manutenção indevida do registro desse montante no grupo “*Outros Créditos de Longo Prazo*” do Ativo Não Circulante, regularizada intempestivamente em março de 2023.

### 1.5.2. Ativo Imobilizado

Segundo a Norma Brasileira de Contabilidade, NBC TSP 07 (CFC, 2017), o custo de item do Ativo Imobilizado deve ser reconhecido como ativo apenas se: (a) for provável que benefícios econômicos futuros ou potencial de serviços



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

associados ao item fluirão para a entidade; e (b) o custo ou o valor justo do item puder ser mensurado confiavelmente.

Além disso, a NBC TSP 07 (CFC, 2017) dispõe que cada componente de item do Ativo Imobilizado com custo significativo em relação ao custo total do item deve ser depreciado separadamente, devendo o montante da depreciação ser reconhecido no resultado do período.

Em relação aos registros contábeis do Estado, foram avaliados os valores e controles relacionados às seguintes contas do Grupo Imobilizado do Ativo Não Circulante: Bens Imóveis – Conta 12321000000; e Bens Móveis – Conta 12311000000.

Comparando o Balancete consolidado de dezembro 2022, emitido via sistema SEI-CED em 31/12/2022, com os sistemas GPI e GPM, a Equipe de Trabalho encontrou as seguintes divergências:

Item Patrimonial	Conta	Balancete	GPI/GPM	Diferença
Bens Imóveis	12321000000	14.745.625.647,37	12.781.040.645,74	1.964.585.001,63
Bens Móveis	12311000000	6.242.660.338,09	30.048.133.559,40	23.805.473.221,31
Depreciação Acum. Imóveis	12381020000	-86.355.770,11	-1.888.182.084,17	1.801.826.314,06
Depreciação Acum. - Móveis	12381010000	-1.159.339.935,49	-2.243.005.880,06	1.083.665.944,57
<b>Valor líquido</b>		<b>19.742.590.279,86</b>	<b>38.697.986.240,91</b>	<b>18.955.395.961,05</b>

Em virtude dessas divergências, a Equipe concluiu que, por possível inobservância da NBC TSP 07, bem como dos prazos previstos no item 3.3 do Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais – PIPCP, aprovado pela



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Portaria nº 548/2015 da STN,<sup>12</sup> o Grupo Imobilizado do Ativo Não Circulante poderia estar subavaliado em R\$ 18.955.395.961,05.

Questionado quanto à diferença detectada, o Estado justificou (peça 132, fls. 22 e ss.) que sua unidade de contabilidade e patrimônio tem orientado e conscientizado sobre a importância do tratamento das informações e da tempestividade dos ajustes, havendo ações gradativas em andamento.

Além disso, mencionou que, embora as unidades programáticas centrais de contabilidade e patrimônio realizem um trabalho conjunto, não haveria meios coercitivos para as unidades que operam na ponta, em posse das quais estaria a documentação pertinente, de modo que a Diretoria de Contabilidade Geral da SEFA sequer poderia identificar e realizar os ajustes negligenciados. Como exemplo, mencionou que apenas a Universidade Estadual de Londrina seria responsável por uma diferença de R\$ 9 bilhões.

Em complemento, a SEFA/DCG informou que demonstrou os problemas nas Notas Explicativas da prestação de contas, com o compromisso de adequar os registros, sendo necessária uma determinação para que as unidades de ponta realizem os ajustes. No mais, informou ter solicitado à Casa Civil do Estado ações quanto ao cumprimento dos prazos e procedimentos necessários ao tratamento do patrimônio móvel.

Pois bem. Embora a SEFA cogite um compromisso de adequação dos registros, a análise da defesa revela inexistir uma ação contundente para solucionar a questão, restando configurada a inobservância tanto da NBC TSP 07, quanto da Portaria nº 548/2015 da STN.

Como agravante, convém recordar que o Acórdão de Parecer Prévio nº 271/21 – Tribunal Pleno, que apreciou as contas do exercício de 2020, emitiu as seguintes ressalvas e recomendações acerca da matéria (para além das recomendações 24 e 28, já referidas acima):

---

<sup>12</sup> Que, no prazo 7, do item 3.3, determinou a todos os Estados Brasileiros, a partir de 01/01/2019, o: “*Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos bens móveis e imóveis; respectiva depreciação, amortização ou exaustão; reavaliação e redução ao valor recuperável (exceto bens do patrimônio cultural e de infraestrutura)*”.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

### **Ressalvas:**

13. Descumprimento do prazo previsto na Portaria STN nº 548/2015 para a realização do ajuste a valor justo (reavaliação) dos bens móveis, imóveis e intangíveis do Poder Executivo do estado do Paraná;
14. Ausência do registro contábil da depreciação dos bens móveis de órgãos e entidades do Poder Executivo do estado do Paraná;
15. Descumprimento do prazo previsto na Portaria STN nº 548/2015 para a realização da adaptação dos sistemas patrimoniais do Estado à nova Contabilidade Pública;

### **Recomendações:**

20. Realizar o ajuste a valor justo (reavaliação) dos bens móveis, imóveis e intangíveis do Poder Executivo do estado do Paraná que ainda não passaram por esse processo, na forma da Portaria STN n.º 548/2015, bem como o registro contábil dessa atualização de valores;
21. Realizar o registro contábil da depreciação dos bens móveis, de acordo com o relatório gerencial do Sistema de Gestão do Patrimônio Móvel – GPM, observando a devida normatização contábil;

Logo, relativamente às contas bens móveis e bens imóveis (e suas respectivas depreciações acumuladas), conclui-se que as informações contábeis do Grupo Imobilizado do Ativo Não Circulante não são fidedignas, tampouco tempestivas, apresentando uma distorção relevante, no total de R\$ 18.955.395.961,05, equivalente a 43,9% dos R\$ 43,3 bilhões registrados no Ativo Não Circulante do Poder Executivo (peça 145, fl. 150), cuja divergência deve ser objeto de **ressalva** (em complemento à lançada no tópico 2.3.2, acima), nos seguintes termos:

6. falta de fidedignidade e tempestividade dos registros no Balanço Patrimonial do Poder Executivo, pois apresentam uma distorção de R\$ 19 bilhões no grupo “Imobilizado” do Ativo Não Circulante, decorrente da inobservância da NBC TSP 07 e da Portaria nº 548/2015 da STN.

Soma-se, ainda, a necessidade de expedição da seguinte

### **recomendação:**

2. ao Chefe do Poder Executivo, que tome providências para garantir coercitividade à atuação da SEFA, quando necessária ao desempenho da competência estabelecida no art. 27 da Lei Estadual nº 19.848/2019, a fim de assegurar: (i) um controle efetivo dos Bens



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Móveis e Imóveis que compõem o Ativo Imobilizado, atentando-se à NBC TSP 07; (ii) o cumprimento dos prazos fixados na Portaria nº 548/2015 da STN relativamente aos Bens Móveis e Imóveis que compõem o Ativo Imobilizado do Estado; e (iii) a observância dos procedimentos constantes no MCASP – em relação aos Bens Móveis e Imóveis que compõem o Ativo Imobilizado.

### 1.5.3. Provisão e Passivo Contingente dos processos judiciais em andamento

Provisão é uma conta que registra um passivo presente relativo a um evento passado, notadamente quando, para liquidação da obrigação, seja provavelmente necessária a saída de recursos (NBC TSP 03 – CPC, 2017).

Por sua vez, passivo contingente são obrigações possíveis, que podem – ou não – ser confirmadas.

No caso das ações judiciais, sendo incerta a ocorrência de determinados eventos e a constituição de uma obrigação presente, a própria entidade indica, na data das demonstrações contábeis, se a obrigação presente existe ou não.

Se a existência da obrigação for mais provável, reconhece-se a provisão. Do contrário, se for mais provável que inexistir obrigação na data das demonstrações contábeis, evidencia-se o passivo contingente.

Na hipótese presente, diante do saldo de R\$ 1.541.828.395,10 constante (como provisionado) no Balancete consolidado de dezembro 2022, emitido via sistema SEI-CED em 31/12/2022, a SEFA e a PGE foram questionadas quanto à composição desse saldo.

Em linhas gerais, a SEFA informou (Ofício nº 112/2022, protocolo 19.690.927-3) que não daria o detalhamento das informações relativas às Demandas Judiciais classificadas como risco possível e provável.

Por sua vez, embora tenha mencionado não possuir um sistema de gerenciamento que permita o pleno controle dos dados, a PGE informou (protocolo 19.694.144-4) que as informações relativas aos passivos contingentes decorrentes de ações judiciais foram encaminhadas à SEFA, compondo o Anexo de Riscos Fiscais do § 3º do art. 4º da LRF.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Além disso, informou (Informação nº 09/2022 – PGE/CPAS) a estimativa dos valores dos riscos para 2023 (exceto das instituições de ensino superior), assim classificados:

- a) **risco provável** = R\$ 16.770.608.307,54
- b) **risco possível** = R\$ 8.440.709.956,17
- c) **risco remoto** = R\$ 3.742.935.852,33

Quanto aos valores dos processos judiciais das Universidades Estaduais, não computados pela PGE, um levantamento realizado em 2022 pela 7ª Inspeção de Controle Externo assim concluiu:

Universidade	Passivo Circulante	Passivo Não Circulante	Total do Passivo	Potencial Passivo não reconhecido
UEL	4.909.693,89	-	4.909.693,89	12.590.406,18
UEM	822.086,25	-	822.086,25	90.486.440,17
UENP	2.762.847,99	260.102,97	3.022.950,96	6.118.100,87
UEPG	18.879.341,22	-	18.879.341,22	23.570.333,71
UNESPAR	7.735.748,04	-	7.735.748,04	7.995.504,39
UNICENTRO	124.566,53	-	124.566,53	31.101.880,78
UNIOESTE	3.602.077,20	124.060,50	3.726.137,70	65.614.174,88
<b>TOTAL</b>	<b>38.836.361,12</b>	<b>384.163,47</b>	<b>39.220.524,59</b>	<b>237.476.840,98</b>

Diante dessa possível ausência de fidedignidade quanto às provisões judiciais e passivos contingentes, o Estado foi assim questionado:

- a) Se o risco provável de perda de processos judiciais apontado pela PGE consiste em R\$ 16.770.608.307,54, por que há apenas R\$ 1.541.828.395,10 provisionados no Balanço? e
- b) Por que não há um sistema na Procuradoria Geral do Estado que gerencie os processos judiciais que representam os passivos contingentes?



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em sua resposta (peça 132, fls. 22 e ss.), o Estado justificou que os registros contábeis das Demandas Judiciais classificadas como Risco Provável e Possível são realizados no Anexo II – Riscos Fiscais, da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Além disso, verificando o Balanço Patrimonial da AGE/SEFA e o Balanço Patrimonial Consolidado Global, o Estado afirmou que os riscos prováveis estão efetivamente registrados no montante de R\$ 16.770.608.307,54, no Passivo Circulante. Quanto ao montante de R\$ 1.541.828.365,10, apontado como provisionado no balanço, afirmou tratar-se da consolidação global de provisões registradas no longo prazo por diversas unidades e diversos reconhecimentos.

Pois bem. Com as justificativas apresentadas, restou evidenciado que inexistente divergência entre o informado pela PGE e o lançamento realizado pela SEFA no Balanço Consolidado, não havendo, portanto, a divergência inicialmente cogitada.

Por outro lado, sobre a alegação da SEFA de que não deteria as informações relativas aos valores das provisões judiciais e passivos contingentes das Universidades Estaduais, convém recordar que tanto a Lei Complementar Estadual nº 231/2020 quanto a Lei Estadual nº 19.848/2019 lhe atribuem a responsabilidade de verificar se as Universidades estão reconhecendo, mensurando e demonstrando em seus respectivos Balanços Patrimoniais as provisões judiciais e os passivos contingentes. *In verbis*:

### **Lei Complementar Estadual 231/2020**

Art. 21. Institui o Sistema Integrado de Contabilidade do Estado do Paraná, cujo órgão central é a **Secretaria de Estado da Fazenda**.

Art. 22 O Sistema de Contabilidade do Estado deverá ser integrado a todos os demais sistemas de natureza similar do Estado do Paraná, e tem como objetivo promover:

Inciso III “**o acompanhamento contínuo das normas contábeis aplicadas ao setor público**, de modo a garantir que os princípios fundamentais de contabilidade sejam respeitados no âmbito do setor público”

### **Lei Estadual nº 19.848/2019**

Art. 27. À Secretaria de Estado da Fazenda - Sefa compete

X - A auditoria contábil-financeira, análise e controle de recursos da Administração Direta e Indireta



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Aliás, a inexistência de um sistema de gerenciamento dos processos judiciais que representam os passivos contingentes revela a falta de controles eficientes em relação ao cumprimento da NBC TSP 03, possibilitando a ocorrência de distorções nas informações contábeis.

Nesse contexto, embora a divergência inicialmente cogitada tenha sido esclarecida por ocasião do contraditório, há que se **recomendar**:

3. ao Chefe do Poder Executivo, que, visando atender ao item 22 da NBC TSP 03, implante, via SEFA e unidade de Contabilidade Geral, a partir do Exercício de 2023, mecanismos de verificação e reconhecimento, no Passivo Circulante e no Passivo Não Circulante, de todas as provisões e passivos contingentes dos processos judiciais em andamento (inclusive os relativos às Universidades Estaduais).

### 1.5.4. Dívida Ativa

Segundo o art. 39 da Lei nº 4.320/1964, os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, serão escriturados como receita do exercício em que forem arrecadados. O § 1º determina que os créditos de que trata tal artigo, exigíveis pelo transcurso do prazo para pagamento, serão inscritos como Dívida Ativa, após apurada a sua liquidez e certeza, e a respectiva receita será escriturada a esse título.

Os saldos constantes no Balancete consolidado de dezembro 2022, emitido via sistema SEI-CED, em 31/12/2022, em relação à Dívida Ativa são os seguintes:

Balancete Consolidado	Valor R\$
Dívida Ativa Tributária - Ativo Circulante	902.326.164,21
Dívida Ativa Tributária - Ativo Não Circulante	41.492.118.050,36
<b>Total</b>	<b>42.394.444.214,57</b>
Balancete Consolidado	Valor R\$
Dívida Ativa Não Tributária - Ativo Circulante	103.903.938,55
Dívida Ativa Não Tributária - Ativo Não Circulante	1.008.185.429,84
<b>Total</b>	<b>1.112.089.368,39</b>



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Questionada quanto à composição desses saldos, a resposta da SEFA (Ofício nº 1.659/2023) indicou uma divergência de R\$ 3.905.850.247,38 entre suas planilhas e o montante constante do Balanço Patrimonial em exame, assim resumida:

Dívida Ativa	Planilha da SEFA	Balanço Patrimonial	Divergência
Tributária	46.586.684.923,61	42.394.444.214,57	4.192.240.709,04
Não Tributária	825.698.906,73	1.112.089.368,39	-286.390.461,66
<b>Total</b>	<b>47.412.383.830,34</b>	<b>43.506.533.582,96</b>	<b>3.905.850.247,38</b>

Indagada quanto a tal divergência (CACO nº 252.530), identificada no Primeiro Relatório da Equipe de Trabalho (peça 119), a SEFA argumentou o seguinte (Ofício nº 1423/2023):

(...) as informações prestadas pela unidade 09900 (Tesouro Estadual) alcançaram em boa medida a demanda da Corte de Contas, sendo que, de outra sorte, se verifica que eventual desarranjo advindo de demais unidades que compõe o Executivo Estadual serão apaziguados quando da operação do SIAFIC/PR. Com efeito, dentro da lógica do sistema que determina o mínimo possível de intervenção humana, se evitará que divergências se apresentem, bem como, se atenderá o PIPCP.

Considerando-se que tal resposta não justificou a divergência inicialmente detectada entre o Balanço Patrimonial do Estado e os controles da Dívida Ativa, oportunizou-se, ao gestor das contas, a apresentação do respectivo contraditório.

Relativamente à **Dívida Ativa Não Tributária**, o Estado do Paraná informou (peça 132, fls. 22 e ss.) que em seu balanço consolidado constam valores superiores aos apontados pela Secretaria da Fazenda porque diversos órgãos possuem valores lançados na Dívida Ativa Não Tributária, conforme tabela a seguir:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

**Quadro 5 – Demonstrativo dos Lançamentos na Dívida Ativa não Tributária**

06931	IAT – Instituto Água e Terra	R\$ 5.000.000,00
07730	DER – Departamento de Estradas e Rodagem	R\$ 98.903.938,55
04548	UENP Jacarezinho – Universidade Estadual do Norte do Paraná	R\$ 41.297,79
06733	PRED – Paraná Edificações	R\$ 6.978.779,24
06931	IAT – Instituto Água e Terra	R\$ 197.651.965,86
Total		R\$ 308.575.981,44

Por sua vez, a Diretoria do Tesouro Estadual (DTE/SEFA) aduziu que os valores inscritos em dívida ativa são atualizados na contabilidade da unidade 99 (Tesouro do Estado) e que os montantes inscritos em **Dívida Ativa Tributária**, em 31/12/2022, perfizeram o total de R\$ 39.986.459.411,88, e em **Dívida Ativa Não Tributária**, o valor de R\$ 803.513.386,95, demonstrados no Balancete de Verificação.

A despeito de tais considerações, a divergência entre a Dívida Ativa controlada pela Receita Estadual e os valores contabilizados no Balanço Patrimonial do Estado, apontada no Primeiro Relatório (peça 119), no montante de R\$ 3,9 bilhões, permanece injustificada, revelando que, da forma como está contabilizada a Dívida Ativa do Estado, suas Demonstrações Contábeis não são fidedignas, tampouco tempestivas, prejudicando a tomada de decisão por parte de seus usuários, de modo que, diante de sua materialidade (corresponde a 5,4% do Ativo Total do Poder Executivo de R\$ 72,7 bilhões, conforme peça 145, fl. 150) tal divergência deve ser objeto da seguinte **ressalva**:

7. falta de fidedignidade e tempestividade das Demonstrações Contábeis do Poder Executivo, pois apresentam uma divergência de R\$ 3,9 bilhões entre a Dívida Ativa controlada pela Receita Estadual e os valores contabilizados no Balanço Patrimonial.

Mostra-se pertinente, ainda, a expedição da seguinte **recomendação** proposta pela Equipe de Trabalho:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

4. ao Chefe do Poder Executivo que providencie o levantamento da efetiva Dívida Ativa do Estado, bem como sua correta contabilização no Balanço Patrimonial.

### 1.5.5. Estoques

Comparando os saldos dos Estoques constantes no Balancete consolidado de dezembro de 2022 do Estado, emitido via sistema SEI-CED, em 31/12/2022, com os saldos do sistema de Gestão de Materiais e Serviços (GMS), a Equipe de Trabalho identificou a seguinte divergência:

<b>GMS</b>	<b>320.054.560,57</b>
<b>Balancete dezembro/2022</b>	<b>447.809.335,98</b>
<b>Diferença</b>	<b>127.754.775,41</b>

Questionada (CACO nº 252.055) quanto à possível superavaliação do Ativo Circulante em R\$ 127.754.775,41, a Secretaria de Estado da Fazenda mencionou o seguinte (Ofício GS/SEFA nº 1569/2023):

(...) esta SEFA compreende que a diferença indicada decorra do não cumprimento por algumas unidades do Decreto nº 5.880, de 7 de outubro de 2020, que determina a utilização do GMS por todos os órgãos e entidades da Administração Pública do Estado Direta e Indireta do Estado.

Neste ponto, se indica que tal fato foi alvo de busca de diligências por parte da SEFA/DCG, conforme pode ser observado no protocolo SID 18.363.879-3, onde se buscou sensibilizar os agentes capazes de demandar cumprimento legal quanto a real necessidade de utilização do sistema GMS, principalmente em razão da busca do atendimento ao PIPCP e aos requisitos dados pelo Decreto Federal nº 10.540, de 5 de novembro de 2020, em especial a integração tão necessária a um SIAFIC.

Em relação à determinação (Portaria STN nº 548/2015) de que os Estoques fossem contabilizados a partir do exercício de 2021, o Secretário informou que:

Cumpra indicar alguns elementos já apresentados à Corte de Contas, referente as ações que vem sendo realizadas pela Contabilidade-Geral do Estado para atendimento da Portaria STN nº 548, de 2015, neste sentido, se tomou a frente por intermédio da assunção da presidência em duas



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

comissões distintas que objetivam a implementação do PIPCP: Comissão Interinstitucional, para Implementação de Forma Conjunta dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais, na forma do Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais (PIPCP) e Comissão de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais da Administração Direta, Autárquica e Fundacional do Poder Executivo do Estado do Paraná.

No mais, foram relatadas as dificuldades encontradas pela Contabilidade Geral do Estado para implementar os procedimentos contábeis em conformidade com a legislação vigente:

Desta forma é certo afirmar que quanto ao trato contábil as definições constam no Plano de Trabalho e no Manual supramencionado, ademais, a Contabilidade-Geral do Estado atua orientando os procedimentos de registro no sistema contábil, entretanto, se esbarra em diversos empecilhos, vez que o trato se dá a nível de registros e lançamentos, de modo que as unidades são chamadas a cumprir os prazos determinados pela comissão, **mas sem qualquer força legal dada a esta SEFA/DCG para ordenar o cumprimento pelos agentes que atuam na ponta.**

Considerando que a resposta apresentada pela SEFA não justificou a divergência inicialmente detectada entre o Balanço Patrimonial e os controles de estoques do sistema GMS, oportunizou-se a apresentação de contraditório ao Chefe do Poder Executivo do Estado.

Em resposta (peça 132, fls. 22 e ss.), a defesa relatou as competências da DCG/SEFA como Órgão Central de Contabilidade definidas na Lei Complementar nº 231/2020 e as competências das unidades setoriais. Além disso, afirmou que, segundo o art. 24 da LC nº 231/2020, a responsabilidade pelos registros contábeis seria dos órgãos setoriais que fazem parte do SIAF.

Ponderou que, para a DCG/SEFA, a diferença pode decorrer do não cumprimento, por algumas unidades, do Decreto nº 5.880/2020, que obriga a utilização do GMS por todos os órgãos e entidades da Administração Pública Direta e Indireta, tanto que tal utilização teria sido provocada pelo protocolo SID 18.363.879-3, especialmente para atendimento ao PIPCP e ao Decreto Federal nº 10.540/2020, que enfatiza a integração essencial com o SIAFIC.

Relatou que a DCG/SEFA busca orientar os núcleos Fazendários e órgãos similares por diversos meios, objetivando padronizar e melhorar a qualidade



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

da informação contábil, além de uma conformidade com a legislação vigente e um aprimoramento dos processos contábeis na Administração.

Por fim, apresentou um novo quadro detalhando o saldo da conta contábil 11500000000 – ESTOQUES (peça 132, fls. 39 e ss.), com os valores de cada órgão diferentes daqueles analisados durante os trabalhos desta Equipe de Trabalho, mas praticamente com a mesma divergência total inicialmente detectada.

Pois bem. Embora ciente dos vícios apontados, o Estado não indicou a adoção de providências hábeis a mitigar a divergência, notadamente para que seu Balanço Patrimonial consolidado reflita os saldos de Almojarifados constantes no sistema GMS.

Considerando que o Plano de Implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais – PIPCP aprovado pela Portaria nº 548/2015-STN,<sup>13</sup> em seu item 3.7, estabeleceu a necessidade de “*reconhecimento, mensuração e evidenciação dos estoques*”, com obrigatoriedade para os Estados a partir de 01/01/2021 (prazo 18),<sup>14</sup> inclusive mediante “*integração entre o sistema contábil do Ente Público e os sistemas de controle físico de seus estoques*”, com vistas a “*garantir que os controles físicos estejam sempre conciliados com os controles contábeis*”, restou igualmente descumprido o disposto no art. 22, IV, da Lei Complementar Estadual nº 231/2020, que define como objetivo do Sistema de Contabilidade do Estado o atingimento do PIPCP, situação que enseja a aposição da seguinte **ressalva**:

**8.** divergência entre os saldos dos Estoques constantes do Balanço Patrimonial e do sistema de Gestão de Materiais e Serviços (GMS), em descumprimento ao prazo previsto na Portaria STN nº 548/2015 para o reconhecimento, mensuração e evidenciação dos estoques, e consequente descumprimento ao art. 22, IV, da Lei Complementar Estadual nº 231/2020.

No mais, objetivando evitar que distorções relevantes afetem a qualidade das informações constantes das Demonstrações Contábeis, há que se **recomendar**:

<sup>13</sup> Disponível em: [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO\\_ANEXO:6421](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:6421) – acesso em 28/10/2023.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

5. ao Chefe do Poder Executivo do Estado, que tome providências para garantir coercitividade à atuação da SEFA, quando necessária ao desempenho da competência estabelecida no art. 27 da Lei Estadual nº 19.848/19, a fim de assegurar: (i) a compatibilização dos saldos dos Estoques constantes dos registros contábeis com os controles do sistema GMS; e (ii) a implementação de mecanismos que garantam a utilização obrigatória do GMS por todos os órgãos e entidades da Administração Pública Direta e Indireta do Estado, em obediência ao Decreto Estadual nº 5.880/2020;

6. ao Chefe do Poder Executivo do Estado, que, visando a qualidade, a fidedignidade e a tempestividade das informações contábeis, edite normatização que atenda ao disposto no item 1 da NBC TSP 04, de 25/11/2016, que estabelece o tratamento contábil para os estoques.

### 1.6. GOVERNANÇA DE PESSOAS, GESTÃO DE PESSOAL E GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA DAS DESPESAS COM PESSOAL

De início, interessante destacar, para fins meramente informativos, que, segundo o Relatório Final da Equipe de Trabalho, com base em dados de dezembro de 2022, informados pela SEAP, o Poder Executivo do Estado do Paraná é composto por 118.633 servidores efetivos e 28.624 temporários, *“com média de permanência no serviço público entre 11 e 20 anos para os efetivos, com idade média entre 36 e 50 anos e quantitativo maior de desligamentos e aposentadorias, em relação ao ingresso, na ordem de 88%”* (peça 147, fl. 215). Governança de Pessoal e Gestão de Pessoas

#### 1.6.1.1. Práticas de governança de pessoal e de gestão de pessoas

A partir de um levantamento realizado junto a órgãos e entidades estaduais, por meio da aplicação de questionários, a Equipe de Trabalho das Contas buscou identificar o nível de implementação de práticas de governança de pessoal e de gestão de pessoas<sup>15</sup> no âmbito do Poder Executivo do Estado do Paraná. Foram avaliadas as seguintes práticas:

<sup>14</sup> 18. Reconhecimento, mensuração e evidenciação dos estoques.

<sup>15</sup> Assim conceituadas no relatório, conforme definição do Tribunal de Contas da União (peça 147, fl. 215):

*“Governança de Pessoal é o conjunto de mecanismos de avaliação, direcionamento e monitoramento da gestão de pessoas para garantir que esse recurso agregue valor ao negócio da organização, com riscos aceitáveis. (...) Gestão de Pessoas é o conjunto de práticas gerenciais e institucionais que visam a estimular o desenvolvimento de competências, a melhoria do desempenho, a motivação e o comprometimento dos servidores com a instituição, bem como a favorecer o alcance dos resultados institucionais”.*



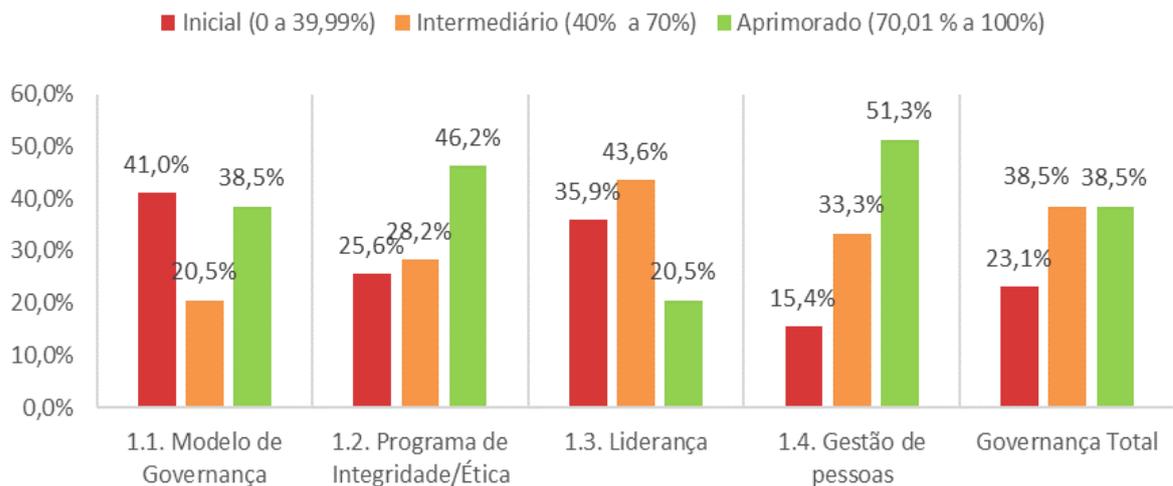
# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

a) Quanto à governança de pessoal: (1) estabelecimento de modelo de governança; (2) desenvolvimento de programa de integridade e ética; (3) incentivo e fomento às lideranças; e, (4) gestão de pessoas como suporte à governança de pessoal;

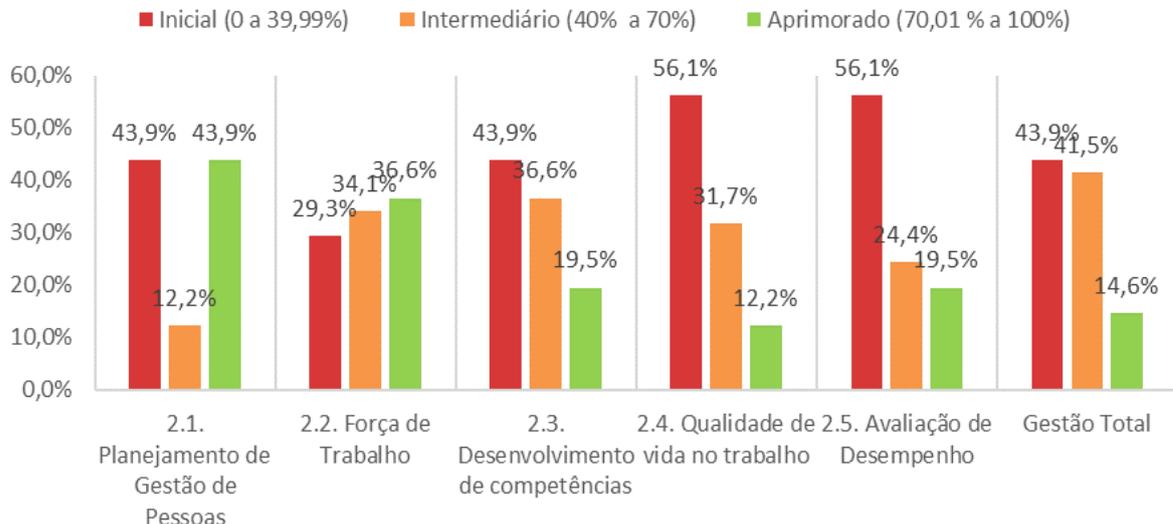
b) No tocante à gestão de pessoas: (1) planejamento de gestão de pessoas; (2) força de trabalho; (3) desenvolvimento de competências; (4) avaliação de desempenho e (5) qualidade de vida no trabalho (motivação, ambiente e condições de trabalho, pesquisa de opinião, saúde no trabalho).

Os resultados do trabalho foram consolidados nos seguintes gráficos (peça 147, fls. 225 e 242), que demonstram a ampla possibilidade de aprimoramento das práticas avaliadas, nas diversas perspectivas abordadas:

**Figura 1 - Governança de Pessoal – Nível de implementação no Poder Executivo**



**Figura 2 - Práticas de Gestão de Pessoas – Nível de implementação no Poder Executivo**





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Após a análise dos esclarecimentos prestados em sede de contraditório (peça 132, fls. 54 a 58), a Equipe de Trabalho concluiu pela insuficiência das medidas e práticas informadas, sugerindo a expedição das seguintes recomendações ao Chefe do Poder Executivo Estadual:

- Instituir política de governança de pessoal, aplicável aos órgãos e entidades que compõem a estrutura do Poder Executivo Estadual, que disponha sobre princípios, diretrizes, instrumentos, mecanismos, processos e estrutura para que as atividades de avaliar, dirigir e monitorar a gestão sejam desempenhadas de forma eficaz;
- Estimular o comprometimento da alta administração com a integridade, na perspectiva da governança de pessoal, via capacitação, monitoramento da gestão ética, formulação de indicadores de desempenho e avaliação dos membros da alta administração com base nas metas institucionais;
- Estabelecer objetivos, indicadores e metas de Gestão de Pessoas;
- Instituir uma política de gestão de pessoas, com acompanhamento, monitoramento e avaliação de resultados, que permita a identificação das lacunas de competência, a identificação e documentação das necessidades individuais de capacitação, para subsidiar a tomada de decisão da EGP quanto aos cursos a serem ofertados;
- Aprimorar as ações voltadas à *qualidade de vida no trabalho*, de forma a obter uma abordagem ampla e sistemática e, como consequência, passe a integrar a cultura organizacional.

O estudo realizado pela Equipe de Trabalho consiste num diagnóstico bastante relevante, abrangente – e provavelmente inédito no Estado do Paraná – acerca do grau de adoção de práticas de governança e de gestão de pessoal no âmbito do Poder Executivo, constituindo uma fonte de dados extremamente importante para a Administração Estadual, e que já traz a indicação de diversos pontos passíveis de aprimoramento pelos gestores responsáveis.

Nesse quadro, parece mais pertinente e assertivo que, ao invés da expedição de diversas recomendações de caráter majoritariamente amplo ao Chefe do Poder Executivo no âmbito deste Parecer Prévio, que tem como principal destinatário o Poder Legislativo, seja encaminhada cópia do Relatório Final da Equipe de Trabalho (peça 147, fls. 214 a 280) à Secretaria de Estado da Administração e da Previdência<sup>16</sup> (SEAP), a fim de que o estudo possa subsidiar a

<sup>16</sup> Nos termos do Anexo I do Decreto nº 3.888/2020, a Secretaria de Estado da Administração e da Previdência tem por finalidade:

*“I - a coordenação e gestão das atividades de administração de recursos humanos e previdência, relativas a gestão de pessoas, a implementação e coordenação central da execução das atividades recursos humanos da administração direta, autárquica e fundacional, bem como o controle e supervisão do Sistema de Segurança Funcional do Estado do Paraná; II - as políticas, programas e projetos referentes à promoção de saúde dos servidores públicos, incluindo perícia médica; (...)*



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

adoção de medidas voltadas à melhoria das práticas de governança e gestão de pessoas no Estado do Paraná, com ciência à 4ª Inspeção de Controle Externo,<sup>17</sup> para que adote eventuais medidas fiscalizatórias, caso entenda cabível.

## 1.6.1.2. META4 como ferramenta de governança e de gestão de pessoal

Ainda que a questão referente à falta de integração das folhas de pagamento de todas as universidades estaduais ao sistema META4 tenha sido objeto de contraditório, à luz do disposto no art. 33 da Lei Estadual nº 20.648/2021,<sup>18</sup> acompanho o entendimento da Equipe de Trabalho de que a matéria não deve ser objeto de análise nos presentes autos, vez que já está sendo discutida nesta Corte de Contas, no âmbito da Tomada de Contas Extraordinária nº 533718/22.

## 1.6.2. **Governança Orçamentária das Despesas de Pessoal**

### 1.6.2.1. Monitoramento do limite de crescimento da despesa total com pessoal – Lei Complementar nº 231/2020

Inicialmente, interessante reproduzir a tabela constante da peça 147, fl. 250, que demonstra a evolução das despesas líquidas com pessoal e encargos sociais do Poder Executivo e sua comparação com o crescimento das receitas correntes líquidas, nos exercícios de 2019 a 2022:

**Tabela 1 - Evolução da arrecadação das receitas correntes líquidas e das despesas líquidas com pessoal e encargos sociais no estado do paraná entre 2019 e 2022**

ANO	RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (RCL)	DESPESAS LÍQUIDAS COM PESSOAL (DPES)	CRESCIMENTO NOMINAL DAS DPES	CRESCIMENTO % DA RCL	CRESCIMENTO % DA DPES	SITUAÇÃO
2019	38.912.966.583,16	17.582.333.250,33	828.067.516,52	3,5%	4,9%	Expansão
2020	40.200.382.037,76	18.394.551.196,25	812.217.945,92	3,3%	4,6%	Expansão
2021	47.808.298.301,78	20.170.041.254,11	1.775.490.057,86	18,9%	9,7%	Contração
2022	55.743.548.179,09	22.678.684.054,50	2.508.642.800,39	16,6%	12,4%	Contração

VIII – o desenvolvimento e coordenação das atividades voltadas à capacitação de servidores públicos por meio da Escola de Gestão do Paraná, mantendo articulação com os demais centros de formação do Poder Executivo Estadual”.

<sup>17</sup> Responsável pela fiscalização da SEAP no quadriênio 2023/2026, nos termos da Portaria nº 380/23 desta Corte de Contas.

<sup>18</sup> Trata-se da lei que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária do exercício financeiro de 2022, cujo art. 33, caput, estabelece que, “para cumprimento do disposto no § 6º do art. 48 da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000, todos os órgãos e unidades da Administração Direta e Indireta do Poder Executivo, ressalvadas apenas as empresas estatais não dependentes, deverão se integrar aos sistemas únicos de execução orçamentária e financeira e de processamento da folha de pagamento de pessoal”.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Formalizando o direcionamento pretendido da política fiscal relativa aos gastos com pessoal nos exercícios posteriores, o art. 15 da Lei Complementar Estadual nº 231/2020<sup>19</sup> estabeleceu limites ao aumento de tais despesas, determinando que “o crescimento da despesa total de pessoal ativo do Poder Executivo, a cada exercício não poderá ultrapassar 80% (oitenta por cento) do crescimento real da Receita Corrente Líquida apurada no exercício anterior”.

Questionada a Secretaria de Estado da Fazenda acerca do cumprimento do referido dispositivo legal, a Equipe de Trabalho das Contas concluiu, preliminarmente, com base na resposta apresentada, que, embora exista acompanhamento dos gastos com pessoal, o monitoramento específico previsto no art. 15, *caput*, não estaria sendo realizado.

Em sede de contraditório (peça 132, fl. 58), o Poder Executivo apenas informou que inexistente regulamentação específica para a Lei Complementar nº 231/2020 – estando tal questão dentre os objetivos da SEFA para os próximos períodos – mas que, de todo modo, a Diretoria de Contabilidade Geral está acompanhando o índice de pessoal em relação à Receita Corrente Líquida.

No entanto, como bem apontado pela Equipe de Trabalho das contas, o controle do índice de pessoal, com enfoque apenas nos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, não substitui o necessário monitoramento do crescimento das despesas de pessoal em relação à evolução da receita corrente líquida, conforme determinado em lei, assim como a inexistência de regulamentação interna específica não constitui justificativa suficiente para a sua não realização.

Ante o exposto, acolhendo a proposta da Equipe de Trabalho, deve ser expedida a seguinte **recomendação**:

**7.** ao Chefe do Poder Executivo, que estabeleça procedimentos específicos de acompanhamento do crescimento da despesa total de pessoal ativo do Poder Executivo, para que não ultrapasse, a cada exercício, 80% do crescimento real da Receita Corrente

<sup>19</sup> Art. 15. O crescimento da despesa total de pessoal ativo do Poder Executivo, a cada exercício não poderá ultrapassar 80% (oitenta por cento) do crescimento real da Receita Corrente Líquida apurada no exercício anterior

§ 1º Para os fins do disposto no caput deste artigo, a elaboração da Lei Orçamentária Anual deverá observar a projeção oficial da variação da receita corrente líquida para o exercício corrente.

§ 2º Observar-se-ão na execução orçamentária os índices definitivos da variação da receita corrente líquida do exercício anterior.

§ 3º Essa restrição se aplica inclusive à concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os expressamente autorizados na Lei de Diretrizes Orçamentárias e os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição Federal de 1988.

§ 4º Para fins de cálculo do crescimento da receita corrente líquida, não poderão ser computados acréscimos decorrentes de ingressos eventuais de despesas, como nos casos de operações de antecipação de parcelas de tributos postergados.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Líquida apurada no exercício anterior, nos termos do art. 15 da Lei Complementar Estadual nº 231/2020.

### 1.6.2.2. Projeções das despesas de pessoal nas leis orçamentárias

Constatou a Equipe de Trabalho das Contas que a projeção das despesas de pessoal na LDO e na LOA do exercício de 2022 foi realizada de modo global, sem especificação das verbas, e que a projeção das despesas da LDO não contemplou a implantação de promoções e progressões dos servidores.

Ocorre que a projeção de despesas sem individualização das verbas pode gerar entendimentos diversos quanto ao tipo e valor das despesas que realmente estão autorizadas em lei, como de fato ocorreu no âmbito do projeto de lei que resultou na Lei Estadual nº 20.225/2020, referente à regularização dos cargos em comissão e funções gratificadas nas universidades estaduais.

Conforme explicado pela Equipe de Trabalho, neste caso específico, que ensejou inclusive a instauração da Tomada de Contas Extraordinária nº 363109/20 perante esta Corte de Contas, ainda em trâmite, o cerne da discussão era justamente a existência de previsão ou não do pagamento da TIDE Administrativa<sup>20</sup> na LOA/2020, havendo posições divergentes entre a SETI (Superintendência de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior) e a SEFA, com graves consequências às contas públicas.

Em sede de contraditório (peça 132), relatou o Poder Executivo que as projeções relativas às despesas de pessoal para fins de composição dos projetos de leis orçamentárias são realizadas pela SEFA em consonância com as informações repassadas pela SEAP, e que, durante a elaboração da LDO 2022, não havia informações suficientes para subsidiar estimativas individuais de despesa para cada tipo de verba.

Afirmou-se, contudo, que, para o exercício financeiro de 2023, foram realizadas melhorias nos processos de elaboração das propostas de leis orçamentárias, com maior detalhamento nas projeções de despesas de pessoal e

---

<sup>20</sup> Este foi o nome dado na proposta de Tomada de Contas Extraordinária, de forma genérica, à Gratificação de Tempo Integral e Dedicção Exclusiva aos servidores ocupantes da Carreira Técnica e servidores comissionados das IEES.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

inclusão das previsões de ingressos, promoções e progressões para o exercício seguinte.

De acordo com a Equipe de Trabalho, em consulta à LDO 2023, foi possível constatar a consideração dos ingressos, promoções e progressões nas projeções, além do detalhamento de outros eventos relativos às despesas de pessoal. No entanto, não foram encaminhadas informações acerca das rotinas atualmente vigentes quanto às projeções das verbas, não sendo possível afirmar, segundo a equipe, se ainda são projetadas de forma global ou individualizada.

Diante disso, e considerando a importância de que as projeções das despesas de pessoal sejam realizadas de maneira detalhada, ainda mais à luz das discussões ocorridas no âmbito da Tomada de Contas Extraordinária nº 363109/20, acolho a sugestão da Equipe de Trabalho, a fim de que seja expedida a seguinte **recomendação**:

8. ao Chefe do Poder Executivo, que aprimore o processo de projeções de despesas de pessoal nas leis orçamentárias, para que sejam projetadas considerando estimativas individuais de despesa para cada tipo de verba constante no sistema de gerenciamento de folha do Estado, e não apenas com base em valores globais brutos.

### 1.6.2.3. Projetos de lei que implicaram aumento de despesas de pessoal em 2022

De acordo com informações obtidas pela Equipe de Trabalho das Contas, no exercício de 2022, foram aprovados 16 atos normativos (sendo 13 leis e 3 decretos) que implicaram aumentos de despesas com pessoal, na ordem de R\$ 675.000.000,00 (seiscentos e setenta e cinco milhões de reais).

Analisando os estudos de impacto orçamentário-financeiro apresentados nos protocolos que deram origem aos referidos atos normativos, a equipe constatou a existência de possíveis falhas nas medidas de compensação indicadas para dar cumprimento ao § 2º do art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal,<sup>21</sup> tais como: a) ausência de indicação dos valores monetários envolvidos; b)

---

<sup>21</sup> Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios. [\(Vide ADI 6357\)](#)  
§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o *caput* deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio. [\(Vide Lei Complementar nº 176, de 2020\)](#)



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ausência de demonstração da suficiência das medidas para fazer frente ao aumento da despesa; c) indicação de receita não permanente como medida de compensação; d) reduções já utilizadas como fundamento para outros protocolos de aumento de despesa.

Em outros casos, ainda, verificou-se que não foi indicado nenhum aumento permanente de receita ou redução permanente de despesas, constando apenas a necessidade de suplementação orçamentária.<sup>22</sup>

Após questionamentos realizados junto à SEFA acerca dos procedimentos seguidos nos referidos protocolos, a Equipe de Trabalho constatou que tal Secretaria realiza uma análise meramente formal do atendimento aos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, sem qualquer apreciação quanto à fidedignidade e à plausibilidade das premissas constantes dos estudos de impacto financeiro-orçamentário ou das medidas de compensação indicadas.

Embora a SEFA sustente que tais atribuições seriam da SEAP ou do ordenador de despesa, o art. 33 do Decreto nº 3.169/2019 – que trata dos procedimentos a serem seguidos no caso de projetos de lei referentes a despesas de pessoal e outras demandas que impliquem acréscimo de tais despesas – atribui a função de elaboração do estudo de impacto financeiro-orçamentário aos Grupos Orçamentários e Financeiros Setoriais,<sup>23</sup> subordinados à SEFA.

Ademais, o § 1º do art. 33<sup>24</sup> estabelece como responsabilidade da Diretoria de Orçamento Estadual, da Diretoria do Tesouro Estadual e da Diretoria de

---

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

<sup>22</sup> Na tabela de peça 147, fls. 258 a 260, constam as deficiências constatadas pela Equipe de Trabalho nas medidas de compensação indicadas em cada um dos protocolos.

<sup>23</sup> Art. 33. Os projetos de lei referentes a despesas de pessoal, inclusive criação de cargos e empregos públicos e reformulações de carreira, as propostas de abertura de concursos de ingresso ou de acesso, os expedientes que tratem de nomeação ou contratação de pessoal, a progressão e promoção de servidores e as outras demandas que impliquem acréscimo de despesa com pessoal e encargos sociais deverão cumprir ordenadamente as etapas estabelecidas a seguir:

I - solicitação inicial do órgão interessado à Secretaria de Estado da Administração e da Previdência, para emissão de parecer conclusivo, apresentando: [\(Redação dada pelo Decreto 7300 de 13/04/2021\)](#)

(...)

b) avaliação do impacto orçamentário, elaborado pelo respectivo Grupo Orçamentário e Financeiro Setorial. [\(Redação dada pelo Decreto 7300 de 13/04/2021\)](#)

<sup>24</sup> § 1º Para manifestação conclusiva da Secretaria de Estado da Fazenda:

I - a Diretoria de Orçamento Estadual deverá emitir parecer sobre a adequação orçamentária do pleito e demonstração do cenário global das despesas de pessoal do Estado; [\(Incluído pelo Decreto 8840 de 27/09/2021\)](#)

II - a Diretoria do Tesouro Estadual deverá se manifestar sobre o cumprimento do contido nos arts. 15 a 17 da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000, que versam sobre aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado; [\(Incluído pelo Decreto 8840 de 27/09/2021\)](#)



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Contabilidade Geral, todos órgãos da SEFA, a emissão de parecer sobre a adequação orçamentária do pleito e demonstração do cenário global das despesas de pessoal do Estado, a manifestação quanto ao cumprimento dos arts. 15 a 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal – que tratam do aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado – e a emissão de parecer sobre o demonstrativo das estimativas dos impactos sobre a folha de pagamento, encargos sociais e benefícios, tudo isso a fim de subsidiar a manifestação conclusiva da Secretaria acerca do projeto de lei.

Nesse quadro, bem apontou a Equipe de Trabalho que a ausência de manifestação crítica do órgão orçamentário acerca dos elementos contidos nos estudos de impacto financeiro-orçamentário e da suficiência das medidas de compensação indicadas *“prejudica, se é que não inviabiliza, a conclusão de que o aumento de despesa proposto não afetará as metas de resultados fiscais, nos termos do § 2º do art. 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal, cuja competência é da SEFA”* (peça 147, fl. 264).

A fim de corroborar a importância de uma análise efetiva e aprofundada por parte da SEFA, vale mencionar, novamente, a situação ocorrida na tramitação do Projeto de Lei nº 03/2020, convertido na Lei Estadual nº 20.225/20, que trata da regularização dos cargos em comissão e funções gratificadas nas Instituições Estaduais de Ensino Superior, objeto da Tomada de Contas Extraordinária nº 363109/20.

Naquele caso, após solicitação de esclarecimentos por parte desta Corte de Contas acerca do estudo de impacto orçamentário e financeiro do substitutivo do PL nº 03/2020 e da existência, ou não, de previsão orçamentária para pagamento da TIDE Administrativa em 2020, a SEFA identificou falha na metodologia utilizada para justificar a inexistência de aumento de despesa – e, por consequência, da suposta desnecessidade de apresentação de medidas de compensação – verificando que a TIDE não estava prevista no orçamento aprovado para aquele exercício, em contraposição ao que sustentava a Superintendência de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior.

---

III - a Diretoria de Contabilidade Geral deverá emitir avaliação e parecer do demonstrativo das estimativas dos impactos sobre a folha de pagamento, encargos sociais e benefícios, com vista ao controle do cumprimento dos limites de despesa de pessoal de que tratam os arts. 18 a 20 da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000. [\(Incluído pelo Decreto 8840 de 27/09/2021\)](#)



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Resta evidente, portanto, que as manifestações críticas da SEFA são de extrema relevância para subsidiar a tomada de decisões dos agentes envolvidos no processo – desde o ordenador das despesas até o chefe do Poder Executivo – possibilitando, por exemplo, a correção tempestiva de impropriedades ou a apresentação de medidas de compensação eficientes pelos órgãos interessados.

Ainda que, em sede de contraditório (peça 132), tenha sido descrita a tramitação legal dos protocolos que envolvem aumento de despesas de pessoal, nos termos do já citado art. 33 do Decreto nº 3.169/2019, a Equipe de Trabalho das Contas apontou que a elaboração dos estudos de impacto orçamentário tem sido realizada, na prática, pelos Grupos de Recursos Humanos Setoriais, e não pelos Grupos Orçamentários e Financeiros Setoriais, conforme se depreende do seguinte excerto:

Com relação a elaboração do estudo de impacto orçamentário, conforme confirmado pela SEFA e pela SEAP em reuniões realizadas com essa comissão, apesar de constar a assinatura dos responsáveis dos GOFs nos processos, a elaboração desses documentos tem sido feita pelos Grupos de Recursos Humanos Setoriais (GRHS). Inclusive, consta orientação da SEAP nesse sentido, indicando que ficaria a cargo das Unidades de Recursos Humanos elaborar o “quadro de custos e despesas” cabendo às unidades orçamentárias apenas manifestar-se nos termos do Decreto nº 3.169/2019. Em outros termos, o artigo 33, I, b) do Decreto Estadual não vem sendo observado, uma vez que a elaboração do Estudo de impacto financeiro-orçamentário não vem sendo realizada pelo GOFs, mas pelo GRHS (peça 147, fl. 278).

Outrossim, no que tange ao conteúdo da manifestação da SEFA, a equipe reforçou que a análise adequada quanto ao atendimento dos requisitos da Lei de Responsabilidade Fiscal deve englobar a apreciação quanto à fidedignidade e à plausibilidade das premissas constantes do estudo de impacto financeiro-orçamentário e das fontes de cobertura indicadas, aduzindo que:

Atribuir essa competência exclusivamente ao ordenador de despesa não parece razoável, principalmente porque ele, muitas vezes, não possui a competência técnica para realizar tal tipo de avaliação. Confiar tal responsabilidade à SEAP é inadequado, porque o decreto estadual não prevê esse tipo de atribuição a essa pasta e tampouco existe manifestação da SEAP em relação a esse aspecto nos projetos que implicam aumento de despesa (peça 147, fl. 279).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Diante disso, acolhendo as sugestões da Equipe de Trabalho, deve ser expedida a seguinte **recomendação**:

**9.** ao Chefe do Poder Executivo, que promova a revisão dos fluxos de informação entre os órgãos responsáveis pelo orçamento e pela gestão de pessoal, com vistas a especificar melhor e fazer cumprir as atribuições de cada unidade administrativa, especialmente no que se refere: (i) à elaboração dos estudos de impacto financeiro-orçamentário pelos Grupos Orçamentários e Financeiros Setoriais; (ii) ao alcance e conteúdo das manifestações da SEFA nos projetos de lei que impliquem aumentos de despesa, sobretudo quanto à apreciação crítica do atendimento aos requisitos dos arts. 16 e 17 da LRF.

Ainda em relação aos protocolos que ensejam aumento de despesa de pessoal, a Equipe de Trabalho também verificou que não há controle centralizado de tais informações, concluindo que possivelmente inexistente, no Poder Executivo do Estado do Paraná, no que tange à dinâmica de criação das despesas de pessoal, uma visão ampla e sistêmica do orçamento público.

Nesse sentido, afirmou a equipe que não há um acompanhamento centralizado dos protocolos, a fim de verificar quais deles foram arquivados, seguem em tramitação ou de fato geraram impacto orçamentário, e também que inexistente um gerenciamento centralizado das medidas de compensação, as quais são indicadas de forma descentralizada pelos núcleos setoriais, na perspectiva de suas entidades, o que pode prejudicar a tomada de decisões do chefe do Poder Executivo quanto à disponibilidade de recursos em uma visão global, unificada e centralizada.

Vale lembrar, nesse ponto, que, no estudo dos protocolos relativos a aumentos de despesas de pessoal decorrentes de alterações legislativas em 2022, a Equipe de Trabalho identificou casos em que a mesma situação de economia de despesas foi indicada como medida de compensação em mais de um protocolo.

Em sede de defesa (peça 132), informou-se que está sendo discutida a possibilidade de adotar mecanismos que contemplem um controle centralizado e sistematizado dos protocolos que envolvem aumentos permanentes de despesas no novo sistema de administração financeira (SIAFIC), que possui previsão de implementação no ano de 2024.



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Considerando que tais ferramentas ainda não foram adotadas, estando em mera fase de discussão, entendo oportuna a expedição da seguinte **recomendação** proposta pela Equipe de Trabalho:

**10.** ao Chefe do Poder Executivo, que implemente, via sistema, controle centralizado dos protocolos referentes a aumento de despesa de pessoal, com potencial de gerar impacto orçamentário, bem como das respectivas medidas de compensação indicadas.

## 1.7. GESTÃO DE OBRAS PARALISADAS

Na análise de contas de governo relativa ao ano de 2022, na área de obras públicas foi priorizado o estudo de “obras paralisadas”, haja vista que é um dos problemas recorrentes na Administração Pública, abordado na maioria das análises de contas de governo.

O tema é relevante porque as obras de construção civil são o destino de parte significativa dos recursos públicos, sendo que as obras paralisadas imobilizam recursos por prazo indefinido, ao que se somam os custos de manutenção para evitar a deterioração e a perda dos materiais utilizados frente às intempéries. Além disso, a população também fica privada dos benefícios socioeconômicos que essas obras e serviços proporcionariam.

Assim, a Equipe de Trabalho promoveu a fiscalização quanto à gestão de obras paralisadas por meio de questionário *online* enviado à Casa Civil (Ofício nº 248/2022-CG2022), que, por sua vez, o encaminhou às demais entidades e órgãos do Poder Executivo estadual, a fim de averiguar a situação de obras e serviços de engenharia paralisados em 31 de dezembro de 2022.

Para fins de análise, considerou-se como “obra paralisada”: *a obra ou serviço de engenharia iniciado, atualmente sem atividade, sem realização de medição há três meses ou mais, produto inacabado, sem possibilidade de uso total pela comunidade, independentemente da vigência do contrato.*

### 1.7.1. Do Relatório de Entidades com Obras Paralisadas

Após análise das respostas encaminhadas pela Casa Civil, a Equipe de Trabalho sistematizou esses dados no item 4.2.2.4 do Relatório Final de Contas,



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

evidenciando que, em 31/12/2022, existiam 83 obras paralisadas em 57 municípios do Paraná, o que representaria a imobilização de R\$ 112.550.298,50, que já foram pagos, correspondente a 43,83% do somatório total dos valores dos contratos paralisados (R\$ 256.806.299,30).

Além disso, apurou o seguinte (peça 147, fls. 290 a 298):

**2) Quais são os três órgãos com mais obras paralisadas?**

**Instituto Água e Terra (IAT):** 21 obras – total de R\$ 5.957.849,79;

**Universidade Estadual de Maringá (UEM):** 15 obras – total de R\$ 12.395.375,32;

**Companhia de Saneamento do Paraná (SANEPAR):** 14 obras – total de R\$ 17.461.472,71.

**3) Quais são os cinco órgãos com maiores valores imobilizados em obras paralisadas? (valores efetivamente pagos, mas sem retorno para a sociedade porque a obra não foi finalizada)**

Tabela 2 - APPA, SANEPAR, COMEC, Paraná Edificações e UEM

Órgão	Valores pagos (ordem decrescente)	%	% acumulado
APPA	R\$ 27.122.391,28	24,10%	24,1%
SANEPAR	R\$ 17.461.472,71	15,51%	39,6%
COMEC	R\$ 14.825.067,92	13,17%	52,8%
PR EDIF	R\$ 13.414.191,28	11,92%	64,7%
UEM	R\$ 12.395.375,32	11,01%	75,7%
IAT	R\$ 5.957.849,79	5,29%	81,0%
COHAPAR	R\$ 5.937.461,22	5,28%	86,3%
FUNDEPAR	R\$ 4.256.282,32	3,78%	90,1%
UNICENTRO	R\$ 4.069.621,32	3,62%	93,7%
UEL	R\$ 3.924.330,24	3,49%	97,2%
UNESPAR	R\$ 1.166.291,27	1,04%	98,2%
SEJUF	R\$ 1.116.591,92	0,99%	99,2%
SESP	R\$ 685.505,10	0,61%	99,8%
DER	R\$ 150.381,47	0,13%	99,9%
CEDC	R\$ 47.240,75	0,04%	100,0%
REPR	R\$ 20.244,55	0,02%	100,0%
SETI	R\$ -	0,00%	100,0%

Os cinco órgãos com maiores valores imobilizados em obras paralisadas somam 75% do valor total pago em todas as obras paralisadas informadas. (...)

**5) Quais são os sete municípios com maiores valores imobilizados em obras paralisadas?**

Paranaguá, Curitiba, Maringá, Piraquara, Leópolis, Irati e Londrina, que somam cerca de 75% do total imobilizado em obras estaduais paralisadas.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Tabela 3 - Obras Paralisadas por cidade

Município	Quant. Obras	Valor pago em ORDEM	%	% acumulado
PARANAGUÁ	2	R\$ 27.703.571,68	24,6%	24,6%
CURITIBA	4	R\$ 15.713.557,78	14,0%	38,6%
MARINGÁ	16	R\$ 12.954.025,37	11,5%	50,1%
PIRAQUARA	1	R\$ 10.299.248,85	9,2%	59,2%
LEÓPOLIS	1	R\$ 8.812.269,70	7,8%	67,1%
IRATI	3	R\$ 5.411.486,36	4,8%	71,9%
LONDRINA	2	R\$ 3.924.330,24	3,5%	75,4%

**6) Considerando todo o conjunto de obras paralisadas, qual é a soma de valores totais de contratos, incluídos aditamentos?**

R\$ 256.806.299,30

**7) Considerando todo o conjunto de obras paralisadas, qual é a soma de valores efetivamente pagos?**

R\$ 112.550.298,50 (...)

**22) Considerados os 15 tipos de obra, quais são os três tipos em que há mais obras paralisadas?**

Edificação nova (48,2%), Drenagem (19,3%) e Reforma de edificação (8,4%) somam 75,9% das obras paralisadas. (...)

**27) Considere os 20 motivos de paralisação alegados pela Administração. Quais são os três motivos mais recorrentes?**

(...) Os três motivos declarados mais recorrentes, descumprimento de prazos (28,9%), questões técnicas conhecidas somente após o início da obra ou serviço (13,3%) e descumprimento de condições prévias pela contratado (9,6%) somam 51,8% dos casos. (...)

**28) Considere as seis perspectivas de retomada das obras. Considere a quantidade total de obras paralisadas. Quais são os percentuais de obras com cada perspectiva?**

(...) Apenas em 37,3% dos casos há previsão de retomada da obra. Nos demais 61,3% dos casos, não há previsão de retomada ou a retomada não depende do órgão informante ou não há previsão de recursos financeiros ou o que foi executado não pode ser aproveitado.

Em comparação com os exercícios anteriores, as 83 obras paralisadas em dezembro de 2022 representaram uma diminuição dessa quantidade, considerando que foram constatadas 175 obras paralisadas em dezembro de 2021 e 102 obras paralisadas em dezembro de 2020.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Outrossim, a Equipe de Trabalho avaliou que ainda não houve a implementação de um “*Sistema Único e Integrado de Acompanhamento de Execução de Obras*”, englobando todas as obras e serviços de engenharia de todos os órgãos do poder executivo estadual, conforme preconizado pelos Pareceres Prévios dos exercícios anteriores:

- a) a elaboração de tal sistema foi determinada no Acórdão relativo ao exercício de 2018 (Acórdão de Parecer Prévio nº 493/19 - Tribunal Pleno, Processo nº 407.742/19, Relator Conselheiro Artagão de Mattos Leão);<sup>25</sup>
- b) a constatação de inexistência do sistema anteriormente determinado resultou em ressalva no Acórdão relativo ao exercício de 2020; (Acórdão de Parecer Prévio nº 271/21 - Tribunal Pleno, Processo nº 249.350/21, Relator Conselheiro Jose Durval Mattos do Amaral);<sup>26</sup>
- c) a inexistência do sistema anteriormente determinado foi novamente constatada no caderno relativo a obras, como apontado na análise relativa ao exercício de 2021 (Parecer Prévio nº 183/22 - Tribunal Pleno, Processo nº. 164251/22, Relator Conselheiro Nestor Baptista).<sup>27</sup>

### 1.7.2. Da Análise da Gestão das Obras Paralisadas

A Equipe de Trabalho, então, apresentou questionamentos para contraditório do Governo do Estado, sendo que as justificativas quanto ao tema “Gestão de Obras Paralisadas” constam da peça 132, fls. 67 a 89.

Posto isso, passa-se à análise dos esclarecimentos e justificativas apresentadas, relativamente aos seguintes questionamentos:

- I. Apresentar justificativas para a **falta de implementação do sistema único e integrado de acompanhamento de execução de obras**, englobando todas as obras e serviços de Engenharia de todos os órgãos do poder executivo estadual, apesar de ter sido objeto de determinação ou ressalva ou verificação em análises de contas do governo em 2018, 2020 e 2021;
- II. Apresentar justificativas para a **falta de transparência e disponibilização dos dados das obras paralisadas** do Estado do Paraná;

---

<sup>25</sup> DETERMINA-SE a elaboração, execução e implementação de sistema único e integrado de acompanhamento de execução de obras.

<sup>26</sup> RESSALVAS (...) 18. Não implementação do Sistema Único e Integrado de acompanhamento de execução de Obras, conforme determinado no Acórdão de Parecer Prévio nº 493/19-STP.

<sup>27</sup> (...) Por fim, analisou-se duas determinações expedidas nos últimos anos, e ambas ainda não foram cumpridas: quais sejam: a. a implementação do Sistema Único e Integrado de Acompanhamento de Obras públicas, conforme determinado no Acórdão de Parecer Prévio nº 493/19-STP. (...) Dessa forma, considerando que as determinações exaradas anteriormente não foram cumpridas e que inclusive se repetiu no exercício em análise, tem-se que a gestão de obras do Estado está inserida num cenário de desinformação sistêmica, razão pela qual reforço a necessidade de acompanhamento do cumprimento das decisões deste Tribunal, por parte das unidades de monitoramento, inclusive com aposição de sanções.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Inicialmente, quanto aos questionamentos I e II, os responsáveis alegaram, em síntese, a ocorrência de desafios operacionais e técnicos para a definição da solução tecnológica adequada, dentre outras questões de alocação de recursos (institucionais, humanos e financeiros), o que demandou a coordenação entre múltiplos órgãos e setores dentro do governo estadual e desacelerou o progresso da implementação desse sistema integrado.

De fato, verifica-se que os responsáveis demonstraram terem promovido medidas para a implementação de um sistema piloto, tendo desenvolvido o “*Sistema de Gestão de Projetos de Obras - SGPO*” no âmbito da Secretaria Estadual das Cidades – SECID (Paraná Edificações – PRED), que se encontra em execução e continua em processo de aprimoramento, com vistas à integração com outros sistemas, notadamente com o Sistema de Gestão Governamental – GGov.

A propósito, o Governo do Estado informou que foram encomendados à CELEPAR “*ajustes no SGPO a fim de automatizar as informações entre o sistema e o GGOV*” e também para permitir “*a atualização automática de empreendimentos vinculados a contratos do SGPO/PRED, gerando mais transparência na publicidade das informações que são disponibilizadas no Portal da Transparência do Estado do Paraná – PTE.*”

Além disso, o governo informou a existência dos sistemas de controle específicos em determinadas entidades e órgãos: “*o SIDER (SMO) do DER, o TOTVS da COHAPAR, Obras On-line do FUNDEPAR e SAM do PRCIDADE*”, os quais, no entanto, carecem de integração e automatização do compartilhamento de dados com um sistema único.

Nesse contexto, deve ser ponderada a alegada combinação das dificuldades operacionais e técnicas para a implementação plena de um sistema único e integrado de acompanhamento e controle de obras.

No entanto, corroborando a avaliação da Equipe de Trabalho, a despeito do desenvolvimento do projeto piloto do “Sistema de Gestão de Projetos de Obras – SGPO”, ainda não é possível afirmar que tenha sido implementado um “*Sistema Único e Integrado de Acompanhamento de Execução de Obras*”, conforme preconizado pelas análises de contas anteriores, bem como é necessário ponderar



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

os potenciais prejuízos, de ordem financeira e socioeconômica, decorrentes de obras paralisadas ao Estado e à sociedade.

Diante disso, reitera-se a importância e necessidade da implementação plena de um “*Sistema Único e Integrado de Acompanhamento de Execução de Obras*”, englobando todas as obras e serviços de engenharia de todos os órgãos do Poder Executivo estadual, em conformidade com os Pareceres Prévios anteriores, acima citados.

Outrossim, a implementação plena do “*Sistema Único e Integrado de Acompanhamento de Execução de Obras*” também deve facilitar o acesso e ampliar a transparência e publicidade dos dados quanto ao acompanhamento das obras em execução e das obras paralisadas, mediante a integração e disponibilização desses dados no Portal da Transparência do Estado do Paraná – PTE, seguindo no aprimoramento das medidas que o Governo do Estado informou já estar adotando nesse sentido.

**III. Apresentar quais medidas foram tomadas pelo Governo para reduzir a possibilidade de aditamentos contratuais em obras e serviços de Engenharia;**

**IV. Apresentar quais medidas foram efetivamente implementadas pelo Governo do Estado do Paraná para reduzir a possibilidade de que obras sofram paralisações;**

**V. Apresentar quais foram as medidas adotadas pelo Governo do Estado do Paraná para melhorar o controle e acompanhamento de execução de obras e serviços de Engenharia;**

Por sua vez, relativamente aos questionamentos III, IV e V, os responsáveis salientaram, primeiramente, que as ações empreendidas pelo governo abarcam desde a promulgação de regulamentações (decretos e resoluções) pertinentes ao tópico, transitando pela elaboração de um compêndio diretriz destinado aos administradores e supervisores de contratos, a cargo da Controladoria-Geral do Estado, até a disseminação de programas de aprimoramento via a Escola de Gestão do Estado.

Bem assim, destacaram que o governo editou e publicou o Decreto Estadual nº 10.086/2022, que regulamentou, no âmbito da Administração Pública estadual, direta, autárquica e fundacional do Estado do Paraná, a Lei Federal nº 14.133/2021 (nova Lei de Licitações), sendo que, em complementação, a



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Procuradoria-Geral do Estado – PGE/PR publicou minutas de editais, contratos e listas de verificação, bem como disponibilizou, em seu sítio eletrônico, “Guias Direcionadores para a Celebração de Contratos de Obras e Prestação de Serviços de Engenharia.”

Diante disso, observa-se que o Governo do Estado adotou medidas adequadas e eficazes para regulamentar, no âmbito estadual, os marcos regulatórios da nova legislação de licitações e contratos públicos e, assim, aumentar a segurança jurídica e reduzir a possibilidade de aditamentos contratuais em obras e serviços de engenharia, bem como reduzir a possibilidade de paralisações em obras por questões jurídicas.

Apesar disso, conforme salientado pela Equipe de Trabalho, os aditamentos e as paralisações seguiram ocorrendo no ano de 2022, a indicar a necessidade de continuidade do aprimoramento dessas medidas, não apenas pela perspectiva da regulamentação, mas também do assessoramento e notadamente da implementação plena de um sistema único e integrado de acompanhamento de obras e serviços de engenharia, conforma acima exposto.

**VI.** Apresentar quais foram as medidas adotadas pelo Governo do Estado do Paraná para que **obras e serviços de Engenharia somente sejam licitados com projeto básico completo**, como definido na Resolução TCE-PR nº 4/2006;

Quanto ao questionamento VI, os responsáveis demonstraram a adoção de medidas a respeito, através da publicação de normativas promovidas pela Procuradoria-Geral do Estado - PGE/PR, bem como pela incorporação do objeto “obras” nos formulários encaminhados pela Controladoria-Geral do Estado - CGE/PR a todos os órgãos e entidades do Poder Executivo.

**VII.** Apresentar justificativas e medidas tomadas, tendo em vista que **três órgãos concentram 60,2% do total de obras paralisadas em 2022**, a saber Instituto Água e Terra (IAT) – 21 obras; Universidade Estadual de Maringá (UEM) – 15 obras e Companhia de Saneamento do Paraná (SANEPAR) – 14 obras;

**VIII.** Apresentar justificativas e medidas tomadas, tendo em vista que **cinco órgãos somam 75% do valor total pago e imobilizado** (valores efetivamente pagos, mas sem retorno para a sociedade) em obras paralisadas, a saber APPA, SANEPAR, COMEC, PARANÁ EDIFICAÇÕES e UEM;

**IX.** Apresentar justificativas para o **baixo índice de obras paralisadas que possuem previsão de retomada** (apenas 37,3%).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Finalmente, em relação aos questionamentos VII, VIII e IX, os responsáveis trouxeram extensas justificativas (fls. 69 a 89), individualizadas para cada entidade.

Neste ponto, corroborando a análise da Equipe de Trabalho, conclui-se que foram apresentadas justificativas suficientes para esclarecer acerca das medidas tomadas em relação a obras paralisadas informadas pela Companhia de Saneamento do Paraná – SANEPAR, a Administração dos Portos de Paranaguá e Antonina – APPA, bem como das Coordenadoria Estadual da Defesa Civil – CEDC, Secretaria de Estado das Cidades – SECID e Secretaria de Desenvolvimento Social e da Família – SEDEF.

Por outro lado, verifica-se que não foram apresentadas justificativas suficientes para a retomada das obras paralisadas no âmbito do Instituto de Águas e Terra do Estado do Paraná – IAT e da Universidade Estadual de Maringá – UEM, e para a falta de efetividade das medidas tomadas pela Agência de Assuntos Metropolitanos do Paraná – AMEP/COMEC e, também, pela Paraná Edificações – PRED, atualmente incorporada pela Secretaria de Estado das Cidades – SECID.

Diante do exposto, relativamente aos itens I e II supracitados, acolhendo em parte o opinativo técnico da Equipe de Trabalho, deve ser expedida a seguinte **recomendação**:

**11.** ao Chefe do Poder Executivo, que promova a efetiva implementação do sistema único e integrado de acompanhamento de execução de obras, englobando todas as obras e serviços de Engenharia de todos os órgãos do Poder Executivo, sistema que naturalmente promoverá a transparência, explicitará a completude dos projetos básicos, bem como as medidas para reduzir a possibilidade de aditamentos contratuais, com melhoria do controle e acompanhamento de execução de obras e serviços de Engenharia.

Deixa-se de expedir a medida supracitada na forma de determinação, conforme proposto pela Equipe de Trabalho, tendo em vista as dificuldades operacionais e técnicas narradas pelo Governo do Estado, que teriam impactado a implementação plena do sistema em questão.



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Bem assim, relativamente aos itens VII, VIII e IX supracitados, acolhendo na íntegra o opinativo técnico da Equipe de Trabalho, deve ser expedida a seguinte **recomendação**:

**12.** ao Chefe do Poder Executivo, que promova ações junto aos diversos Órgãos e Secretarias para evitar o surgimento e a manutenção de obras paralisadas, incumbindo a Controladoria-Geral do Estado – CGE/PR – da responsabilidade de controlar, relatar e divulgar os dados pelo menos com periodicidade anual.

## 1.8. GESTÃO DA RENÚNCIA DE RECEITAS

### 1.8.1. Conceito e contextualização

Outro tema que é caro e ao mesmo tempo recorrente nas contas do Chefe do Poder Executivo Estadual versa sobre as renúncias de receita.

Dentro das ações fiscalizatórias do controle externo, há uma tendência de preponderarem as atividades para o controle da despesa, dos gastos em todas as áreas de atuação do poder público, pouco se ocupando do controle da receita.

Essa perspectiva, contudo, vem se modificando, valendo mencionar, apenas exemplificativamente, as ações fiscalizatórias desenvolvidas pela Coordenadoria de Acompanhamento de Gestão – CAGE em relação à cobrança do IPTU pelos Municípios, tendo sido propostas diversas representações visando a implementação de medidas para a atualização de cadastro, do valor da base de cálculo e da própria cobrança do imposto.

No caso específico das renúncias de receita, a importância da temática é reconhecida, inclusive em âmbito nacional, conforme destacado no Relatório Final de Contas do Governador (peça 147, fls. 313), e ensejou a edição pelo Tribunal de Contas da União, em 2022, de um Referencial de Controle de Benefícios Tributários, que *“visa estabelecer uma estrutura de critérios comuns para avaliar o nível de maturidade de políticas públicas implementadas mediante benefícios tributários, orientando e sistematizando ações de controle, de modo a contribuir para a melhoria do desempenho e resultados das políticas públicas, por*



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

meio do aprimoramento de seus processos de formulação, implementação e avaliação”.

O próprio histórico dos pareceres prévios sobre as contas do Governador do Estado do Paraná demonstra essa preocupação, com o apontamento de falhas recorrentes na elaboração dos demonstrativos exigidos pela Constituição e pela legislação fiscal, bem como vícios de procedimentos e transparência que comprometem o pleno exercício da fiscalização e a avaliação das políticas públicas que originaram as renúncias de receita.

Nesse sentido, este Relator teve a oportunidade de se posicionar a respeito, de forma mais específica, nas contas dos exercícios de 2017<sup>28</sup> e de 2018,<sup>29</sup> nas quais essas falhas foram um dos fundamentos da sua divergência para propor a irregularidade das contas.

Nas contas deste ano, embora seja possível verificar alguns progressos no tratamento da matéria, ainda se está muito longe de poder atestar a satisfação dos requisitos constitucionais e legais para a concessão dos benefícios analisados, notadamente, quanto às condicionantes do art. 14 da LRF, que vale a pena, desde já, ser reproduzido:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:  
I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não

<sup>28</sup> Em relação ao exercício de 2017 (autos nº 314619/18, peça 118), além do descumprimento do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, como agravante, foi destacado que no Programa Paraná Competitivo oito empresas pagaram antecipadamente o ICMS, gerando uma receita extraordinária de R\$ 1,7 bilhões, sem observar as exigências da Lei Fiscal para renúncia dessas receitas, e, caso essas receitas fossem desconsideradas, a frustração de receita aumentaria de R\$ 1,3 para R\$ 3 bilhões, com o consequente aumento do resultado primário deficitário, de R\$ 2,8 bilhões para R\$ 4,5 bilhões, o que superaria o limite previsto na LOA, de R\$ 4,1 bilhões.

<sup>29</sup> No exercício de 2018 (autos nº 407742/19, peça 129), como não se extraiu dos esclarecimentos prestados pelo gestor estadual a indicação de qualquer medida concreta adotada visando o atendimento às disposições legais em renúncias de receita, cuja necessidade vem sendo reiterada em determinações desde o ano de 2011, além do juízo de irregularidade, houve a sugestão de aplicação de multa aos gestores, conforme constou do Acórdão de Parecer Prévio nº 493/19 – Tribunal Pleno: “O Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES (voto vencido) votou pela emissão de parecer prévio pela irregularidade das contas do Ex-Governador, Sr. Carlos Alberto Richa, em virtude: (...) (ii) do encaminhamento à Assembleia Legislativa dos projetos da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual com inobservância do art. 14, I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, com a consequente prática ou manutenção de atos de renúncia de receita no exercício de 2018, em desacordo com o referido dispositivo, e reiterado não atendimento às ressalvas e determinações deste Tribunal; e da ex-Governadora Sra. Maria Aparecida Borghetti, em virtude: (...) (ii) pela prática ou manutenção de atos de renúncia de receita no exercício de 2018, em desacordo com o disposto no art. 14, I e II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, e reiterado não atendimento às ressalvas e determinações deste Tribunal em relação à observância desse mesmo dispositivo; com aplicação, individualmente, de duas multas contra cada gestor, além de expedição de determinação, representação, recomendação e abertura de prejulgado, nos termos da declaração de voto que acompanha a publicação deste acórdão”.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

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

§ 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.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o *caput* deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

A exposição da matéria, neste voto, iniciará com a abordagem das três hipóteses em que o descumprimento da legislação, mesmo após o contraditório, foi verificado: o valor de R\$ 17,5 bilhões indicado no Demonstrativo de Estimativa e Compensação de Renúncia de Receita na LDO para 2022; o programa Paraná Competitivo, cujo montante sequer é possível se precisar; e os benefícios fiscais concedidos no ano de 2022, em razão dos convênios do ICMS, de cerca de R\$ 3,7 milhões.

A seguir, outros dois problemas serão abordados, comuns a essas três hipóteses indicadas: a ausência, no Projeto de Lei Orçamentária Anual, do demonstrativo dos efeitos sobre receitas e despesas públicas decorrentes desses benefícios, e a correlata ausência de acompanhamento e aferição dos resultados obtidos com as mesmas renúncias de receitas.

A propósito, segundo apontado pela Equipe de Trabalho, por exemplo, nos Decretos Estaduais e no Regulamento do ICMS não há nenhuma menção à política pública relacionada à concessão do benefício, definição dos objetivos a serem alcançados, estimativa de custo do benefício concedido, prazo de vigência, definição de condições mínimas para a qualificação dos beneficiários, órgãos envolvidos e suas respectivas responsabilidades.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Por último, será abordada a ausência de transparência das informações relativas a praticamente todas as etapas de criação e implementação dos benefícios.

Apenas como introdução ao tema, vale registrar, desde já, o conceito adotado, que toma por base o Referencial de Controle de Benefícios Tributários do TCU, já referido, segundo o qual os termos “benefício” e “renúncia” de receita tributária seriam equivalentes, os diferenciando apenas quanto à perspectiva analisada:

Por conseguinte, fazem parte do escopo deste referencial os instrumentos que instituem benefícios a um grupo específico de contribuintes, buscando incentivar determinadas condutas ou setores econômicos, ou ainda com objetivos sociais ou compensatórios pela não prestação de um serviço público, concretizados por meio de renúncia de uma receita, que terá como efeito nas contas públicas a redução da arrecadação. Porém, ainda que não haja a efetiva redução na arrecadação, medidas tributárias que favoreçam contribuintes específicos também se inserem no escopo de avaliação.

Assim, em que pese o entendimento diverso das defesas apresentadas, que serão analisadas em cada um dos três casos apontados, o conceito de renúncia de receita abrange todo e qualquer benefício tributário diferenciado concedido a determinado grupo de contribuintes que implique redução potencial no montante originalmente previsto das receitas públicas respectivamente relacionadas.

### 1.8.2. Do Demonstrativo de Estimativa e Compensação de Renúncia de Receita na LDO para 2022

Consta dos autos que, para o exercício de 2022, foi previsto no Demonstrativo de Estimativa e Compensação de Renúncia de Receita o valor de R\$ 17,5 bilhões.

Segundo a Coordenadoria de Gestão Estadual (Instrução nº 718/23, peça 145, fl. 88, sem grifos no original):

Verifica-se, segundo o referido demonstrativo, que as modalidades de renúncia apresentadas foram: isenção, redução da base de cálculo, crédito presumido, redução de alíquota, e, ainda, benefícios no Simples Nacional. **Cabe destacar que, quanto a apresentação de medidas compensatórias diante da renúncia de receitas, em atendimento a LRF,**



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

o proponente, na referida LDO, optou por apresentar junto ao Demonstrativo da Estimativa de Renúncia de Receita, o esclarecimento de que os valores apresentados foram considerados na projeção de arrecadação. (...)

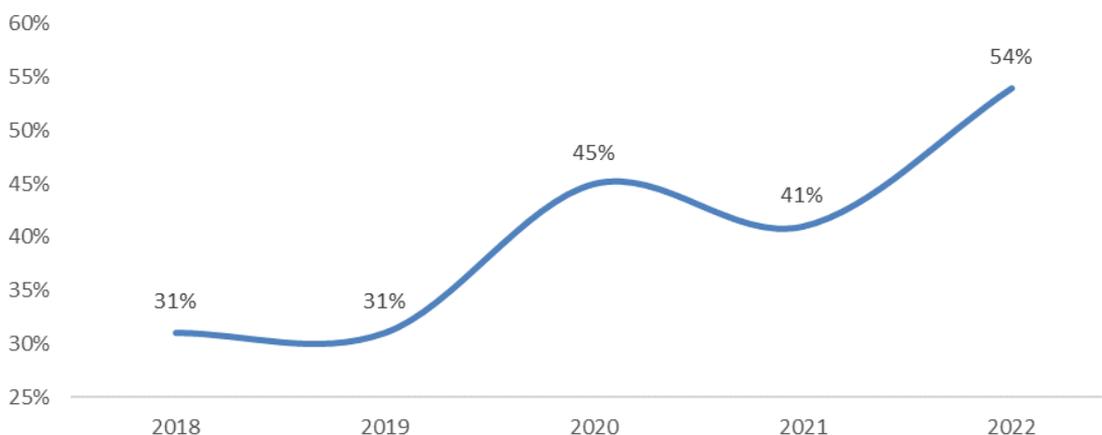
Observe-se, inicialmente, que, no exercício de 2022, a renúncia de receita representou mais de 50% da receita arrecadada no exercício, e os valores tiveram aumento expressivo se comparados com os exercícios de 2018 a 2022:

**Tabela 4 - Relação entre Renúncia de Receita e Arrecadação – 2018 a 2022**

Ano	Renúncia de Receita Prevista <sup>30</sup>	Receita Tributária Realizada <sup>31</sup>	%
2018	10.025.965.993,00	32.166.884.797,55	31%
2019	10.473.338.523,00	33.874.382.171,68	31%
2020	11.060.585.808,00	24.329.882.019,27	45%
2021	11.847.386.335,00	29.144.367.523,57	41%
2022	17.479.351.426,00	32.347.346.472,67	54%

Adiante, a evolução da renúncia de receita em relação à arrecadação dos últimos cinco anos:

**Figura 3 - Relação da Renúncia de Receita x Receita Tributária Realizada**



<sup>30</sup> Valor total previsto nos Demonstrativos da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, anexo às Leis de Diretrizes Orçamentárias, referente à renúncia de receita (ICMS, IPVA e ITCMD). Disponível em: <https://www.assembleia.pr.leg.br/legislacao/leis-orcamentarias>

<sup>31</sup> Balanço Geral do Estado do Paraná, sendo a principal fonte de arrecadação tributária do Estado o ICMS. Disponível em: <http://www.transparencia.pr.gov.br/pte/assunto/7/54?origem=4>



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Antes da análise específica do tema, registra-se que, embora os valores, de fato, sejam extremamente impactantes, verifica-se uma maior confiabilidade do montante informado em relação, por exemplo, ao exercício de 2018, em que, de acordo com o relatório do Acórdão de Parecer Prévio “a LDO apresentou como impacto decorrente desse recurso o valor de R\$ 129 milhões”, quando, na verdade, o valor da renúncia de receitas já havia atingido R\$ 10 bilhões, conforme se constata do quadro acima.

Outrossim, conforme já apontado no item anterior, os incisos I e II do art. 14 da LFR preveem duas alternativas para o gestor implementar as renúncias de receita, como condição para a absorção de seu impacto, que se resumem, genericamente, a: demonstrar que considerou seu valor na estimativa das receitas (I) ou indicar as medidas de compensação que serão adotadas (II).

Pelo que se depreende da defesa apresentada, a alternativa escolhida foi a do inciso primeiro, na medida em que o referido Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita na LDO apresentado pelo Estado para o exercício de 2022 resume-se a afirmar genericamente que “a renúncia foi considerada na estimativa da Receita para os anos de 2022 a 2024”.

No citado Relatório Final (peça 147, fl. 321), a Equipe de Trabalho aponta que:

(...) Conforme o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP) a renúncia de receita deve ser evidenciada como uma dedução de receita orçamentária. Orienta o manual que seja realizado “o registro na natureza de receita orçamentária objeto de renúncia pelo seu total em contrapartida a uma dedução de receita (conta redutora de receita)”.

Para melhor elucidação da matéria, vale transcrever a orientação do MCASP, especificamente na parte que trata dos “3.6 PROCEDIMENTOS CONTÁBEIS REFERENTES À RECEITA ORÇAMENTÁRIA”:

### **3.6.1 Deduções da Receita Orçamentária**

(...) No âmbito da administração pública, a dedução de receita orçamentária é o procedimento padrão a ser utilizado para as situações abaixo elencadas, salvo a existência de determinação legal expressa de se contabilizar fatos dessa natureza como despesa orçamentária:

a. Recursos que o ente tenha a competência de arrecadar, mas que pertencem a outro ente, de acordo com a legislação vigente (transferências constitucionais ou legais);



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- b. Restituição de receitas recebidas a maior ou indevidamente; e
- c. Renúncia de Receita Orçamentária (grifamos).

Trata-se de sistemática de apresentação das informações relativas às receitas públicas que busca dar maior transparência aos valores da renúncia, destacando-os da receita potencial que poderia ser auferida, caso os benefícios não fossem concedidos, com vistas ao estímulo do controle do retorno que dela se espera.

Nesse sentido, o Relatório Final da Equipe de Trabalho das Contas do Governador (peça 147, fl. 322) apontou que “o *demonstrativo carece de evidenciação de que as renúncias foram efetivamente consideradas quando da estimativa da receita durante o ciclo orçamentário e não há qualquer menção a medidas compensatórias, em desrespeito ao que determina a LRF*”.

Importa reiterar que o tema tem sido recorrente, valendo destacar, especificamente nas contas de 2020, no Acórdão de Parecer Prévio nº 271/21 – Pleno,<sup>32</sup> a indicação de “*iii) ausência de disposição na LDO quanto à estimativa das receitas potenciais do Estado e das renúncias fiscais, bem como das medidas de compensação das renúncias de receita...*”

Outra falha apontada pela Equipe de Trabalho refere-se à ausência de indicação da metodologia adotada para a obtenção do valor de R\$ 17,5 bilhões.

Do quadro apresentado no item 5 do anexo da LDO, Lei 20648/2021,<sup>33</sup> constam o tipo de tributo (ex. ICMS), a modalidade de crédito (ex. Crédito presumido), e os setores beneficiados (ex. Alimentos comércio), com os valores globais para os exercícios de 2022, 2023 e 2024, mas, sem qualquer indicação dos cálculos que teriam sido feitos para se chegar aos respectivos valores.

A propósito, dispõe a LRF (grifou-se):

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>32</sup> Peça 145, fls. 26 e 27.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em seu contraditório, o Poder Executivo relata que, para fins de dar publicidade à forma de cálculo, a partir da PLDO nº 270/2023, no item 5, do Anexo I, da LDO de 2024, foi elaborada uma Nota Técnica a respeito da metodologia utilizada para estimar as renúncias de receita decorrentes dos benefícios fiscais.

Segundo consta no Sumário da referida Nota Técnica, seu objetivo é *“apresentar os cálculos e a metodologia utilizada pela Receita Estadual do Paraná na estimativa da renúncia de receitas relativa aos benefícios fiscais do ICMS, do ITCMD e o IPVA”*, com a ressalva de que *“há aspectos ainda indefinidos e sem uniformização em âmbito nacional, inclusive quanto à própria conceituação de renúncia fiscal (e de benefício fiscal) e de sua abrangência, implicando, por ora, na adoção de tratamentos diversos em casa Estado”*, falha que foi identificada pela Equipe de Trabalho ao longo da análise, conforme adiante será abordado.

Tal medida, embora não aproveite ao exercício em exame, não deixa de ser um fator relevante na tentativa de regularização da impropriedade, voltada à transparência nas ações que norteiam as renúncias de receita, para fins de atendimento ao inciso V, do § 2º, do art. 4º, da LRF.

Ademais, dentro do escopo desenvolvido pela Equipe de Trabalho, não se chegou a questionar, especificamente, o valor total apresentado, de R\$ 17,5 bilhões, mas, o fato de ele não ter composto a receita potencial que poderia ter sido arrecadada e a ausência da metodologia de cálculos, situações que não indicam, à luz do que dispõe o art. 248 do Regimento Interno, motivo de irregularidade de contas, mas de ressalva, nos termos do art. 247, na medida em que não resultaram em *“dano ao erário ou à execução de programa, ato ou gestão”*.

Dessa forma, levando em conta a adoção de medidas pelo Poder Executivo, principalmente, inserindo no Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2024 a metodologia para estimação das renúncias de receita, a impropriedade pode ser convertida em **ressalva**, nos seguintes termos:

**9.** ausência de dedução, na LDO, da estimativa de renúncias de receita em relação à receita potencial e de demonstrativo dos respectivos cálculos, em inobservância ao art. 4º, § 2º, V, da LRF.

<sup>39</sup> Fls. 39 a 41.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

### 1.8.3. Do Programa Paraná Competitivo

O Relatório Final das Contas do Governador, ao se debruçar sobre a observância da legislação fiscal no exercício de 2022, apontou que os benefícios instituídos no âmbito do Paraná Competitivo não atenderam ao disposto no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, baseando-se no entendimento equivocado do Poder Executivo de que não se amoldariam ao conceito de renúncia de receita.

Segundo o Poder Executivo, *o programa busca o aumento da produção ou comercialização, com a geração de novos empregos diretos e indiretos, resulta em ampliação do consumo, dinamizando a economia, e, portanto, os tratamentos tributários diferenciados resultariam na geração de ICMS novo ou incremental*, e, dessa forma, não seriam renúncias de receita.

Defende, portanto, a ocorrência do incentivo a “custo zero” ou “sem custo”, pois a concessão desse benefício tributário diferenciado seria destinada a determinada pessoa jurídica que, ou não é contribuinte, na medida que ainda não estaria instalada no Estado, ou vem a ampliar sua capacidade já instalada, e, portanto, resultaria somente em geração de “nova receita”.

Entretanto, essa linha de argumentação não encontra eco na doutrina majoritária sobre o tema e não guarda pertinência com os preceitos legais que envolvem a temática de renúncias de receita, bem como com as orientações de procedimentos contábeis voltados ao setor público, que analisam a renúncia sob o prisma da receita em potencial.

Segundo PACHECO BOMFIM,<sup>34</sup> *“parece mais acertada a corrente que defende a aplicação integral do artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal a todas as espécies de incentivos tributários”*, fundamentando essa conclusão em três argumentos:

Em primeiro lugar, porque não há qualquer distinção entre incentivo tributário de que resulta renúncia de receita e incentivo tributário de que não resulta renúncia de receita, sendo **imanente a esse conceito a ideia de redução potencial de receitas**, deve ser aplicado integralmente o artigo 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em segundo lugar, porque a atividade financeira do estado deve ser desenvolvida da forma **mais transparente possível**, impondo-se a **todas as espécies de incentivos tributários tenham seu impacto orçamentário-financeiro demonstrado, mesmo aqueles que, aparentemente ou inicialmente, não produzem qualquer custo ou**

<sup>34</sup> Ob. Cit., fls. 302 e 303.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

**despesa fiscal.** Veja que a própria conclusão quanto ao “custo” de determinado incentivo tributário demanda a demonstração do impacto financeiro-orçamentário.

Em terceiro lugar, porque essa espécie de incentivo tributário, em virtude da deletéria guerra fiscal que acaba se instalando entre os diversos Entes Políticos, **costuma envolver valores monetários muito expressivos e longa extensão temporal**, fatores que ressaltam a necessidade de maior transparência e publicidade, de forma que seja possível analisar sua eficiência, proporcionalidade e comparação com eventuais gastos diretos. (sem grifos no original)

Em corroboração, a análise da Equipe de Trabalho (peça 147, fls. 359 a 360):

(...) a tese de que os benefícios concedidos aos participantes do Programa Paraná Competitivo não caracterizam renúncia de receita porque não haveria redução na arrecadação também não merece prosperar. Para a verificação se há ou não renúncia de receita tem que se olhar para a arrecadação potencial, e não somente a arrecadação nominal. Destaque-se, novamente, a IPC 16 que conceitua que *“insere-se no conceito de benefício tributário a desoneração de operação normalmente sujeita à incidência de tributo ou contribuição social e **que resulte em decréscimo, mesmo que potencial, de arrecadação tributária**”*. Portanto, ainda que se afirme que é mantido um piso de arrecadação, com base na arrecadação pretérita, não se pode dizer que o Estado não esteja abrindo mão, ou seja, renunciando, o incremento da arrecadação decorrente do aumento de produção e faturamento das empresas participantes. Nesse mesmo sentido, de que a renúncia se caracteriza e deve ser fiscalizada mesmo que não haja decréscimo de receita é o entendimento do TCU, já exposto no início deste relatório.

Também a doutrina, na figura de Weder de Oliveira<sup>35</sup> não deixa dúvidas quanto à necessidade de considerar a perda de arrecadação potencial, veja-se:

A LRF não faz nenhuma distinção entre benefício tributário que incida sobre situações tributárias preexistentes e benefício tributário que afetará situações que serão materializadas no futuro. Não faz nenhuma distinção entre redução de receita que vinha sendo arrecadada ou de receita passível de ser arrecadada. Nesse aspecto, o conceito da LDO não deixa dúvidas: benefício tributário acarreta redução da arrecadação potencial.

Vencida essa premissa, ao todo a SEFA indicou quatorze protocolos de intenções assinados em 2022, seguidos da relação fornecida pela Invest Paraná, responsável pela condução do Programa, que inclui a relação das empresas beneficiadas.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> OLIVEIRA, Weder de. **Curso de responsabilidade fiscal: direito, orçamento e finanças públicas**. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. Páginas 893 e 894.

<sup>36</sup> Peça 147, fls. 317 e 318, tabela 109.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Da análise dos referidos protocolos de intenções, contudo, não se tem como precisar o montante efetivamente renunciado pelo Estado na concessão do tratamento tributário diferenciado pelo Paraná Competitivo.

Há apenas a indicação do valor dos investimentos e do prazo de execução e de permanência das empresas beneficiárias no Estado, seguida da afirmação, já refutada, de que não se trataria de renúncia de receita.

Com relação ao valor dos investimentos, em que pese a relevância dessa informação para a tomada discricionária de decisão de concessão do benefício, ela é praticamente irrelevante na configuração isolada de sua legalidade, na medida em que o parâmetro de avaliação do art. 14 da LRF não leva em conta essa variável.

No entanto, em corroboração ao conceito do TCU, apresentado no tópico introdutório desta matéria, e reiterado pela Equipe de Trabalho no Relatório Final das Contas do Governador, os benefícios concedidos em seu âmbito (Crédito Presumido, Diferimento, Parcelamento, Redução da base de cálculo, Suspensão do pagamento do ICMS e transferência de crédito), sem exceção, estão na relação trazida pela Instrução de Procedimentos Contábeis (IPC) emitidas pelo Tesouro Nacional nº 16/2020 e constam no Manual de Demonstrativos Fiscais, 12ª Edição, p. 39,<sup>37</sup> como renúncias de receita:

Além disso, encontram-se em grande parte exemplificados no próprio § 1º, do art. 14, da LRF, pois implicam, em diferentes graus e formas, a diminuição no montante originalmente previsto para receita: *“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”*.

---

<sup>37</sup> “A renúncia compreende incentivos fiscais, 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. A renúncia pode ser destinada ao setor comercial ou industrial, programa de governo ou, ainda, a um beneficiário individual (Pessoa física ou Jurídica). Exemplos: Concessão de crédito presumido ao Setor Hoteleiro, Isenção de Imposto de Renda para pessoas com mais de 65 anos, etc.”.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Soma-se a isso que o próprio Decreto nº 6434/2017, que regulamenta o Programa Paraná Competitivo, com suas alterações posteriores, expressamente consigna, em seu art. 1º, que:

**Art. 1.º** O Programa Paraná Competitivo objetiva atrair novos investimentos, gerar emprego e renda, bem como manter as atividades empresariais, os empregos e a sustentabilidade econômica, visando a manutenção da competitividade das empresas paranaenses por meio de estímulos voltados à infraestrutura, **de incentivos fiscais**, de fomento e de apoio técnico. (Grifos nossos)

E, ainda, em seu art. 3º, ao tratar dos projetos aos quais são aplicáveis os tratamentos diferenciados do Programa Paraná Competitivo, dispõe, em seu § 1º, que caberá ao “Chefe do Poder Executivo, por meio do Protocolo de Intenções:”

§ 1. (...)

**I** - autorizar a adesão às isenções, aos incentivos e aos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais concedidos ou prorrogados por outro Estado da Região Sul, nos termos da cláusula décima terceira do Convênio ICMS n.º 190, de 2017 (Lei n.º 19.777/2018);

**II** - estender a concessão das isenções, dos incentivos e dos benefícios fiscais ou financeiro-fiscais a outros contribuintes estabelecidos neste estado, sob as mesmas condições e nos prazos-limites de fruição, nos termos da cláusula décima segunda do Convênio ICMS n.º 190, de 2017.

Na sequência, o art. 7º enumera quais são as modalidades dos incentivos fiscais:

**Art. 7.º** Os incentivos fiscais do Programa consistem em:

**I** - parcelamento do ICMS incremental;

**II** - diferimento do ICMS nas aquisições de energia elétrica e de gás natural.

**III** - transferência de créditos de ICMS;

**IV** - crédito presumido em operações de “e-commerce”.

**V** - redução de base de cálculo na saída interna de Querosene de Aviação - QAV, promovida por distribuidora de combustível com destino a consumo de empresa de transporte aéreo de cargas ou de pessoas (Convênios ICMS 188/2017 e 55/2019).

Por outro lado, o fato de que em exercícios futuros possam resultar em incremento de receita pela indução do avanço da economia pelo Estado, longe de ser uma excludente das regras de renúncias de receita, na verdade, acaba por confirmar a sua incidência, na medida em que é esse, justamente, um dos principais benefícios almejados para o referido programa, preconizado pelo mesmo art. 14.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Nesse contexto, pelos dispositivos legais e normativos acima enumerados, e visando resguardar o equilíbrio das contas públicas, os benefícios tributários diferenciados concedidos a determinados grupos ou indivíduos no âmbito do Programa Paraná Competitivo, ainda que estejam atrelados a projetos que visem o incremento da economia local e regional, enquadram-se no conceito de renúncias de receita, e, portanto, obrigatoriamente, devem observar o disposto no art. 14, I ou II, da LRF.

Além disso, para melhor controle e mensuração do custo fiscal ou gasto tributário, o respectivo impacto fiscal deve constar no procedimento que resulta na concessão desses benefícios, na medida em que, sem esses parâmetros, o Poder Público não conseguirá mensurar a efetividade do seu Programa e ajustá-lo de acordo com as experiências exitosas ou não, situação essa que será abordada mais adiante, em item específico deste tópico.

Releva notar, também, que essa modalidade de renúncia fiscal, por atingir empresas e/ou grupos econômicos individualmente, exige maior grau de transparência em seus protocolos para mitigar os riscos de ofensa aos princípios da impessoalidade, da moralidade e da isonomia, assunto a ser tratado no penúltimo item deste tópico.

Outrossim, sobre o enquadramento dos fatos como motivo de eventual irregularidade das contas, há que se observar, inicialmente, o legítimo e necessário propósito do poder público quanto à busca por novos investimentos, para o incremento da receita e realização do desenvolvimento social, e, dentro dessa perspectiva, a renúncia de receita apresenta-se como fator estratégico e até determinante para a formação de um ambiente de negócios favorável.

Por outro lado, conforme assentado no tópico que tratou do contexto econômico de 2022, a nível estadual verificou-se um aumento do PIB de 1,42%, oriundo das altas dos setores industrial (equivalente a aproximadamente 20% do PIB paranaense) e de serviços (equivalente a aproximadamente 70% do PIB paranaense), com altas, respectivamente, de 1,01% e de 2,18%, com a geração de 118.149 novos postos de trabalho formais (melhor resultado da Região Sul e quinto



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

melhor do país), com um aumento na arrecadação de 10,84% em relação ao exercício anterior.

Em complementação, certamente como fruto dessas mesmas variáveis, verificou-se o cumprimento das metas fiscais, com o superávit de R\$ 5,6 bilhões para o resultado primário e de R\$ 6,2 bilhões para o resultado nominal, resultado orçamentário positivo de R\$ 6,6 bilhões (o maior dos últimos quatro exercícios), além do encerramento do primeiro mandato com disponibilidade líquida de caixa de R\$ 17,7 bilhões.

Dentro desse cenário, há que se concluir que o descumprimento da legislação acima tratado, ainda que merecedor de censura e da imposição de medidas para regularização, como medida de equidade e proporcionalidade, não deve implicar a recomendação de desaprovação das contas, dados os resultados materiais aferidos, o que não sugere, por óbvio, que significativos incrementos à política da gestão fiscal não devam ser exigidos.

Por esse motivo, deve ser anotada **ressalva** às contas, nos seguintes termos:

**10.** Concessão de tratamento tributário diferenciado no âmbito do Programa Paraná Competitivo, no exercício de 2022, sem a observância do disposto no art.14, I e II, da LRF.

Em complementação, mostra-se indispensável a imposição da seguinte **determinação**:

**1.** ao Chefe do Poder Executivo para que os benefícios que venham a ser concedidos no âmbito do Programa Paraná Competitivo, no exercício de 2024, observem o art. 14 da LRF, pois se amoldam às hipóteses legais de renúncias de receita.

### **1.8.4. Dos benefícios fiscais concedidos no ano de 2022 em razão dos Convênios do ICMS**

Consta nos autos, na peça 16, fl. 3, a seguinte listagem dos benefícios fiscais instituídos no exercício de 2022, os quais geraram impacto de R\$ 3,7 milhões, todos pertinentes aos convênios do ICMS:



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

ITEM	DECRETO	DESCRIÇÃO	BENEFÍCIO	BENEFÍCIO EXISTENTE EM OUTROS ESTADOS	VIGÊNCIA	IMPACTO/RENÚNCIA ANUAL
1	Decreto 11.571/2022	Implanta as alterações promovidas pelos Convênios ICMS 133/2021 e 158/2021 no Convênio ICMS 87/2002	Isenção em operações com fármacos e medicamentos destinados a órgãos da Administração Pública Direta e Indireta Federal, Estadual e Municipal e as suas Fundações Públicas	SIM	30/04/2024	2022 - R\$ 1.181.152,47
3	Decreto 12.439/2022	Implanta o Convênio ICMS 187/2021	Isenção em operações com ABSORVENTES destinados a órgãos da Administração Pública Direta e Indireta Federal, Estadual e Municipal e a suas fundações públicas	SIM	Indeterminado	2022 - R\$ 1.060.079,20
4	Decreto 12.442/2022	Implanta as alterações promovidas pelo Convênio ICMS 49/2021 no Convênio ICMS 162/1994	Isenção em operações com medicamentos para o tratamento de câncer	SIM	Indeterminado	2022 - R\$ 230.485,89
5	Decreto 12.440/2022	Implanta alterações promovidas pelos Convênios ICMS 59/2020 e 161/2021 no Convênio ICMS 38/2012	Isenção em operações com veículos automotores destinados a pessoas com deficiência física, visual, mental severa ou profunda, síndrome de Down ou autistas	SIM	30/04/2024	2022 - R\$ 97.330,67
6	Decreto 12.519/2022	Implanta o Convênio ICMS 202/2019	Isenção em operações com máquinas, aparelhos, equipamentos, suas partes e peças que especifica quando adquiridos para construção ou ampliação dos Terminais Portuários Marítimos localizados em território paranaense	SIM	31/12/2025	2022 - R\$ 1.124.754,55

Segundo o apontado pela Coordenadoria de Gestão Estadual na Instrução nº 718/23 (peça 145, fl. 88):

(...) Em atenção ao solicitado, na peça 16 foram apresentados os benefícios fiscais, concedidos em 2022, que geraram previsão de impacto de R\$ 3,7 milhões. Apresentaram a legislação pertinente para a sua compensação: Lei Estadual nº 20.419/2020, que, de modo sucinto, é o aumento de arrecadação de ICMS decorrente da revogação de redução da base de cálculo do imposto para os produtos de informática nas operações destinadas a consumidor final.

Também apresentaram que essa medida de compensação adotada teve o incremento inicial de R\$ 79.047.889,37, e “o saldo atual remanescente seria de R\$ 26.891.187,24”.

Segundo a Equipe de Trabalho das Contas do Governador, a medida de compensação indicada pelo Estado relacionada ao “*aumento da arrecadação de ICMS proporcionado pela edição da Lei 20.419/20, que alterou a Lei 13.214/2011, uma vez que houve revogação da base de cálculo do imposto para os produtos de informática destinados ao consumidor final*”, não pode ser aceita, uma vez que realizada no exercício de 2020 e, portanto, antecede a concessão desses benefícios.

Para tanto, citando o entendimento de Weder Oliveira, em seu Curso de Responsabilidade Fiscal,<sup>38</sup> a Equipe de Trabalho pontua que “*o sistema normativo da LRF não admite a indicação de aumentos de receita decorrentes de legislação anterior à que concede o benefício*”.

<sup>38</sup> Citado na peça 147, fl. 323.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ainda, em atenção ao princípio da neutralidade, o citado doutrinador esclarece que se admite a compensação orçamentária por meio da previsão da renúncia no momento de discussão do orçamento, conforme prevê o inciso I do art. 14, ou a compensação vinculada ou tributária, a qual se dá pelo atendimento das condições estabelecidas no rol taxativo expresso no inciso II do mesmo artigo, devendo ser contemporâneas e vinculadas à implementação do benefício.

Alternativamente, o Poder Executivo defendeu que os seis novos benefícios instituídos no âmbito dos Convênios do ICMS, constantes da tabela acima reproduzida, teriam sido concedidos na modalidade isenção “em caráter geral” e não por autoridade administrativa, e, em razão disso, não teriam que observar o art. 14, da LRF.

Novamente, há equívoco quanto ao emprego dos conceitos normativos, pois esses benefícios não se enquadram na definição de “caráter geral”, justamente por contemplarem determinadas categorias de produtos, segmentos ou setores da economia, conferindo-se tratamento tributário diferenciado que resulta em diminuição da arrecadação, na forma do § 1º, do art. 14, da LRF, não sendo relevante para sua caracterização se tenham sido concedidos individualmente por ato administrativo específico ou não.

Pontuou também o Poder Executivo que houve excesso de arrecadação no período de vigência dos benefícios (julho a dezembro de 2022), valor suficiente para suportar os benefícios, que remontam o total de R\$ 3,7 milhões (ou seja, representam 0,002% do excesso arrecadado).

Entretanto, diversamente do que sustenta a defesa, ainda que tenha ocorrido excesso de arrecadação no exercício, e, portanto, os benefícios em exame não tenham comprometido o atendimento da meta fiscal, houve falha na indicação das medidas de compensação, em relação à forma exigida pelo art. 14, II, da LRF.

Frise-se, nesse sentido, que o excesso de arrecadação não é aceito como fonte compensatória para fins de instituição de benefício ou incentivo fiscal, já que as hipóteses descritas na Lei de Responsabilidade Fiscal como medidas de compensação são taxativas.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Segundo apontado por PACHECO BOMFIM,<sup>39</sup> o Tribunal de Contas da União, no âmbito do processo 015052/2009-7, Acórdão nº 747/2010, expressamente consignou que o art. 14, II, da LRF, não permite interpretação extensiva, estabelecendo estritamente as medidas de compensação a serem utilizadas, dentre as quais não se inclui o excesso de arrecadação.

Mais especificamente sobre o excesso de arrecadação, segundo o autor:

o Acórdão consignou também que a utilização de excesso de arrecadação como medida de compensação, além de violar os artigos 8º e 14 da LRF, e 167, VI, da CF/88, dificulta o controle do alcance das Metas Fiscais, permitindo que um mesmo recurso possa ser utilizado mais de uma vez (por exempli, para abertura de créditos adicionais e para a compensação de renúncia de receitas), colocando em risco o equilíbrio orçamentário-financeiro e as metas fiscais.

Resta, portanto, configurado o descumprimento da lei, impondo-se a necessidade de que sejam implementadas medidas saneadoras.

A exemplo do item anterior, dados os resultados fiscais, econômicos e financeiros amplamente favoráveis, aliados ao valor de R\$ 3,7 milhões, de pouca expressão frente à receita arrecadada, de R\$ 64,5 bilhões, a falha não justificaria a emissão de juízo pela irregularidade das contas, mas, a indicação de **ressalva**, nos seguintes termos:

**11.** Não atendimento ao art. 14, II, da LRF, quando da instituição de novos benefícios de ICMS no exercício de 2022.

Ainda, com intuito de evitar a reiteração da falha, mostra-se pertinente a expedição da seguinte **determinação**:

**2.** ao Chefe do Poder Executivo para que, na instituição de novos benefícios que impliquem renúncia de receita, ao apresentar as medidas de compensação, para o atendimento ao art. 14, II, da LRF, observe o princípio da neutralidade orçamentária dos benefícios tributários, a fim de que a compensação da renúncia de receita seja contemporânea e vinculada à sua implementação, levando-se em conta as hipóteses taxativas do texto legal, dentre as quais não se inclui o excesso de arrecadação.

<sup>39</sup> Responsabilidade fiscal: análise da Lei Complementar nº 101/2000. Organizadores: Marcus Vinicius Furtado Coêlho, Luiz Cláudio Allemmand, Marcus Abraham. Brasília: OAB, Conselho Federal, 2016. "A Lei de Responsabilidade fiscal e as limitações orçamentárias e financeiras a gasto tributário", PACHECO BOMFIM, Gilson, p. 305.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

### 1.8.5. Da ausência de mecanismos de previsão e controle dos benefícios das renúncias de receita

Toda renúncia de receita deve ter por finalidade um benefício à população, devendo a forma de aferição desse benefício constar dos atos normativos ligados à sua concessão e, após sua implementação, deve-se verificar, na prática, por meio de mecanismos de controle previamente estipulados, se esses benefícios foram, de fato, obtidos.

Nesse sentido, o disposto no art. 165, § 6º, da Constituição Federal:

O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

O mesmo comando normativo é reproduzido no § 8º do art. 133 da Constituição do Estado do Paraná:

O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativos dos efeitos sobre as receitas e despesas públicas decorrentes da concessão de quaisquer benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, pela administração pública estadual, detalhados de forma regionalizada e identificando os objetivos de tais concessões.

Ainda em reforço, o inciso II do art. 5º da LRF:

Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

(...)

II - será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;

Mais especificamente a LDO para 2022 (Lei Estadual nº 20.648/2021) repetiu a mesma diretriz:

Art. 37. Somente será aprovado o projeto de lei que institua ou altere receita pública quando acompanhado da correspondente demonstração da estimativa do impacto na arrecadação, devidamente justificada.

(...)

§ 2º As proposições que tratem de renúncia de receita, ainda que sujeitas a limites globais, devem ser acompanhadas de estimativa do impacto orçamentário-financeiro e correspondente compensação, consignar objetivo, metas e indicadores, bem como atender às condições do art. 14 da Lei Complementar Federal nº 101, de 2000.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Constatada pela Equipe de Trabalho a falta de previsão dos efeitos das renúncias fiscais na Lei Estadual nº 20.873/2021 (LOA/2022), da qual sequer constam informações, ainda que gerais, quanto aos efeitos sobre as receitas e despesas decorrentes da concessão de quaisquer benefícios de natureza financeira, creditícia e tributária, a defesa apresentada pela SEFA, além dos argumentos já refutados, relativos à não caracterização das hipóteses tratadas como renúncia de receita, apresentou, em síntese, duas linhas argumentativas: (i) os valores realizados estariam sendo apurados na LDO e (ii) dificuldades técnicas enfrentadas na apresentação dos dados regionalizados, citando, inclusive, que a 4ª Inspeção de Controle Externo vem auxiliando na definição de parâmetros e procedimentos por ocasião de auditoria junto às renúncias de receita no âmbito da Receita Estadual.

Com relação ao primeiro argumento, a manifestação da Equipe de Trabalho foi no sentido de que *“Afirmar que os valores realizados são apurados na LDO é logicamente incompatível com a própria natureza do instrumento legislativo. A LDO é anterior à LOA e à execução do orçamento. Desse modo, tanto pela cronologia quanto pela sua natureza, seria impossível que este instrumento trouxesse informações do que foi efetivamente realizado de renúncia de receita”* (fl. 325 da peça 147).

E complementa:

No Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, anexo à Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2022 (Lei nº 20.648/2021), constam somente os valores da renúncia de receita prevista para os exercícios de 2022, 2023 e 2024.

Com relação à estimação da renúncia de receita, a IPC STN Nº 16/2020 não exige uma metodologia específica, mas orienta que seja indicada a metodologia que foi empregada e a forma de obtenção dos valores concedidos. Define, ainda, que as estimativas dos efeitos dos benefícios fiscais devem ser feitas pelo órgão responsável por administrar a operacionalização da política ou do próprio objeto do benefício.

Destaca-se que, no caso dos tributos federais, a Receita Federal divulga a “Metodologia de Cálculo dos Gastos Tributários”, nos Demonstrativos dos Gastos Tributários que acompanham os Projetos de Lei Orçamentária Anual.<sup>40</sup>

A IPC 16 propõe um modelo de demonstrativo com os valores da renúncia efetivamente concedida ou da despesa realizada (empenhada) e a previsão da renúncia da receita ou fixação de despesa decorrente da concessão do benefício para o exercício de elaboração da LDO:

112. **Esse demonstrativo pretende estabelecer a transparência da política pública de concessão de benefícios fiscais**, permitindo o acompanhamento anual dos valores de renúncia de receita ou aumento de despesa decorrente dessa política, por meio do Anexo de Metas que integra

<sup>40</sup> [Gastos Tributários \(Previsão PLOA\) — Receita Federal \(www.gov.br\)](http://www.gov.br).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

a LDO dos entes da Federação, onde serão evidenciados os valores realizados ao final do exercício anterior e as previsões para o exercício de elaboração, de referência e para os dois subsequentes, em atendimento ao dispositivo constitucional e à LRF. (sem grifo no original)  
Ressalta-se que esses demonstrativos não substituem o Demonstrativo da Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, anexo à LDO.

No que tange às dificuldades técnicas, embora se reconheça a complexidade da matéria, aliada ao fato de que a recorrência dessa falha vem sendo observada ao longo de vários exercícios e não apenas no Estado do Paraná, mas, de uma forma geral, na União e nos demais estados da federação, não se pode perenizar o descumprimento da legislação, ainda mais por se tratar de uma matéria absolutamente essencial para a concessão e manutenção das renúncias de receita, na medida em que elas só se justificam se, de fato, advierem para a população os benefícios preconizados para sua instituição, que devem estar prévia e objetivamente previstos.

Como decorrência da omissão na previsão da estimativa da perda de receita e da definição dos resultados a serem obtidos com as renúncias de receita, verifica-se a ausência do efetivo acompanhamento e aferição desses últimos.

Atualmente, mesmo com o expressivo valor renunciado pelo Estado visando ações de fomento da economia e implemento de políticas públicas, não se tem o efetivo controle, ou mesmo qualquer indicador que leve em conta o custo fiscal em face da vantagem social e econômica auferida.

Nesse sentido, restou apontada no Relatório Final das Contas do Governador a ausência de controle mediante indicadores e metas definidas, ou mesmo de procedimentos, com designação formal de órgãos responsáveis pela avaliação dos resultados alcançados com a política pública de benefícios concedida, de forma regionalizada, periódica e sistêmica.

Especificamente em relação ao Paraná Competitivo, vale mencionar que os arts. 18 e 19 do Decreto nº 6.434/17, ao tratarem “do controle, do acompanhamento e fiscalização”,<sup>41</sup> dividem essas atribuições entre a Agência

<sup>41</sup> CAPÍTULO V - DO CONTROLE, DO ACOMPANHAMENTO E DA FISCALIZAÇÃO

**Art. 18.** A APD - Agência Paraná de Desenvolvimento, em conjunto com a SEFA, fará o controle da carteira do Programa e o acompanhamento da execução dos projetos de investimento, cabendo a APD:

I - desenvolver o portal do Programa, com acesso público na internet;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Paraná de Desenvolvimento e a SEFA, sem, contudo, que tenha sido juntada aos autos qualquer comprovação da implementação, na prática, das medidas previstas.

A propósito, vale transcrever parte das constatações da Equipe de Trabalho sobre esse tópico específico (peça 147, fls. 328 a 329):

Especificamente sobre o Paraná Competitivo, a Invest Paraná, responsável pelo gerenciamento do programa, informou<sup>42</sup> que obteve dados para o acompanhamento dos resultados decorrentes da instalação de empresas no Estado, em contato direto com os Municípios, por meio do envio de questionário. Ressalta-se que foi informado que nem todos os municípios responderam ao questionário encaminhado.

Informou, ainda, que está trabalhando em melhoria contínua na busca por ferramentas capazes de mensurar o impacto econômico e do desenvolvimento da localidade que recebeu o investimento.

A Invest Paraná informou, ainda, que solicitou à SEFA, em julho/2021, mediante protocolo nº 17.866.834-0, o compartilhamento dos dados sobre os investimentos realizados no Estado do Paraná, e que o processo se encontra parado desde 05/08/2021, junto ao Departamento de Incentivos Fiscais. Além disso, contatou o Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social (IPARDES) e solicitou a formalização de cooperação técnica com o referido Instituto em agosto/2021, e este noticiou que as informações necessárias a esse tipo de análise estavam “em vias de estudo e elaboração no Instituto, mas com resultados práticos a serem obtidos apenas em médio e longo prazos”.

Por fim, informou que também buscou cooperação técnica junto ao Ministério do Trabalho e Previdência, para obter dados do eSocial/CAGED, para coleta de dados de empregos e renda de data anterior e posterior à implantação dos projetos das empresas participantes do Programa.

Ou seja, em que pesem os esforços da Invest Paraná na tentativa de obter dados para monitorar e mensurar os resultados dos benefícios concedidos, a iniciativa carece de integração e colaboração entres os diferentes órgãos do Estado do Paraná para promover um efetivo acompanhamento e controle dos benefícios concedidos sob o ponto de vista da avaliação de políticas públicas.

Analisando as informações solicitadas à Secretaria de Estado da Saúde (SESA), à Secretaria de Estado da Infraestrutura e Logística (SEIL) e à Controladoria-Geral do Estado (CGE/PR), a respeito do acompanhamento das políticas públicas em suas áreas de atuação decorrentes da concessão de benefícios fiscais em 2022, as conclusões da Equipe não foram diversas (peça 147, fls. 328 a 331 e 343, sem grifo no original):

II - criar sistema de controle que contenha registro sequencial dos pedidos e anotações de acompanhamento em todas as fases do projeto;

III - acompanhar o cumprimento das cláusulas pactuadas no Programa ou previstas em Protocolo de Intenções, exceto as de natureza tributária;

IV - controlar as metas de emprego, nos termos das Leis Estaduais nº 15.426, de 15 de janeiro de 2007, e nº 16.192, de 24 de julho de 2009.

**Art. 19.** A SEFA fará o controle, o acompanhamento e a fiscalização do tratamento tributário do Programa e, independentemente das ações da APD, poderá fiscalizar outras questões que considere pertinentes.

<sup>42</sup> Ofício nº 083/2023.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Diante das manifestações apresentadas, verifica-se que não há acompanhamento das políticas de renúncias tributárias por parte dos órgãos da Administração Pública. Alguns afirmaram nem ao menos ter ciência da existência de uma política pública financiada com renúncia de receita. Também não houve, até o momento, nenhum trabalho específico de fiscalização realizado pela CGE.

No caso do acompanhamento realizado pela Invest Paraná, este se apresenta insuficiente, tendo em vista que não há uma avaliação sistêmica dos resultados econômicos alcançados.

Em que pese a complexidade da avaliação dos benefícios tributários concedidos, assim como das políticas públicas relacionadas, é uma relevante ferramenta de gestão dos recursos públicos. Somente após a verificação dos resultados alcançados é possível concluir pela efetividade da política e, conseqüentemente, pela pertinência de sua manutenção.

Em razão disso, a importância em se instituir mecanismos de avaliação das ações governamentais com base em renúncias de receitas, para estimar em que medida as políticas estão atingindo os objetivos a que se destinam.

No Acórdão 263/2016-TCU-Plenário, do relator ministro Raimundo Carreiro, o TCU fixou a tese de que:

(...) **a temática das renúncias de receitas guarda estreita relação com a sustentabilidade fiscal e a efetividade das políticas públicas**, razão pela qual a concessão ou ampliação de uma renúncia, além de atender às exigências específicas do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, **também deve pautar-se pelos pressupostos gerais da gestão fiscal responsável** insculpidos no § 1.º do art. 1.º desse mesmo diploma legal, quais sejam: **planejamento, transparência, prevenção de riscos e correção de desvios.**

(...)

Ainda, no Acórdão nº 1.205/2014-TCU-Plenário, foi apreciada auditoria operacional cujo objetivo foi *“conhecer e avaliar a estrutura de governança das renúncias tributárias, englobando as etapas de instituição, previsão, monitoramento da concessão e da execução, avaliação e controle (...)”*.

No relatório apresentado, dentre as situações constatadas destacam-se:

118. Nesse sentido, observou-se nas respostas às diligências de alguns ministérios setoriais **uma incompreensão com relação às suas responsabilidades no que tange à gestão dos recursos de renúncias tributárias. Alguns ministérios afirmaram não serem gestores de renúncias tributárias, pois essa seria uma atribuição da Receita Federal**, enquanto esse órgão nega tal competência, com o amparo do seu regimento interno, conforme será explicitado mais a frente. (sem grifo no original)

(...)

260. Especificamente com relação às renúncias sem órgão gestor, **ressalta-se que esses mecanismos estão estruturados de forma que o processo de controle ocorre apenas do ponto de vista do tributo, fora de uma política pública....**

(...)

Destaca-se que em reuniões realizadas na SEFA, juntamente com a equipe da REPR, verificou-se que o acompanhamento feito pela Receita Estadual é simplesmente fiscal, não atuando na avaliação dos resultados alcançados relativos a políticas públicas. Quanto às outras entidades não foi apresentada nenhuma ação de acompanhamento, supervisão ou avaliação dos benefícios fiscais concedidos pelo Estado do Paraná.

Em complementação à resposta, o Governo do Estado apontou que está em desenvolvimento um novo modelo de gestão de benefícios fiscais, no âmbito do Programa de Modernização Fiscal do Estado do Paraná – PROFISCO II,



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que justamente objetiva nova normatização sobre o tema, com a criação, acompanhamento e revisão dos processos de renúncia fiscal e um sistema de monitoramento dos benefícios fiscais de caráter geral e regime especial.

Apesar dos esclarecimentos prestados pelo Estado, relacionados às ações implantadas e as dificuldades enfrentadas diante de benefícios concedidos há mais de uma década, somados à guerra fiscal promovida entre os Estados, chama-se a atenção de que persiste a inobservância ao art. 37, § 2º, da Lei nº 20.648/21 (LDO 2022), anteriormente transcrito, até mesmo para os benefícios concedidos no exercício de 2022, tratados no tópico anterior, supostamente de mais fácil mensuração e controle, em relação aos quais não se identificou a consignação de objetivos, metas e indicadores, mas, tão somente, limites e prazos relacionados à sua concessão.

Nesse contexto, diante das ações já anunciadas pelo Poder Executivo visando melhorar a gestão de renúncias de receita do Estado, em especial o referido Projeto em andamento capitaneado pela Secretaria de Estado da Fazenda, entendo que, ao invés de expedir as recomendações trazidas pela Equipe de Trabalho, seja mais produtora, nesse atual estágio, encaminhar cópia do Relatório Final (peça 147, fls. 341 a 354)<sup>43</sup> à Secretaria de Estado da Fazenda, a fim de que elas possam subsidiar o estudo voltado à normatização do tema, com ciência

---

<sup>43</sup> - Desenvolver a normatização do processo de instituição de benefícios tributários no Estado do Paraná, definindo os objetivos, prazo de vigência, custo de benefício concedido e as competências dos órgãos relacionados às políticas públicas financiadas por meio da concessão de benefícios tributários, bem como a publicidade dessas informações para acesso à população em geral.

- Estruturar o processo de gestão, com a definição das responsabilidades da Receita do Estado do Paraná e dos órgãos gestores das políticas públicas baseadas em renúncia de receita, responsável pela supervisão, acompanhamento e avaliação dos resultados alcançados pelos benefícios tributários concedidos.

- Promover a adoção das medidas necessárias junto aos órgãos responsáveis pela gestão de ações governamentais financiadas por renúncias de receitas para que criem mecanismos de controle, como a definição de metas e indicadores, para o acompanhamento e avaliação dos resultados alcançados em decorrência dos benefícios tributários concedidos, instituindo mecanismos de integração entre os órgãos, para garantir o acesso aos dados imprescindíveis à avaliação dos resultados.

- Promover a adoção das medidas necessárias junto aos órgãos responsáveis pela gestão de ações governamentais financiadas por renúncias de receitas para que realizem avaliação periódica da continuidade dos benefícios tributários concedidos, para verificar se estão gerando benefícios proporcionais ao seu custo, e avaliar se atendem aos objetivos propostos.

- Desenvolver a definição de uma conceituação legal sobre renúncia de receita no Estado do Paraná, tendo em vista a indefinição e ausência de uniformização em âmbito nacional, da conceituação de renúncia fiscal (ou benefício fiscal), observando as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal e IPC STN nº 16/2020;

- Promover a adoção das medidas necessárias junto aos órgãos responsáveis pela gestão de ações governamentais financiadas por renúncias de receitas para que elaborem um demonstrativo contendo os valores da renúncia efetivamente concedida ou da despesa realizada (empenhada) e a previsão da renúncia da receita ou fixação de despesa decorrente da concessão do benefício para o exercício de elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme IPC STN nº 16/2020.

- Promover a adoção das medidas necessárias junto aos órgãos responsáveis pela gestão de ações governamentais financiadas por renúncias de receitas para que divulguem informações detalhadas da estimativa da renúncia de receita com a metodologia que foi empregada para o cálculo dos benefícios fiscais concedidos no âmbito do Programa Paraná Competitivo;

- Promover a adoção das medidas necessárias para que o PLOA seja acompanhado dos "demonstrativos dos efeitos sobre as receitas e despesas públicas decorrentes da concessão de quaisquer benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, pela administração pública estadual, detalhados de forma regionalizada e identificando os objetivos de tais concessões".



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

à 4ª Inspeção de Controle Externo,<sup>44</sup> para que adote eventuais medidas fiscalizatórias, caso entenda cabível.

## 1.8.6. Da transparência

A relevância da transparência em matéria envolvendo renúncias de receita é destacada pela Equipe de Trabalho, já no início de sua exposição, ao transcrever o seguinte extrato do Referencial de Controle de Benefícios Tributários do TCU (peça 147, fl. 332, sem grifo no original):

Os benefícios tributários são um instrumento para a implementação de políticas públicas, como também o são as despesas governamentais diretas. No entanto, ao contrário das despesas diretas, os gastos tributários não se submetem ao escrutínio anual de debates no Poder Legislativo durante a apreciação da peça orçamentária. Além disso, pode ser muito mais difícil rastrear, com tempestividade, o montante de gastos tributários e as pessoas e empresas beneficiadas. **Essa natureza especial dos benefícios tributários reforça particularmente a importância da transparência nesse contexto, aliada ao fato de que a publicidade deve ser a pedra de toque do serviço público como um todo, à luz do art. 37 da Constituição e das boas práticas de governança pública.**

A mesma equipe menciona a publicação da Nota Recomendatória nº 01 da ATRICON, de 16/01/2023, em que, ao detalhar as ações dos gestores para dar transparência aos gastos tributários, “*Recomenda aos Tribunais de Contas brasileiros que:*”

1. fiscalizem, regularmente, a disponibilização de informações sobre os gastos tributários nos sítios institucionais dos Poderes Executivos;
2. orientem os gestores dos entes federados no sentido de deem publicidade, no mínimo, às seguintes informações:
  - 2.1. a identificação das espécies de desonerações concedidas, informando sobre os requisitos necessários para acesso a cada uma delas e o procedimento previsto para as respectivas concessões; e
  - 2.2. os dados quantitativos sobre os gastos tributários já realizados e, quando possível, os em andamento, contendo as seguintes informações:
    - 2.2.1. espécie;
    - 2.2.2. justificativa e fundamento legal; 1
    - 2.2.3. beneficiário (nome e CNPJ) e/ou setor;
    - 2.2.4. valor renunciado ou valor agregado na arrecadação;
    - 2.2.5. previsão do montante a ser renunciado de acordo com as leis orçamentárias;
    - 2.2.6. contrapartida e/ou impacto obtido e/ou estimado (dados sobre resultados sociais, econômicos e/ou ambientais dos incentivos fiscais que tenham sido alcançados, tais como: sintonia com os Objetivos de

---

<sup>44</sup> Responsável pela fiscalização da SEFA no quadriênio 2023/2026, nos termos da Portaria nº 380/23, desta Corte de Contas.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Desenvolvimento Sustentável, da Organização das Nações Unidas; geração de emprego direto e/ou indireto; investimento direto na região; melhoria da infraestrutura; investimento em eficiência energética, energia limpa e/ou retrofit de prédios; inovação tecnológica; qualificação/inclusão da mão de obra; qualidade ambiental; apoio a P&D; desenvolvimento regional); e

2.2.7. prazo de caducidade;

3. orientem os gestores dos entes federados no sentido de que a disponibilização dos dados referidos no item anterior ocorra em local de fácil acesso, sobretudo nos seus portais, observados, ainda, os seguintes requisitos:

3.1. linguagem didática, incluindo “dicionários”, documentação, ou elemento explicativo dos dados quando necessário;

3.2. acesso gratuito às bases e publicação com licença aberta;

3.3. dados legíveis por máquina (formatos como “.csv” e “.json”);

3.4. possibilidade de download dos dados;

3.5. publicação de dados atualizados (referentes, no mínimo, ao exercício anterior); e

3.6. apresentação de série histórica (referente a, no mínimo, os últimos cinco exercícios, fls. 332/333 da peça 147).

Trata-se, assim, de matéria da maior relevância, e que deve passar a merecer maior atenção dos gestores responsáveis.

No caso das presentes contas, a conclusão da Equipe de Trabalho pode ser sintetizada na seguinte manifestação (peça 147, fl. 351):

(...) com relação à transparência das informações, ainda são necessárias melhorias, como o proposto na IPC STN nº 16/2020, de um modelo de demonstrativo com os valores da renúncia efetivamente concedida ou da despesa realizada (empenhada) e a previsão da renúncia da receita ou fixação de despesa decorrente da concessão do benefício para o exercício de elaboração da LDO.

Ainda, carecem de divulgação as informações sobre a metodologia que foi empregada para o cálculo dos benefícios fiscais concedidos por meio do Programa Paraná Competitivo, que não foram mencionados na Nota Técnica divulgada no portal de transparência da SEFA, tendo em vista que no presente relatório já foi comprovado que se trata de renúncia de receita, conforme disposto no § 1.º do art. 14 da LRF e na IPC nº 16/2020, apesar de o Estado do Paraná persistir no argumento de que não se enquadrariam no conceito.

No âmbito específico dos benefícios concedidos pelo Programa Paraná Competitivo, o Poder Executivo concede, sob diversas modalidades, tratamento tributário diferenciado a empresas e indivíduos, com a finalidade de atrair novos investimentos e fomentar a economia local, mas não há qualquer divulgação quanto aos beneficiados, às políticas públicas que a subsidiaram, os custos públicos desse incentivo, bem como aos critérios e órgãos responsáveis pelo seu acompanhamento.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A mesma preocupação, aliás, foi demonstrada nos autos de Representação nº 235938/23, instaurado pela 2ª Inspeção de Controle Externo em face da Receita Estadual do Paraná e da Secretaria de Estado da Fazenda, em que se apontou a falta de transparência em relação aos nomes dos beneficiários de renúncia fiscal por parte do Estado do Paraná, relacionada ao exercício de 2022, fato que ensejou o julgamento pela parcial procedência da Representação, por meio do Acórdão nº 3398/23 – Tribunal Pleno, por afronta ao disposto pelo art. 198, § 3º, IV, do Código Tributário Nacional, com a expedição das seguintes determinações:

- a) À Receita Estadual do Paraná para que, no prazo de 60 (sessenta) dias, apresente relação dos beneficiários da renúncia fiscal pelo Estado do Paraná, com a indicação dos valores da renúncia fiscal, cujo beneficiário seja pessoa jurídica prevista no inciso IV do § 3º do art. 198 do Código Tributário Nacional; e
- b) À Secretaria de Estado da Fazenda para que promova a adequação do seu portal de transparência, no prazo de 120 (cento e vinte) dias, para que nele passe a constar a relação das pessoas jurídicas beneficiárias de renúncia fiscal, com a indicação dos valores da renúncia fiscal, cujo beneficiário seja pessoa jurídica prevista no inciso IV do § 3º do art. 198 do Código Tributário Nacional.

Dessa forma, em corroboração a essa iniciativa, mostra-se imperiosa a imposição de **recomendação** para que o Poder Executivo implemente medidas efetivas para garantir a transparência na instituição dos benefícios fiscais, a fim de mitigar os riscos de ofensa aos princípios da moralidade, da impessoalidade, da eficiência e da efetividade da política pública, com o seguinte conteúdo, adaptando-se as indicações da Equipe de Trabalho, na fl. 352 da peça 147, nos seguintes termos:

**13.** ao Chefe do Poder Executivo, que promova a adoção das medidas necessárias junto aos órgãos responsáveis pela gestão de ações governamentais financiadas por renúncias de receita para que divulguem informações detalhadas da estimativa da renúncia de receita, com a metodologia que foi empregada para o cálculo dos benefícios fiscais concedidos e a indicação, quando for o caso, em especial no Programa Paraná Competitivo, dos beneficiários e dos instrumentos de acompanhamento das condições impostas, juntamente com os resultados obtidos.

Em complemento à recomendação ora proposta, releva acolher e reunir no presente tópico as **recomendações** sugeridas pela Equipe de Trabalho em



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

seu Relatório Final (peça 147, fls. 362 a 384), quando da avaliação da Transparência do Poder Executivo (ainda que tratado no tópico a seguir, em razão de sua pertinência ao tema ora em exame).

**14.** à CGE/PR, que providencie a disponibilização regular e tempestiva das informações sobre as renúncias de receita no Portal da Transparência do Poder Executivo Estadual;

**15.** à CGE/PR, que providencie a publicação tempestiva dos requisitos necessários para acesso a cada uma das renúncias de receita, bem como do procedimento previsto para as respectivas concessões;

**16.** à CGE/PR, que providencie a publicação tempestiva dos dados quantitativos sobre as renúncias de receita já realizadas e, quando possível, das em andamento, contendo as seguintes informações: (i) espécie; (ii) justificativa e fundamento legal; (iii) beneficiário (nome e CNPJ) e/ou setor; (iv) valor renunciado ou valor agregado na arrecadação; (v) previsão do montante a ser renunciado de acordo com as leis orçamentárias; (vi) contrapartida e/ou impacto obtido e/ou estimado (dados sobre resultados sociais, econômicos e/ou ambientais dos incentivos fiscais que tenham sido alcançados, tais como: sintonia com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, da Organização das Nações Unidas; geração de emprego direto e/ou indireto; investimento direto na região; melhoria da infraestrutura; investimento em eficiência energética, energia limpa e/ou retrofit de prédios; inovação tecnológica; qualificação/inclusão da mão de obra; qualidade ambiental; apoio a pesquisa e desenvolvimento; desenvolvimento regional), e; (vii) prazo de caducidade;

**17.** à CGE/PR, que providencie a disponibilização dos dados quantitativos das renúncias de receita, referidos no item anterior, em local de fácil acesso, sobretudo no seu Portal da Transparência, observados, ainda, os seguintes requisitos: (i) acesso gratuito às bases e publicação com licença aberta; (ii) dados legíveis por máquina (formatos como “.csv” e “.json”); (iii) possibilidade de download dos dados; (iv) publicação de dados atualizados (referentes, no mínimo, ao exercício anterior); (v) apresentação de série histórica (referente a, no mínimo, os últimos cinco exercícios); (vi) linguagem didática, incluindo “dicionários”, documentação, ou elemento explicativo dos dados quando necessário.

### 1.9. TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL

Com o intuito de avaliar as ações relacionadas à disponibilização das informações públicas à sociedade, por meio dos sites oficiais e dos Portais da Transparência dos órgãos do Poder Executivo Estadual, com fundamento na



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

legislação relativa à transparência e ao controle social, índices de avaliação de transparência da administração pública (ITP), metas da Agenda 2030 das Organizações das Nações Unidas (ONU), entre outros, a Equipe de Trabalho responsável pela análise da prestação de contas observou um alto grau de atendimento do ITP pelo Poder Executivo Estadual, no importe de 98,51%, quando analisado de forma ampla, o que coloca o Estado do Paraná na primeira posição no *ranking* dos Estados avaliados e publicados no Radar Nacional da Transparência, realizado pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas – ATRICON e posteriormente consolidado por meio de resposta à Solicitação de Informações nº 128/2022 do próprio TCEPR, conforme dados apresentados na peça 147, fls. 369, 371 e 372.

Foram relatadas diversas ações destinadas à melhoria e a facilidades na consulta de informações, estimulando o controle social e a transparência (peça 147, fls. 366 a 369), pela Controladoria Geral do Estado, no exercício de 2022, demonstrando o aprimoramento na divulgação de informações públicas.

O não atingimento da nota máxima, conforme ponderado pela Equipe de Trabalho (peça 147, fl. 371), deve-se à *“deficiência na disponibilização dos dados relativos a Renúncias Fiscais, devido à inexistência de gravação em diversos formatos e de ferramenta de pesquisa específica, que permita pesquisar dentro deste conjunto de informações, possibilitando filtros específicos, em relação ao conjunto de dados referentes às Renúncias”*.

Após a concessão de contraditório ao Chefe do Poder Executivo, conforme análise realizada pela Equipe de Trabalho (no Relatório Final de peça 147, fls. 379 a 384, a que se faz remissão), permaneceram alguns apontamentos relevantes quanto à necessidade de medidas de aprimoramento na divulgação das informações referentes às renúncias de receita, no âmbito da CGE/PR, acolhidos na forma de recomendações no tópico 2.8.6, acima.

Dentro desse contexto, para além das recomendações propostas, é oportuno o encaminhamento de cópia do Relatório Final (peça 147, fls. 362 a 380) à



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Controladoria Geral do Estado do Paraná, para conhecimento das considerações nele contidas.

No que se refere as disparidades observadas no ITP atingido pelos diferentes Poderes e órgãos do Estado do Paraná, tais como o Poder Judiciário (93,97%), o Ministério Público (92,24%), o Tribunal de Contas (89,43%), a Defensoria Pública (79,11%) e a Assembleia Legislativa (72,55%), conforme avaliação realizada por esta Corte de Contas em Parceria com a ATRICON no exercício de 2022 (Tabela 113, peça 147, fl. 372), bem como considerando que a “a CGE/PR é o órgão central do sistema de controle do Poder Executivo, principal agente responsável pelas finanças públicas e o seu campo de atuação é exclusivo sobre o Poder Executivo” e que em relação ao Poder Judiciário e Legislativo, o Ministério Público, Defensoria Pública e Tribunal de Contas, sua atuação é meramente colaborativa (art. 78, da Constituição Estadual), mostra-se oportuno o destaque feito pela Equipe de Trabalho (peça 147, fl. 373), no sentido de que, em razão de a transparência permear a todos os Poderes e Órgãos da Administração Pública Estadual, é necessária a junção de esforços, a fim de que todos os demais Poderes do Estado do Paraná tenham um índice de transparência mais aproximado.

Por fim, considerando que as diversas discrepâncias quanto ao grau de transparência nos Portais das Universidades Estaduais do Estado do Paraná já foram objeto de fiscalização realizada pela 7ª Inspeção de Controle Externo, por meio do processo nº 533950/20, e em que já constam recomendações devidamente homologadas, por meio do Acórdão nº 2158/20 – TCEPR, deixa-se de apreciar os referidos apontamentos.

### **1.10. GESTÃO PREVIDENCIÁRIA**

De início, importante contextualizar as recentes alterações legislativas promovidas em âmbito federal e estadual atinentes à previdência dos servidores públicos e suas implicações para a análise da gestão previdenciária do Estado do Paraná.

A última reforma da Constituição Federal relativa a esse tema se deu com a edição da Emenda Constitucional nº 103/2019, que alterou o sistema de previdência social do país e estabeleceu novas regras de transição. Além de dispor



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

sobre regras gerais, ou seja, normas válidas para todos os entes da federação, exigiu que estes adequassem a legislação local.

O Estado do Paraná, em 05/12/2019, promulgou a Emenda Constitucional nº 45, que adequou o Estado ao novo ordenamento, alterando as regras aplicáveis ao Regime Próprio de Previdência Social paranaense.

Em complementação à Emenda Constitucional do Estado, foram editadas a Lei Estadual nº 20.122/2019 (que promoveu a adequação ao texto da EC nº 103/2019, aumentando as alíquotas das contribuições previdenciária de 11% para 14% para servidores públicos estaduais titulares de cargos efetivos, magistrados, membros do Ministério Público de Contas e conselheiros do Tribunal de Contas), a Lei Complementar Estadual nº 233/2021 (que regulamentou no âmbito do Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Paraná as regras permanentes do art. 35 da Constituição Estadual, com redação dada pela EC Estadual nº 45/2019) e a Lei Estadual nº 20.635/2021 (que alterou dispositivos das Leis Estaduais nº 12.398/1998, nº 17.435/2012, e nº 18.468/2015, para a revisão e reestruturação do plano de custeio do Regime Próprio de Previdência Social e adequações ao Sistema de Proteção Social dos Militares).

Com o intuito de destacar a relevância do acompanhamento da gestão financeira e atuarial do Regime Próprio de Previdência, a Equipe de Trabalho (peça 147, fl. 385) consignou que *“diversos entes políticos estão enfrentando crise fiscal decorrente de desequilíbrios nos gastos públicos, em especial, com a folha de pagamento de servidores ativos e de benefícios previdenciários.”*

Nesse sentido, apontou que *“ao visualizar o impacto orçamentário do Regime Próprio de Previdência Social, Anexo VI – Orçamento do Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Paraná, da Lei Estadual nº 20.873, de 15 de dezembro de 2021 (LOA), verifica-se que no Estado do Paraná a situação não é diferente. A previsão com gastos previdenciários, para o exercício de 2022, na ordem de R\$ 12.428.249.154,00 (doze bilhões, quatrocentos e vinte e oito milhões, duzentos e quarenta e nove mil, cento e cinquenta e quatro reais), representa cerca de 23% do total de despesas fixadas para o exercício”*.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Sob esse prisma, denota-se a primordial relevância do tema concernente à avaliação da situação financeira e atuarial do RPPS do Estado do Paraná, com vistas a assegurar que o Estado tenha condições de prover os benefícios previdenciários dos servidores públicos estaduais sem comprometer as demais políticas públicas e o regime fiscal.

### 1.10.1. Dos Fundos Previdenciários e o respectivo Plano de Custeio

Até o advento da Emenda Constitucional Estadual nº 45/2019, o Regime Próprio de Previdência era composto pelos Fundos Financeiro, Previdenciário e Militar, passando-se este, com a reforma do Texto Constitucional, que distinguiu os militares dos demais servidores públicos, excluindo-os da previdência social, a financiar o Sistema de Proteção Social dos Militares do Estado do Paraná, que será abordado no tópico 2.10.2, adiante.

Posto isso, o Sistema Previdenciário do Estado do Paraná propicia atualmente a cobertura de 219.896 (duzentos e dezenove mil, oitocentos e noventa e seis) segurados civis, segmentados em 107.895 (cento e sete mil, oitocentos e noventa e cinco) servidores ativos e 112.001 (cento e doze mil e um) inativos e pensionistas.

O Fundo de Previdência, concebido sob o regime financeiro de capitalização,<sup>45</sup> tem seu Plano de Custeio definido pela Lei nº 17.435/2012, e alterações posteriores, que prevê as contribuições dos servidores civis ativos com alíquota de 14% (art. 15, I e II); e, para os servidores inativos e pensionistas, a mesma alíquota no percentual de 14%, incidente sobre o valor de proventos ou pensão que superem três salários-mínimos nacionais (§6ºA).

Além das contribuições dos servidores ativos e inativos, o financiamento do RPPS estadual é realizado, também, com contrapartida patronal do ente público, cujas alíquotas previstas para o ano de 2022, na forma da Lei nº 17.435/2012 e alterações posteriores, foram na razão de 150% sobre as receitas dos segurados ativos,<sup>46</sup> e 4% de contribuição suplementar.<sup>47</sup>

<sup>45</sup> Que consiste em determinar as contribuições necessárias e suficientes a serem arrecadadas ao longo do período laborativo do segurado para custear a sua aposentadoria e os demais benefícios previstos ao longo da fase de percepção de renda.

<sup>46</sup> Arts. 18 e 19, da Lei 17.435/2012: 140% em 2021, 150% em 2022, acrescida de 10% ao ano até o limite de 200%.

<sup>47</sup> Anexo I, da Lei Estadual nº 17.435/2012.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Os valores devidos e efetivamente repassados ao Fundo de Previdência em 2022, a título de contribuição dos servidores, contribuição patronal e contribuições suplementares importaram em aproximadamente R\$ 2,5 bilhões.

Já o Fundo Financeiro, de regime de repartição simples,<sup>48</sup> cujo Plano de Custeio é igualmente disciplinado pela Lei nº 17.435/2012 e alterações posteriores, prevê as contribuições dos servidores civis ativos com alíquota de 14% (art. 15, I e II); e para os servidores inativos e pensionistas, a mesma alíquota no percentual de 14%, incidente sobre o valor de proventos ou pensão que superem três salários-mínimos nacionais (§ 6ºA).

Nos termos do art. 21 da citada lei, com redação dada Lei Estadual nº 20.169/2020, a contrapartida patronal é igual ao dobro arrecadado das contribuições previdenciárias dos servidores ativos.

Ainda, pelo mecanismo de financiamento do Poder Financeiro (repartição simples), além das contribuições dos servidores e patronal, os entes públicos devem repassar os valores necessários à complementação do pagamento das folhas de benefícios vinculados a este Fundo, as denominadas insuficiências financeiras.

Somados esses valores, no exercício de 2022 foram repassados ao Fundo Financeiro aproximadamente R\$ 6,4 bilhões.

### **1.10.2. Do Sistema de Proteção Social dos Militares – Fundo Militar (SPSM) e o respectivo Plano de Custeio**

A partir da alteração constitucional, promovida pela EC Estadual nº 45/2019, os militares (Polícia Militar e Corpo de Bombeiros Militar) não mais se vinculam ao RPPS do Estado do Paraná. Nessa medida, foi editada a Lei nº 20.635/2021, que alterou a Lei Estadual nº 17.435/2012, prevendo no art. 3ºA, que o Sistema de Proteção Social dos Militares será financiado pelo Fundo Militar.

Atualmente, o Sistema de Proteção Social dos Militares possui 41.832 (quarenta e um mil, oitocentos e trinta e dois) segurados, segmentados em

---

<sup>48</sup> As receitas arrecadadas em um determinado período devem ser suficientes para pagar todas as despesas ocorridas neste mesmo período.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

20.124 (vinte mil, cento de vinte e quatro) servidores ativos e 21.708 (vinte e um mil, setecentos e oito) inativos e pensionistas.

O art. 15A, da Lei Estadual nº 17.435/2012, com redação dada pela Lei Estadual nº 20.635/2021, prevê a contribuição dos militares ativos ou inativos e de seus pensionistas com alíquota de 10,5%; sendo a contrapartida patronal igual ao dobro das contribuições arrecadadas (art. 22). Ainda, em tratando-se de Fundo com regime de repartição simples, o Estado repassará os valores referentes às insuficiências financeiras necessárias à complementação do pagamento das folhas de benefícios vinculados a este Fundo.

Somados esses valores, no exercício de 2022 foram repassados ao Fundo Militar aproximadamente R\$ 2 bilhões.

Relativamente à instituição do Sistema de Proteção dos Militares, a Equipe de Trabalho destacou que, nos termos do art. 25, da Lei Federal nº 13.954/2019, combinado com o art. 1ºA, art. 2º, § 2º e art. 14, da Lei Estadual nº 17.435/2012, com a redação dada pela Lei Estadual nº 20.635/2021, deveria ser editada lei regulamentando as regras de inatividade e pensões, o que, até o momento, não teria ocorrido, razão pela qual foi intimado o Estado do Paraná para que se manifestasse a respeito, devendo, ainda, ser esclarecida a razão pela qual até o presente momento não foi celebrado o Contrato de Gestão com a Paraprevidência para a gestão do Sistema de Proteção Social dos Militares, considerando o disposto no § 2º, do Art. 2º, da Lei Estadual nº 17.435/2012, com a redação dada pela Lei Estadual nº 20.635/2021.

Em resposta, o Poder Executivo afirmou que o Sistema de Proteção Social dos Militares vem sendo objeto de tratativas, estando em *“trâmite as justificativas, estudos que envolvem o assunto, assim como uma matriz de texto normativo”*.

Diante disso, considerando que, em que pese algumas medidas estejam sendo adotadas, até o momento não foi publicada lei estadual normatizando o Sistema de Proteção Social dos Militares, mostra-se oportuna a expedição da seguinte **recomendação** proposta pela Equipe de Trabalho:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

**18.** ao Chefe do Poder Executivo, que encaminhe à Assembleia Legislativa projeto de lei sobre o Sistema de Proteção Social dos Militares do Estado, em atenção ao art. 24-E, do Decreto-Lei nº 667/1969, incluído pela Lei Federal nº 13.954/2019, c/c art. 1º-A, da Lei Estadual nº 17.435/2012, incluído pela Lei Estadual nº 20.635/2021.

Já sobre as medidas adotadas e a razão para a não celebração do mencionado contrato de gestão para a gestão do sistema, a defesa do Poder Executivo informou que a minuta do documento estava em trâmite perante os órgãos envolvidos (Paranaprevidência, SEAP, SESP e Comando da Polícia Militar) e que este último teria entendido que a subscrição do contrato de gestão só deveria ocorrer após a publicação da lei específica que tratará sobre o Sistema de Proteção Social dos Militares, determinando o arquivamento do protocolado.

Em análise das razões apresentadas, a Equipe de Trabalho concluiu que *“a subscrição [do contrato de gestão] não se encontra legalmente condicionada à publicação da lei específica que tratará sobre o SPSM no âmbito estadual, conforme entendeu o Comando da Polícia Militar, podendo vir a ser posteriormente aditado, caso haja alguma incompatibilidade textual entre o contido no contrato e na futura lei”*.

Acompanhando o entendimento exposto, e, considerando que até o momento não foi efetivamente subscrito o contrato de gestão com a Paranaprevidência, deve ser expedida a seguinte **recomendação**:

**19.** ao Chefe do Poder Executivo, que providencie a efetiva subscrição do contrato de gestão a ser celebrado com a Paranaprevidência, o qual regerá o Sistema de Proteção Social dos Militares do Estado, em atenção ao § 2º, do art. 2º, da Lei estadual nº 17.435/2012, incluído pela Lei Estadual nº 20.635/2021.

### 1.10.3. Demonstrações Contábeis

De acordo com a Equipe de Trabalho, as Demonstrações Contábeis dos Fundos foram suficientemente analisadas na Instrução nº 343/23, pela Coordenadoria de Gestão Estadual (peça 145), e abordadas em termos gerais no tópico 2.2.7, acima, razão pela qual dispensa-se maiores digressões a respeito,



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

valendo apenas demonstrar, de forma resumida, os Balanços Orçamentários dos fundos previdenciários de forma a evidenciar os resultados orçamentários do exercício de 2022.

O Fundo Financeiro apresentou déficit orçamentário na ordem de R\$ 4.827.410.291,03, ao passo que o Fundo de Previdência apresentou superávit no exercício no valor de R\$ 1.206.797.947,41. Considerando a consolidação dos resultados dos Fundos Previdenciários (Fundo de Previdência e Fundo Financeiro), o resultado orçamentário do regime previdenciário do Estado, no exercício de 2022, foi deficitário na ordem de - R\$ 3.620.612.343,62. Ainda, a consolidação dos Fundos Previdenciários (Fundo de Previdência e Fundo Financeiro) com o SPSM (Fundo Militar) apresentou resultado orçamentário deficitário na ordem de R\$ 5.049.017.880,02.

Relativamente ao apontado superávit do Fundo Previdenciário, importa registrar que a melhora nos resultados orçamentários se deu após a Emenda Constitucional nº 45/2019 e a reestruturação do Plano de Custeio levada a efeito pela Lei Estadual nº 20.635/2021, passando de deficitário em 2019 (- R\$ 428.921.364,97), para superavitário em 2021 (R\$ 382.997.381,17), com resultado ainda mais significativo em 2022 (R\$ 1.206.797.947,41).

### 1.10.4. **A Avaliação Atuarial e seus resultados**

Com o intuito de dar atendimento ao disposto no art. 40, da Constituição Federal, no art. 1º, da Lei Federal nº 9.717/1998, e nos arts. 4º e 69, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que preveem que os regimes de previdência devem preservar o equilíbrio financeiro e atuarial, para o exercício de 2022 foi elaborada a Avaliação Atuarial DPREV/ATUÁRIA nº 373/2023, que buscou dimensionar os valores dos compromissos previdenciários referentes aos beneficiários do RPPS do Estado do Paraná, com base nas premissas apresentadas no Relatório DPREV/ATUÁRIA nº 372/2023, ambos disponíveis no Portal da Transparência do Governo do Estado do Paraná.<sup>49</sup>

Considerando o plano contributivo, bem como as hipóteses atuariais apresentadas no relatório de Avaliação Atuarial, foi apurado o Resultado Atuarial



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Superavitário do Fundo de Previdência na ordem de R\$ 176.384.555,80, conforme tabela seguinte:

**Tabela 130 - Demonstrativo do Resultado Atuarial – Benefícios Avaliados em Regime de Capitalização<sup>50</sup>**

DEMONSTRATIVO DO RESULTADO ATUARIAL - BENEFÍCIOS AVALIADOS EM REGIME DE CAPITALIZAÇÃO			
DESCRIÇÃO	GERAÇÃO ATUAL	GERAÇÕES FUTURAS	CONSOLIDADO
<b>PMBC</b>	<b>25.973.968.755,72</b>	-	<b>25.973.968.755,72</b>
APOSENTADORIA PROGRAMADA	19.006.482.344,50	-	19.006.482.344,50
APOSENTADORIA POR INVALIDEZ	1.320.325.583,55	-	1.320.325.583,55
PENSIONISTAS	6.062.212.961,93	-	6.062.212.961,93
REVERSÃO EM PENSÃO	1.665.742.918,12	-	1.665.742.918,12
CONTRIBUIÇÃO DE BENEFICIÁRIOS	(1.634.724.307,83)	-	(1.634.724.307,83)
COMPENSAÇÃO FINANCEIRA RGPS	(446.070.744,55)	-	(446.070.744,55)
<b>PMBAC</b>	<b>43.843.763.408,55</b>	<b>13.858.257.190,12</b>	<b>57.702.020.598,67</b>
APOSENTADORIA PROGRAMADA	38.078.606.343,15	10.775.449.246,43	48.854.055.589,58
APOSENTADORIA POR INVALIDEZ	3.505.263.005,03	1.751.610.460,22	5.256.873.465,25
PENSIONISTAS	2.309.771.373,45	981.309.780,28	3.291.081.153,73
REVERSÃO EM PENSÃO	3.099.708.173,97	733.654.656,61	3.833.362.830,58
CONTRIBUIÇÃO DE BENEFICIÁRIOS	(2.402.391.239,61)	(383.766.953,42)	(2.786.158.193,03)
COMPENSAÇÃO FINANCEIRA RGPS	(747.194.247,44)	-	(747.194.247,44)
<b>VACF</b>	<b>(32.498.317.561,33)</b>	<b>(28.459.560.158,50)</b>	<b>(60.957.877.719,83)</b>
CONTRIBUIÇÃO NORMAL - ENTE	(21.370.158.618,32)	(18.971.076.539,66)	(40.341.235.157,98)
CONTRIBUIÇÃO NORMAL - ATIVOS	(11.128.158.943,01)	(9.488.483.618,84)	(20.616.642.561,85)
<b>PROVISÃO MATEMÁTICA – SEM</b>	<b>37.319.414.602,94</b>	<b>(14.601.302.968,38)</b>	<b>22.718.111.634,56</b>
CUSTEIO SUPLEMENTAR - ENTE	(12.689.495.798,44)	(3.028.988.215,77)	(15.718.484.014,21)
<b>PROVISÃO MATEMÁTICA – COM</b>	<b>24.629.918.804,50</b>	<b>(17.630.291.184,15)</b>	<b>6.999.627.620,35</b>
DESPESAS ADMINISTRATIVAS	(700.374.111,16)	(725.388.356,57)	(1.425.762.467,73)
PARCELAMENTO DÉBITO	-	-	0,00
RECEITAS DE ALUGUÉIS	176.377.783,02	-	176.377.783,02
ROYALTIES	665.571.140,14	-	665.571.140,14
ATIVO LÍQUIDO	7.759.825.720,72	-	7.759.825.720,72
<b>RESULTADO ATUARIAL</b>	<b>(16.728.518.271,78)</b>	<b>16.904.902.827,58</b>	<b>176.384.555,80</b>

Fonte: Nota Técnica Atuarial nº 373/2023 - Portal da Transparência<sup>51</sup>

Conforme explicitado pela Equipe de Trabalho, os parâmetros atuariais afetam diretamente a condição financeira e atuarial de qualquer plano de benefícios sob o regime de capitalização. No presente caso, a exemplo de anos anteriores, o resultado atuarial superavitário foi obtido em razão da utilização de valores referentes à premissa de Reposição de Servidores (Geração Futura) para a consolidação do resultado atuarial do RPPS. Nesta hipótese, se estima a composição futura da massa de segurados vinculados ao plano previdenciário, após a aposentadoria dos atuais segurados ativos, com as mesmas características de

<sup>49</sup> <https://www.paranaprevidencia.pr.gov.br/webservices/documentador/nota-tecnica-atuarial>

<sup>50</sup> Siglas:

PMBC – Provisão Matemática Benefícios Concedidos  
PMBAC – Provisão Matemática Benefícios a Conceder  
VACF – Valor Atual das Contribuições Futuras  
Provisão Matemática – Sem Custeio Suplementar  
Provisão Matemática – Com Custeio Suplementar



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

sexo, idade ao ingressar no RPPS, cargo, carreira, tempo anterior e remuneração inicial calculada pelo desconto da remuneração final do segurado aposentado, pela taxa ou curva de crescimento real das remunerações.

Outrossim, indicou a nominada Equipe que, conforme item 2. PREMISSAS ATUARIAIS, do Relatório de Avaliação Atuarial DPREV/ATUÁRIA 373/2023, para o parâmetro de reposição de servidores utilizado, item “F”, foi adotado o Decreto Estadual nº 10.313/2022, que dispõe sobre Taxas de Reposição que servirão de autorização para abertura de concursos públicos, ampliação de vagas em concursos vigentes e decorrentes nomeações de servidores públicos efetivos estaduais na administração direta e autárquica do poder executivo estadual, e que também leva em consideração a instituição do regime de previdência complementar no âmbito estadual.

Relativamente a esse assunto, releva apontar que esta Corte, em apreciação das contas do Chefe do Poder Executivo dos exercícios anteriores, por meio dos Acórdãos de Parecer Prévio nº 689/20-STP, nº 271/21-STP e nº 183/22-STP, já se pronunciou no sentido da inadequabilidade da utilização dessa hipótese (geração futura) na Avaliação Atuarial, sendo objeto de determinação a retificação do cálculo, considerando-se apenas a geração atual.

Igual entendimento pela impossibilidade de utilização da hipótese atuarial de gerações futuras na consolidação do resultado atuarial foi adotado pela maioria dos membros do Tribunal Pleno, no Acórdão nº 2994/22, que julgou irregular Tomada de Contas Extraordinária proposta em face da Paranaprevidência.

Conquanto esteja pendente de recurso, restou assentado naquela decisão que, nos termos do § 3º, do art. 24, da Portaria MF nº 464/2018, aplicável diante da ausência de norma estadual que discipline a elaboração de estudos atuariais e defina as premissas a serem utilizadas, *“a utilização da referida hipótese somente poderá impactar os valores dos compromissos e o resultado atuarial para fins de definição do Plano de Custeio do RPPS, vale dizer, o resultado da geração futura deve constar da Avaliação Atuarial, porém sem soma-lo ao resultado atuarial*

<sup>51</sup> <https://www.paranaprevidencia.pr.gov.br/webservices/documentador/nota-tecnica-atuarial>



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*obtido para a geração atual, que é aquela já ingressada no ente federativo até a data da emissão da Avaliação Atuarial"* (fl. 115, Acórdão nº 2994/22 – Tribunal Pleno).

Destaque-se, ainda, que essa decisão tratou dos efeitos da inclusão da geração futura, para fins de avaliação do resultado atuarial, tal como assinalado pela Equipe de Trabalho, no sentido de que o resultado atuarial superavitário somente foi obtido em razão da utilização de valores referentes à premissa de Reposição de Servidores (Geração Futura). Nesse sentido, o seguinte excerto do Acórdão nº 2994/22 (fl. 110):

Sendo assim, o uso inadequado da referida premissa para compensar o déficit da geração atual impede o correto dimensionamento do resultado atuarial do Fundo de Previdência, afetando as medidas para o equacionamento do déficit, nos termos do artigo 53 da Portaria MF n.º 464/2018.

Nessa ordem de ideias, conquanto não se olvide da relevância da discussão acerca da adequação ou não da inclusão da geração futura no resultado atuarial, notadamente porque, como já mencionado, a adoção dessa premissa tem sido determinante para que o resultado seja superavitário, trata-se, a toda evidência, de discussão ampla e complexa que transborda à análise das contas de governo.

Ademais, a hipótese de geração futura refere-se a premissa atuarial a ser considerada em avaliação a ser realizada pela área atuarial da Paraprevidência, não sendo, a princípio, aspecto de ingerência do Governador do Estado.

Não bastasse isso, conforme já apontado, o tema é objeto de Tomada de Contas Extraordinária proposta em face da Paraprevidência, procedimento específico no qual é possível a discussão ampla e aprofundada acerca da adequação ou não da inclusão da geração futura, com análise, inclusive, dos fundamentos adotados pelo ente previdenciário para adoção dessa premissa atuarial.

Essa mesma controvérsia foi apontada como motivo de irregularidade das contas anuais do Fundo de Previdência do Estado do Paraná referente ao exercício de 2020, estando pendente de julgamento o recurso de



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

revista<sup>52</sup> interposto pela entidade previdenciária. Ainda, a mesma questão está sendo objeto de análise nas contas relativas ao exercício de 2021,<sup>53</sup> ainda sem decisão colegiada.

Considerando, portanto, que o tema vem sendo amplamente debatido nesta Corte em procedimentos próprios em que são partes a Paranaprevidência e seu dirigente, a quem incumbe a definição dos critérios utilizados na avaliação atuarial, e que, a princípio, tal apontamento, dada sua especificidade técnica, não se insere diretamente na competência do Governador do Estado, deixa-se de emitir juízo de valor a esse respeito nesta decisão.

Por esse motivo, aliás, o Acórdão nº 3477/21, do Tribunal Pleno (objeto do Recurso de Revista nº 93900/22) estabeleceu que *“a determinação emitida na sessão extraordinária da data de 01/12/2021, nos autos de Prestação de Contas do Governador 249350/21, (...) tenha como destinatário, também, o dirigente do PARANAPREVIDÊNCIA, no sentido de que realize, no prazo de 90 (noventa) dias da publicação desta decisão, ‘nova Avaliação Atuarial do exercício de 2020 (data-base 31 de dezembro de 2020) sem a inclusão da geração futura no resultado atuarial e, sendo constatado deficit, adotar as medidas para o seu equacionamento, observando o estipulado nos artigos 53 a 55 da Portaria MF nº 464/2018 e pelas Instruções Normativas que os regulamentam”*.

Em acréscimo, cumpre mencionar que o Estado do Paraná possui Certificado de Regularidade Previdenciária sob nº 961001-216441, vigente até 02/01/2024,<sup>54</sup> sendo lícito presumir que o controle feito pelo Ministério do Trabalho e Previdência Social não se opôs à metodologia adotada.

Nesse sentido, conforme apontou a Equipe de Trabalho na fl. 417 do Relatório Final (peça 147), *“no que tange à avaliação do Equilíbrio Financeiro e Atuarial, a Secretaria de Previdência do Ministério do Trabalho e Previdência considerou que a situação do RPPS do Estado do Paraná, para o exercício de 2022, é **Regular** com base nas informações do Demonstrativo de Resultados da Avaliação*

---

<sup>52</sup> Processo nº 93900/22

<sup>53</sup> Processo nº 292080/22.

<sup>54</sup> Disponível em: <https://www.paranaprevidencia.pr.gov.br/webservices/documentador/documentos-regularidade-crp>



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

*Atuarial (DRAA),<sup>55</sup> que contempla as principais informações do Relatório de Avaliação Atuarial, DEPREV/ATUÁRIA 373/2023, data base dezembro/22, elaborada em 16/02/2023, fato que permitiu a emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), de forma administrativa”.*

Veja-se que, na avaliação da Secretaria de Previdência do Ministério da Previdência pela regularidade do RPPS estadual, que se deu após análise da proposta de revisão do plano de custeio do RPPS do Estado do Paraná, foi analisada por meio do Parecer SEI nº 20153/2020/ME, de 17 de dezembro de 2020, e, conforme item 3 do despacho do Subsecretário da Secretaria de Previdência do Ministério do Trabalho e Previdência, foi aprovada sob condição, conforme segue:

3. Em virtude do pleito da revisão do plano de custeio não se constituir em plano de amortização aos moldes dos parâmetros estabelecidos no art. 54 da Portaria MF nº 464/2018, a modelagem proposta pelo RPPS apresentada com base nos termos dos arts. 2.º, 61 e 62 indica possível manutenção do processo de capitalização do fundo objetivando o equilíbrio financeiro e atuarial do RPPS compatibilizando a com a capacidade financeira, orçamentária e fiscal do ente, fica aprovada a proposta, sendo esta, condicionada à demonstração anual do processo de capitalização do fundo em documento adicional ao relatório de avaliação atuarial e também em caso de descapitalização do fundo, motivos que ensejarão, obrigatoriamente a submissão de nova proposta e a revisão da norma que a instituiu.

Não é demais ressaltar que o órgão a quem incumbe, além de atestar a regularidade do RPPS, também a edição das normativas que regem a avaliação atuarial, considerou o RPPS do Estado do Paraná regular em todos os aspectos analisados, conforme se infere do Extrato Externo dos Regimes Previdenciários,<sup>56</sup> disponível no sítio da Secretaria da Previdência:

<sup>55</sup> <https://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/pages/modulos/draa/consultarDemonstrativos.xhtml>

<sup>56</sup> <https://cadprev.previdencia.gov.br/Cadprev/pages/publico/extrato/extratoExterno.xhtml?cnpj=76416940000128>



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

## Extrato externo dos regimes previdenciários

Os campos precedidos com asterisco(\*) são de preenchimento obrigatório.

Estado de Governo do Estado do Paraná - PR

Ente Federado: Estado de Governo do Estado do Paraná - PR  
CNPJ Principal: 76.416.940/0001-20  
CRP Vigente: Nº 961001-221633, emitido em 06/07/2023, estará vigente até 02/01/2024.  
Data Pesquisa: 27/10/2023

Análise da Legislação		
Critério(s)	Descrição do Critério	Situação
Caráter contributivo - Previsão de alíquota em lei		Regular
Cobertura exclusiva a servidores efetivos		Regular
Encaminhamento da legislação		Regular
Observância dos limites de contribuição do ente		Regular
Observância dos limites de contribuição dos segurados e beneficiários		Regular
Plano de benefícios integrado apenas por aposentadorias e pensões por morte		Regular
Regras de concessão, cálculo e de reajustamento dos benefícios nos termos do art. 40 da Constituição Federal		Regular

Auditoria dos RPPS		
Critério(s)	Descrição do Critério	Situação
Aplicações Financeiras Resol. CMN - Adequação DAIR e Política Investimentos		Regular
Atendimento à fiscalização		Regular
Atendimento à Secretaria de Regime Próprio e Complementar		Regular
Caráter contributivo - Repasse		Regular
Existência e funcionamento de unidade gestora e regime próprio únicos		Regular
Utilização dos recursos previdenciários		Regular

Equilíbrio Financeiro e Atuarial		
Critério(s)	Descrição do Critério	Situação
Equilíbrio Financeiro e Atuarial - Encaminhamento NTA, DRAA e resultados das análises		Regular

Informações Contábeis		
Critério(s)	Descrição do Critério	Situação
Envio das informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais		Regular

Informações Previdenciárias e Repasses		
Critério(s)	Descrição do Critério	Situação
Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses - DIPR - Consistência e Caráter Contributivo		Regular
Demonstrativo de Informações Previdenciárias e Repasses - DIPR - Encaminhamento		Regular

Investimentos dos Recursos Previdenciários		
Critério(s)	Descrição do Critério	Situação
Demonstrativo da Política de Investimentos - DPIN - Consistência		Regular
Demonstrativo da Política de Investimentos - DPIN - Encaminhamento		Regular
Demonstrativo das Aplicações e Investimentos dos Recursos - DAIR - Consistência		Regular
Demonstrativo das Aplicações e Investimentos dos Recursos - DAIR - Encaminhamento		Regular

Outros		
Critério(s)	Descrição do Critério	Situação
Instituição do regime de previdência complementar - Aprovação da lei		Regular
Instituição do regime de previdência complementar - Aprovação do convênio de adesão		Regular
Operacionalização da compensação previdenciária - Contrato com empresa de tecnologia		Regular
Operacionalização da compensação previdenciária - Termo de Adesão		Regular

Por esse motivo, aliás, sem a pretensão de esgotar a matéria tratada em contas de gestão dos gestores diretamente responsáveis, mas, apenas, de corroborar a decisão nas presentes contas de governo, vale mencionar que a falta dessa regulamentação,<sup>57</sup> apontada dentre os fundamentos de irregularidade do cálculo atuarial, poderia estar superada diante da expressa anuência do órgão detentor do poder regulamentar.

<sup>57</sup> Art. 24, da Portaria nº 464/2018, do Ministério da Fazenda: 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.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

### 1.10.5. Instituição do Regime de Previdência Complementar

De acordo com o art. 9º, § 6º, da Emenda Constitucional nº 103/2019, a instituição do Regime de Previdência Complementar por todos os entes federativos que possuam RPPS deveria se dar em até dois anos a contar da data de entrada em vigor da mencionada reforma constitucional, após o que os valores das aposentadorias e das pensões pagos pelos RPPS aos novos servidores efetivos (e àqueles que aderissem ao novo regime) passariam a ter como teto o valor do maior benefício pago pelo RGPS, que tem como órgão gestor o INSS.

Visando dar atendimento ao Texto Constitucional, o Estado do Paraná, por intermédio da Lei Estadual nº 20.777/2021, instituiu o regime de previdência complementar para seus servidores públicos ocupantes de cargo efetivo. Essa lei tratou do plano de benefícios, das regras para o patrocinador e para os participantes, das contribuições e do Programa de Incentivo à Migração, bem como autorizou o Poder Executivo a promover um aporte inicial de R\$ 15.475.878,58.

O art. 5º da citada lei facultou formas para a instituição do Regime de Previdência Complementar local, tendo o Estado do Paraná optado pela adesão a plano de benefícios administrado por Entidade Fechada de Previdência Complementar, que deveria ser contratada por meio de procedimento seletivo prévio que observasse alguns requisitos dispostos no art. 5º, § 5º, da mesma lei.

Realizado o Chamamento Público nº 01/2022-SEAP,<sup>58</sup> sagrou-se vencedora a ICATU FUNDO MULTIPATROCINADO (CNPJ nº 01.129.017/0001-06), com homologação do procedimento em 24/08/2022. Na sequência, em 24/10/2022, ocorreu a formalização entre o Estado do Paraná, por intermédio da SEAP, e a referida entidade, com a assinatura do Convênio de Adesão ao Plano de Contribuição Definida dos Servidores do Brasil, que, para produção de efeitos legais, condicionava-se à aprovação, juntamente com o Regulamento do Plano de Benefícios, pela PREVIC (Superintendência Nacional de Previdência Complementar, autarquia especial vinculada ao Ministério da Previdência Social), o que ocorreu em 22/11/2022, pela Portaria nº 1.184/2022.

---

<sup>58</sup> Objeto: Re2.1. Seleção e contratação de Entidade Fechada de Previdência Complementar (EFPC) para administração de plano de benefícios previdenciários dos membros, servidores e empregados públicos da administração direta e indireta dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, Ministério Público, Tribunal de Contas e Defensoria Pública do Estado do Paraná.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Dentro desse contexto, conclui-se que, a partir de 22/11/2022, o Regime de Previdência Complementar do Estado do Paraná já estava formalmente instituído, podendo ser aplicado aos servidores públicos titulares de cargos efetivos de quaisquer dos poderes, incluídas suas autarquias e fundações, que ingressassem no serviço público a partir daquela data, ou, ainda, aqueles que aderissem posteriormente.

Não obstante, até 31/12/2022, o Regime de Previdência Complementar estadual ainda não havia entrado em operacionalização, com o aporte de contribuições do patrocinador e dos servidores participantes, bem como do adimplemento do custeio administrativo para a manutenção do Plano de Benefícios.

Diante disso, a Equipe de Trabalho sugeriu a concessão de contraditório ao Governo do Estado para que esclarecesse a razão pela qual o Regime de Previdência Complementar estadual ainda não entrou em operacionalização, considerando-se a aprovação do convênio de adesão pela PREVIC em 22/11/2022.

Em linhas gerais, o Poder Executivo, além de indicar as medidas visando ao início da operacionalização, relatou entraves de ordem técnica, jurídica e legal que o impediram.

Com efeito, segundo dispõe o artigo 9º, § 6º, da Emenda Constitucional nº 103, de 12 de novembro de 2019, a instituição do Regime de Previdência Complementar deveria ter sido feita por todos os Entes Federativos que possuam Regimes Próprios de Previdência Social, em até dois anos da data de entrada em vigor da mencionada reforma constitucional, independentemente de possuírem servidores com vencimentos acima do teto do Regime Geral de Previdência Social – RGPS.

Nesse diapasão, em que pese o lapso temporal transcorrido entre a entrada em vigor da Emenda Constitucional nº 103/2019 e as medidas já adotadas pelo Estado do Paraná, por meio da sua Secretaria de Administração e Previdência e do Comitê Gestor constituído, o Regime de Previdência Complementar estadual ainda não entrou em operacionalização, com o aporte de contribuições do patrocinador e dos servidores participantes, bem como do adimplemento do custeio administrativo para a manutenção do Plano de Benefícios.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Portanto, considerando a importância da operacionalização do Regime de Previdência Complementar, formalmente instituído desde 22/11/2022, não apenas para atendimento ao disposto no art. 40, § 14, da Constituição Federal, mas como medida de desoneração do RPPS e consequente preservação do patrimônio público, acolho a sugestão do Ministério Público de Contas, no sentido de que a recomendação proposta pela Equipe de Trabalho seja objeto da seguinte **determinação**:

3. ao Chefe do Poder Executivo, para que, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da publicação deste Acórdão, providencie a plena operacionalização da previdência complementar estadual de forma a limitar, no âmbito do RPPS, as contribuições e benefícios previdenciários dos novos servidores efetivos e dos optantes ao teto de benefícios do Regime Geral de Previdência Social, nos termos do artigo 40, § 14, da Constituição Federal.

### 1.11. DELIBERAÇÕES CONSTANTES DOS PARECERES PRÉVIOS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES

As ressalvas, determinações e recomendações expedidas por ocasião da apreciação das Prestações de Contas referentes aos exercícios de 2021, 2020 e 2019 (respectivamente, pelos Acórdãos de Parecer Prévio nº 183/22, nº 271/21 e nº 689/20, todos deste Tribunal Pleno) encontram-se listadas no item correspondente do Relatório Final da Equipe de Trabalho (peça 147, fls. 442 a 456, a cuja leitura se faz remissão, evitando-se repetições).

A esse propósito, importa observar que, não obstante a detida avaliação das atividades do Sistema de Controle Interno Estadual levada a efeito pela Coordenadoria de Gestão Estadual na Instrução nº 718/23 (peça 145, fls. 32 a 49, a cujo conteúdo também se faz remissão), não houve especificação, seja na referida instrução, seja no Relatório Final, de quais deliberações já tiveram seu cumprimento reconhecido pelos Relatores das prestações de contas em que foram expedidas.

Não obstante isso, destacou a Equipe de Trabalho que, apesar do empenho que vem sendo demonstrado pelo Estado do Paraná em sanar as ressalvas e em atender às determinações e recomendações expedidas, algumas situações foram recorrentes, a exemplo da pendência de implementação de um



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Sistema Único e Integrado de acompanhamento e gestão da execução de todas as obras e serviços de engenharia de todos os órgãos e entidades do Poder Executivo do Estado do Paraná, objeto de sucessivos apontamentos desde o exame das contas de 2018 e de novo apontamento na presente análise.

Soma-se a isso que, a partir do relatório apresentado pela Controladoria-Geral do Estado acerca das atividades de Controle Interno desempenhadas nesse aspecto (vide peça 42, item 1.10, fls. 88 a 160), verificou a Equipe de Trabalho que grande parte das ações adotadas foi de caráter genérico e de baixa eficiência, pois, *“em regra, suas providências resumem-se em encaminhar as demandas, por meio de protocolo ou ofício, à Secretária responsável pelo atendimento da ressalva, determinação ou recomendação, mas não cobra efetivamente o seu atendimento, nem propõe as medidas que devem ser adotadas para o efetivo atendimento dos apontamentos realizados por este Tribunal de Contas”*.

Diante disso, deve ser expedida seguinte **recomendação**:

**20.** à CGE/PR, que aprimore os mecanismos de monitoramento do saneamento das ressalvas e do cumprimento das determinações e recomendações expedidas por este Tribunal de Contas na análise das Prestações de Contas do Governador do Estado, com vistas a incrementar a propositura de medidas e a cobrança de efetividade no atendimento a essas deliberações, de maneira sistemática e periódica.

Em acréscimo, e assim como realizado quando do exame das contas de 2021 pelo Acórdão de Parecer Prévio nº 183/22 – Tribunal Pleno, os presentes autos deverão ser encaminhados às unidades deste Tribunal responsáveis pelo monitoramento das ressalvas, determinações e recomendações expedidas, a fim de que, em sendo o caso, comuniquem os Relatores das respectivas Prestações de Contas a respeito do descumprimento de decisões deste Tribunal, ensejando as sanções cabíveis.



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

## 2. VOTO

Nessas condições, **VOTO** no sentido de que este Tribunal Pleno emita Parecer Prévio pela **regularidade** das Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado do Paraná referentes ao exercício financeiro de 2022, com ressalvas, determinações e recomendações, nos termos adiante resumidos:

### 2.1. RESSALVAS

1. baixa em duplicidade na conta contábil 12111999900 - OUTROS AJUSTE DE PERDAS DE CRÉDITOS A LONGO PRAZO, referente à desincorporação dos créditos a receber oriundos do Banestado, ocasionando demasiada redução de valores a receber, no montante de R\$ 4.375.762.176,10, regularizada intempestivamente, e assim afetando a fidedignidade das Demonstrações Contábeis do exercício 2022;

2. falta de justificativas sobre a evolução do saldo da conta contábil 12111990300 (-) AJUSTE DE PERDAS DE EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS CONCEDIDOS, que passou de R\$ 48.681.840,26 em 31/12/2021 para R\$ 1.083.081.690,52 em 31/12/2022;

3. falta de justificativas sobre a evolução do saldo da conta contábil 12111990400 (-) AJUSTE DE PERDAS DE DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA, que passou de R\$ 31.099.450.157,57 em 31/12/2021 para R\$ 37.883.621.472,13 em 31/12/2022;

4. não comprovação de ações efetivas para o saneamento das divergências entre os valores dos ativos apresentados no Sistema Integrado de Finanças Públicas do Estado do Paraná (SIAF) e no Sistema de Gestão do Patrimônio Móvel (GPM);

5. superavaliação do Balanço Patrimonial do Poder Executivo em R\$ 2,8 bilhões, em razão da manutenção indevida do registro desse montante no grupo “*Outros Créditos de Longo Prazo*” do Ativo Não Circulante, regularizada intempestivamente em março de 2023;

6. falta de fidedignidade e tempestividade dos registros no Balanço Patrimonial do Poder Executivo, pois apresentam uma distorção de R\$ 19 bilhões no



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

grupo “Imobilizado” do Ativo Não Circulante, decorrente da inobservância da NBC TSP 07 e da Portaria nº 548/2015 da STN;

7. falta de fidedignidade e tempestividade das Demonstrações Contábeis do Poder Executivo, pois apresentam uma divergência de R\$ 3,9 bilhões entre a Dívida Ativa controlada pela Receita Estadual e os valores contabilizados no Balanço Patrimonial;

8. divergência entre os saldos dos Estoques constantes do Balanço Patrimonial e do sistema de Gestão de Materiais e Serviços (GMS), em descumprimento ao prazo previsto na Portaria STN nº 548/2015 para o reconhecimento, mensuração e evidenciação dos estoques, e consequente descumprimento ao art. 22, IV, da Lei Complementar Estadual nº 231/2020;

9. ausência de dedução, na LDO, da estimativa de renúncias de receita em relação à receita potencial e de demonstrativo dos respectivos cálculos, em inobservância ao art. 4º, § 2º, V, da LRF;

10. Concessão de tratamento tributário diferenciado no âmbito do Programa Paraná Competitivo, no exercício de 2022, sem a observância do disposto no art.14, I e II, da LRF; e

11. Não atendimento ao art. 14, II, da LRF, quando da instituição de novos benefícios de ICMS no exercício de 2022.

## 2.2. DETERMINAÇÕES

1. ao Chefe do Poder Executivo, para que os benefícios que venham a ser concedidos no âmbito do Programa Paraná Competitivo, no exercício de 2024, observem o art. 14, da LRF, pois se amoldam às hipóteses legais de renúncias de receita;

2. ao Chefe do Poder Executivo, para que, na instituição de novos benefícios que impliquem renúncia de receita, ao apresentar as medidas de compensação, para o atendimento ao art. 14, II, da LRF, observe o princípio da neutralidade orçamentária dos benefícios tributários, a fim de que a compensação da renúncia de receita seja contemporânea e vinculada à sua implementação,



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

levando-se em conta as hipóteses taxativas do texto legal, dentre as quais não se inclui o excesso de arrecadação; e

3. ao Chefe do Poder Executivo, para que, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da publicação deste Acórdão, providencie a plena operacionalização da previdência complementar estadual de forma a limitar, no âmbito do RPPS, as contribuições e benefícios previdenciários dos novos servidores efetivos e dos optantes ao teto de benefícios do Regime Geral de Previdência Social, nos termos do artigo 40, § 14, da Constituição Federal.

### 2.3. RECOMENDAÇÕES

1. à Secretaria de Estado da Fazenda – SEFA, por meio da Diretoria de Contabilidade Geral do Estado, que divulgue em Notas Explicativas as metodologias e as memórias de cálculos utilizadas nos ajustes para perdas de seus ativos (Dívida Ativa), nos termos do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP;

2. ao Chefe do Poder Executivo, que tome providências para garantir coercitividade à atuação da SEFA, quando necessária ao desempenho da competência estabelecida no art. 27 da Lei Estadual nº 19.848/2019, a fim de assegurar: (i) um controle efetivo dos Bens Móveis e Imóveis que compõem o Ativo Imobilizado, atentando-se à NBC TSP 07; (ii) o cumprimento dos prazos fixados na Portaria nº 548/2015 da STN relativamente aos Bens Móveis e Imóveis que compõem o Ativo Imobilizado do Estado; e (iii) a observância dos procedimentos constantes no MCASP – em relação aos Bens Móveis e Imóveis que compõem o Ativo Imobilizado;

3. ao Chefe do Poder Executivo, que, visando atender ao item 22 da NBC TSP 03, implante, via SEFA e unidade de Contabilidade Geral, a partir do Exercício de 2023, mecanismos de verificação e reconhecimento, no Passivo Circulante e no Passivo Não Circulante, de todas as provisões e passivos contingentes dos processos judiciais em andamento (inclusive os relativos às Universidades Estaduais);



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

4. ao Chefe do Poder Executivo, que providencie o levantamento da efetiva Dívida Ativa do Estado, bem como sua correta contabilização no Balanço Patrimonial;

5. ao Chefe do Poder Executivo do Estado, que tome providências para garantir coercitividade à atuação da SEFA, quando necessária ao desempenho da competência estabelecida no art. 27 da Lei Estadual nº 19.848/19, a fim de assegurar: (i) a compatibilização dos saldos dos Estoques constantes dos registros contábeis com os controles do sistema GMS; e (ii) a implementação de mecanismos que garantam a utilização obrigatória do GMS por todos os órgãos e entidades da Administração Pública Direta e Indireta do Estado, em obediência ao Decreto Estadual nº 5.880/2020;

6. ao Chefe do Poder Executivo do Estado, que, visando a qualidade, a fidedignidade e a tempestividade das informações contábeis, edite normatização que atenda ao disposto no item 1 da NBC TSP 04, de 25/11/2016, que estabelece o tratamento contábil para os estoques;

7. ao Chefe do Poder Executivo, que estabeleça procedimentos específicos de acompanhamento do crescimento da despesa total de pessoal ativo do Poder Executivo, para que não ultrapasse, a cada exercício, 80% do crescimento real da Receita Corrente Líquida apurada no exercício anterior, nos termos do art. 15 da Lei Complementar Estadual nº 231/2020;

8. ao Chefe do Poder Executivo, que aprimore o processo de projeções de despesas de pessoal nas leis orçamentárias, para que sejam projetadas considerando estimativas individuais de despesa para cada tipo de verba constante no sistema de gerenciamento de folha do Estado, e não apenas com base em valores globais brutos;

9. ao Chefe do Poder Executivo, que promova a revisão dos fluxos de informação entre os órgãos responsáveis pelo orçamento e pela gestão de pessoal, com vistas a especificar melhor e fazer cumprir as atribuições de cada unidade administrativa, especialmente no que se refere: (i) à elaboração dos estudos de impacto financeiro-orçamentário pelos Grupos Orçamentários e Financeiros Setoriais; (ii) ao alcance e conteúdo das manifestações da SEFA nos projetos de lei



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que impliquem aumentos de despesa, sobretudo quanto à apreciação crítica do atendimento aos requisitos dos arts. 16 e 17 da LRF;

**10.** ao Chefe do Poder Executivo, que implemente, via sistema, controle centralizado dos protocolos referentes a aumento de despesa de pessoal, com potencial de gerar impacto orçamentário, bem como das respectivas medidas de compensação indicadas;

**11.** ao Chefe do Poder Executivo, que promova a efetiva implementação do sistema único e integrado de acompanhamento de execução de obras, englobando todas as obras e serviços de Engenharia de todos os órgãos do Poder Executivo, sistema que naturalmente promoverá a transparência, explicitará a completude dos projetos básicos, bem como as medidas para reduzir a possibilidade de aditamentos contratuais, com melhoria do controle e acompanhamento de execução de obras e serviços de Engenharia;

**12.** ao Chefe do Poder Executivo, que promova ações junto aos diversos Órgãos e Secretarias para evitar o surgimento e a manutenção de obras paralisadas, incumbindo a Controladoria-Geral do Estado – CGE/PR – da responsabilidade de controlar, relatar e divulgar os dados pelo menos com periodicidade anual;

**13.** ao Chefe do Poder Executivo, que promova a adoção das medidas necessárias junto aos órgãos responsáveis pela gestão de ações governamentais financiadas por renúncias de receita para que divulguem informações detalhadas da estimativa da renúncia de receita, com a metodologia que foi empregada para o cálculo dos benefícios fiscais concedidos e a indicação, quando for o caso, em especial no Programa Paraná Competitivo, dos beneficiários e dos instrumentos de acompanhamento das condições impostas, juntamente com os resultados obtidos;

**14.** à CGE/PR, que providencie a disponibilização regular e tempestiva das informações sobre as renúncias de receita no Portal da Transparência do Poder Executivo Estadual;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

**15.** à CGE/PR, que providencie a publicação tempestiva dos requisitos necessários para acesso a cada uma das renúncias de receita, bem como do procedimento previsto para as respectivas concessões;

**16.** à CGE/PR, que providencie a publicação tempestiva dos dados quantitativos sobre as renúncias de receita já realizadas e, quando possível, das em andamento, contendo as seguintes informações: (i) espécie; (ii) justificativa e fundamento legal; (iii) beneficiário (nome e CNPJ) e/ou setor; (iv) valor renunciado ou valor agregado na arrecadação; (v) previsão do montante a ser renunciado de acordo com as leis orçamentárias; (vi) contrapartida e/ou impacto obtido e/ou estimado (dados sobre resultados sociais, econômicos e/ou ambientais dos incentivos fiscais que tenham sido alcançados, tais como: sintonia com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, da Organização das Nações Unidas; geração de emprego direto e/ou indireto; investimento direto na região; melhoria da infraestrutura; investimento em eficiência energética, energia limpa e/ou retrofit de prédios; inovação tecnológica; qualificação/inclusão da mão de obra; qualidade ambiental; apoio a pesquisa e desenvolvimento; desenvolvimento regional), e; (vii) prazo de caducidade;

**17.** à CGE/PR, que providencie a disponibilização dos dados quantitativos das renúncias de receita, referidos no item anterior, em local de fácil acesso, sobretudo no seu Portal da Transparência, observados, ainda, os seguintes requisitos: (i) acesso gratuito às bases e publicação com licença aberta; (ii) dados legíveis por máquina (formatos como “.csv” e “.json”); (iii) possibilidade de download dos dados; (iv) publicação de dados atualizados (referentes, no mínimo, ao exercício anterior); (v) apresentação de série histórica (referente a, no mínimo, os últimos cinco exercícios); (vi) linguagem didática, incluindo “dicionários”, documentação, ou elemento explicativo dos dados quando necessário;

**18.** ao Chefe do Poder Executivo, que encaminhe à Assembleia Legislativa projeto de lei sobre o Sistema de Proteção Social dos Militares do Estado, em atenção ao art. 24-E, do Decreto-Lei nº 667/1969, incluído pela Lei Federal nº 13.954/2019, c/c art. 1º-A, da Lei Estadual nº 17.435/2012, incluído pela Lei Estadual nº 20.635/2021;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

**19.** ao Chefe do Poder Executivo, que providencie a efetiva subscrição do contrato de gestão a ser celebrado com a Parana Previdência, o qual regerá o Sistema de Proteção Social dos Militares do Estado, em atenção ao § 2º, do art. 2º, da Lei estadual nº 17.435/2012, incluído pela Lei Estadual nº 20.635/2021; e

**20.** à CGE/PR, que aprimore os mecanismos de monitoramento do saneamento das ressalvas e do cumprimento das determinações e recomendações expedidas por este Tribunal de Contas na análise das Prestações de Contas do Governador do Estado, com vistas a incrementar a propositura de medidas e a cobrança de efetividade no atendimento a essas deliberações, de maneira sistemática e periódica.

### **2.4. ENCAMINHAMENTOS**

Após o trânsito em julgado do Acórdão de Parecer Prévio, encaminhem-se os autos ao Gabinete da Presidência, a fim de que:

**1.** disponibilize acesso aos autos desta Prestação de Contas à Assembleia Legislativa do Estado do Paraná para o competente julgamento, com fundamento no art. 212, § 6º, do Regimento Interno;

**2.** disponibilize acesso aos autos desta Prestação de Contas ao Chefe do Poder Executivo, ao Secretário de Estado da Fazenda e ao Controlador-Geral do Estado para ciência do Acórdão de Parecer Prévio, do Primeiro Relatório e do Relatório Final da Equipe de Trabalho, bem como para cumprimento das determinações e recomendações expedidas;

**3.** disponibilize acesso aos autos desta Prestação de Contas às seguintes Secretarias, para ciência das considerações constantes de tópicos específicos da fundamentação do Acórdão de Parecer Prévio e dos Relatórios da Equipe de Trabalho:

**3.1.** Secretaria de Estado da Educação e do Esporte: Acórdão de Parecer Prévio (tópico 2.4.1), Primeiro Relatório (fls. 13 a 24 e 252 a 263) e Relatório Final (fls. 138 a 150);



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3.2. Secretaria de Estado da Saúde: Acórdão de Parecer Prévio (tópico 2.4.2), Primeiro Relatório (fls. 25 a 34 e 263 a 269) e Relatório Final (fls. 150 a 159);

3.3. da Secretaria de Estado da Segurança Pública e Administração Penitenciária: Acórdão de Parecer Prévio (tópico 2.4.3), Primeiro Relatório (fls. 34 a 44 e 269 a 282) e Relatório Final (fls. 160 a 169);

3.4. Secretaria de Estado do Planejamento e Projetos Estruturantes: Acórdão de Parecer Prévio (tópico 2.4.4), Primeiro Relatório (fls. 72 a 80 e 282 a 291) e Relatório Final (fls. 173 a 179);

3.5. Secretaria de Estado da Administração e da Previdência: Acórdão de Parecer Prévio (tópicos 2.4.4 e 2.6.1.1), Primeiro Relatório (fls. 72 a 80 e 282 a 291) e Relatório Final (173 a 179 e 214 a 280);

3.6. Secretaria de Estado da Fazenda: Acórdão de Parecer Prévio (tópicos 2.4.4 e 2.8.4.2), Primeiro Relatório (fls. 72 a 80 e 282 a 291) e Relatório Final (fls. 173 a 179 e 341 a 354);

3.7. Controladoria Geral do Estado: Acórdão de Parecer Prévio (tópicos 2.8.6 e 2.9) e Relatório Final (fls. 362 a 380);

4. encaminhe os autos à Coordenadoria de Gestão Estadual e às Inspetorias de Controle Externo para ciência do Acórdão de Parecer Prévio e do Relatório Final de Análise das Contas do Governador, a fim de que, segundo suas áreas de atuação e sem prejuízo da análise de conveniência e oportunidade, incluam nos seus escopos de fiscalização o acompanhamento do saneamento das ressalvas e do cumprimento das recomendações e determinações expedidas nesta e nas Prestações de Contas anteriores e, em sendo o caso, comuniquem eventual descumprimento aos respectivos Relatores, ensejando as sanções cabíveis; no caso da 4ª ICE, com especial atenção ao contido nos tópicos 2.6.1.1 e 2.8.5 da fundamentação; e



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

5. em atenção ao princípio da transparência, disponibilize o Acórdão de Parecer Prévio e o Relatório Final da Equipe de Trabalho no Portal Eletrônico deste Tribunal.

### **3. VOTO DIVERGENTE DO CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA (VENCIDO)**

Analisei as contas de 2022 do Chefe do Poder Executivo Estadual, Sr. Governador Carlos Roberto Massa, consubstanciadas no processo n. 6093-4/23, de relatoria do Conselheiro Ivens Linhares.

Li com atenção o minucioso voto do relator, proferido na última sessão do dia 08 de novembro, que foi disponibilizado poucos dias antes. Estudei o Relatório Final da Equipe de Trabalho, integrada por mais de 20 auditores deste Tribunal e coordenada pelo Dr. Marcio José Assumpção, bem como a Instrução da Coordenadoria de Gestão Estadual, elaborada por 11 auditores e assinada por seu coordenador Dr. Ednilson da Silva Mota. Analisei também os documentos e respostas apresentados, em sede de contraditório, pelo Secretário da Casa Civil, Sr. João Carlos Ortega.

Ao ler esses documentos, e tendo acesso a dúzias de muitos outros no processo, verifiquei questões merecedoras de análise mais atenta, que poderiam fundamentar um voto mais consciente, favorecendo a atividade fiscalizatória.

Houvesse mais tempo, aprofundaria minha análise sobre diversos pontos relevantes das contas que não tratarei em meu voto, ou mesmo sobre a gestão orçamentária, da qual tratarei apenas sumariamente.

Assim, em razão do tempo exíguo para análise das contas do governo como um todo, me concentrei em três pontos específicos do voto do relator sobre os quais considero que posso contribuir com um entendimento diverso, ora na avaliação dos temas, ora no entendimento a eles oferecido.

O primeiro concerne à ausência de documentos e informações referente ao lançamento de mais de 12 bilhões de reais nas contas contábeis de ajustes para perdas, essenciais para o julgamento das contas.



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O segundo se refere ao resultado atuarial do Fundo de Previdência do Estado, cujo cálculo foi feito em desacordo com determinações anteriores deste Tribunal.

O terceiro trata do que considerei um desrespeito frontal a norma constitucional positiva e à lei de responsabilidade fiscal, ao se praticar, no ano de 2022, a renúncia de receita de mais de 17 bilhões de reais e ao executar-se o Programa Paraná Competitivo.

São problemas graves, que demandam atenção desta Casa e da Assembleia Legislativa, a quem o parecer prévio se destina.

Antes, porém, peço licença para tratar brevemente de algumas questões preambulares: o rito e os prazos do procedimento de análise das contas; a análise do contexto econômico de 2022; o diagnóstico de políticas públicas; e alguns elementos da gestão orçamentária.

## I. QUESTÕES PREAMBULARES

### I.1. Dos prazos para julgamento das contas do governador

Trago aqui o olhar de quem não é contador, nem advogado, e que analisa pela primeira vez uma prestação de contas tão relevante e complexa como esta. Trago a perplexidade de alguém que se deparou com um prazo regimental de 24h para o exame de um voto minucioso e que, apenas por benesse do Plenário teve mais alguns dias concedidos para analisá-lo.

É sabido que a Constituição Estadual outorga ao Tribunal de Contas o prazo de 60 dias para emitir o parecer prévio das contas do governador, a contar de seu recebimento (art. 75, I).

A nossa Lei Orgânica (art. 21 e 22) reforça o prazo de 60 dias para julgamento.

O Regimento Interno (art. 211 a 214) traz outros prazos, mais específicos do procedimento:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- i. A Coordenadoria de Gestão Estadual tem 30 dias para instrução.
- ii. O Ministério Público de Contas tem 10 dias para lançar seu parecer.
- iii. O relator tem 20 dias para elaborar o relatório final e o parecer prévio.
- iv. As contas devem ser apreciadas em sessão extraordinária a ser realizada até 48h antes do término do prazo constitucional.
- v. Aos demais conselheiros lhes é concedido vista do processo pelo prazo de 24h.

Sobre isso, devo notar que o curtíssimo prazo constitucional, de 60 dias, é reiteradamente elástico. Observo que basta o relator conceder qualquer prazo para o exercício do contraditório que já se tornará impossível seguir o prazo constitucional.

E isso ocorre todo ano. Parece não ser possível respeitá-lo.

Digo isso não como crítica aos que relataram processos de contas do governo e extrapolaram o prazo, mas como fundamento para uma moção de reforma do procedimento, em especial dos prazos, inclusive com alteração da norma constitucional.

O Tribunal, para exercer adequadamente sua função fiscalizatória e auxiliar a Assembleia Legislativa no julgamento das contas do governador, precisa de mais tempo, precisa de um procedimento que permita examinar melhor as contas e o voto do relator.

Entendo que as 24h regimentais de vista processual estão estipuladas para forçar o cumprimento de um prazo que, diga-se novamente, nunca ou raramente foi cumprido. Na busca do melhor exercício do controle externo, é necessário conceder mais prazo àqueles que, no exercício de sua função, devem examinar áridos documentos contábeis e extenuantes análises jurídicas.



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

## I.2. O contexto econômico de 2022

O voto do relator inicia com uma análise do contexto econômico do Paraná no ano de 2022. Os dados que apresenta são retirados do Relatório Final da Equipe de Trabalho, que também traz uma análise do desempenho econômico do Estado (fls. 28/67). Em sua Instrução, a Coordenadoria de Gestão Estadual também apresenta um “cenário econômico do estado”, com leitura de indicadores nacionais e internacionais (fls. 08/16), alguns dos quais são aproveitados pelo relator em seu voto. A apresentação de um contexto econômico de 2022, pelo relator é, portanto, um recorte da análise econômica, mais ampla, feita por auditores do Tribunal na Instrução da CGE e no Relatório Final da 7ª Inspeção.

Antes de entrar no mérito dos dados e leituras do desempenho da economia paranaense apresentadas nesses documentos, é necessário fazer notar que tais descrições e análises não fazem parte das atribuições fiscalizatórias constitucionais descritas no *caput* do artigo 74 da Constituição Estadual, nem estão expressas no artigo 75, I, que trata da apreciação das contas do governador.

Aliás, nem a Lei Orgânica, nos artigos que tratam das contas do governador (art. 21 e 22), confere ao Tribunal a prerrogativa de analisar o desempenho das atividades econômicas do Paraná, nem o fazem os artigos do Regimento Interno que tratam da matéria (art. 211 a 214).

Na Instrução Normativa 179/2023, que define o escopo da prestação de contas, tampouco há menção à análise do desempenho da economia do estado, cuja atividade é principalmente da iniciativa privada.

Não é demais dizer que a atividade fiscalizatória deste Tribunal, em auxílio da Assembleia Legislativa é, nos termos da Constituição Estadual, “contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado” (...) quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas (art. 74, *caput*).

A despeito da ausência de previsão nos documentos legais, vejo com bons olhos a inclusão de um capítulo intitulado “Contexto econômico de 2022” na análise das contas governamentais. Entendo como uma oportunidade que se



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

abre positivamente para permitir a contextualização de dados, informações, resultados, conclusões.

Porém, entendo que andamos a passos lentos nesta direção. O panorama econômico, para permitir realizar seu objetivo deve ser uma peça robusta, de elevado rigor técnico, que contemple múltiplos ângulos de análise e explicita seus pressupostos e fundamentos.

Não creio que estes requisitos tenham sido preenchidos. Para maior clareza, exemplifico a minha perspectiva.

O PIB estadual cresceu apenas 1,42%, muito abaixo da média nacional, que foi de 2,9%. O Paraná cresceu menos da metade que o Brasil. A comparação com o ano de 2021 também mostra as dificuldades da economia, já que no ano anterior o produto paranaense tinha crescido 3,3%. Houve piora, portanto (Instrução CGE, fl. 09).

Quando se olha mais especificamente para o produto da atividade agropecuária, os dados de 2022 são bastante preocupantes, pois houve queda de 5% no produto desse setor (Instrução CGE, fl. 10). Já a produção industrial do Paraná apresentou queda de 4,2% (Instrução CGE, fl. 10 e Relatório Final, fl. 37).

Sobre a atividade econômica, trago um indicador muito importante, ainda não apresentado nos autos. Trata-se do Índice de Atividade Econômica Regional, elaborado pelo Banco Central do Brasil. Esse índice não mede o produto, mas o nível de atividade econômica. Segundo esse indicador, o Paraná registrou crescimento de apenas 0,2% em sua atividade econômica, ficando em penúltimo lugar do ranking de 13 estados, à frente apenas do Pará.

Tabela - Índice de Atividade Econômica Regional

ranking	Estado	2022
1	RJ	5,00%
2	GO	4,80%
3	AM	4,70%
4	MG	3,90%
5	BA	3,50%
6	SP	3,10%



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

7	CE	3,00%
8	SC	2,70%
9	PE	2,40%
10	RS	1,10%
11	ES	0,40%
12	PR	0,20%
13	PA	-0,10%

Fonte: Banco Central do Brasil

Ao analisar o mercado de trabalho, em especial a geração de empregos e a renda média salarial, os dados de 2022 também mostram dificuldades.

De fato, o Paraná registrou quase 120 mil novos postos de trabalho em 2022. Entretanto, quando se analisa esse volume em relação ao total de empregos do Estado, verifica-se que, no ranking dos 27 estados, foi o 22º a gerar mais empregos formais.

As unidades técnicas e o relator ressaltam que o estado foi o 5º a gerar mais empregos em números absolutos.

Ora, a comparação com outros estados não pode ser em números absolutos, pois os mais populosos ou com maior mercado de trabalho sempre gerarão mais empregos. Não há sentido em se dizer que São Paulo gerou mais empregos formais que Sergipe. Ou que o Paraná gerou mais empregos que Rondônia. De regra, isso sempre ocorrerá. O que importa, o que deve ser olhado, é o número de postos formais de trabalho em relação ao total de empregos do mesmo estado. E quando olhamos assim para o desempenho do Paraná na geração de empregos em números relativos, vemos que o resultado é desfavorável, e ficou abaixo da média nacional, em 22º lugar.

Tabela -Ranking dos Estados por variação % na geração de emprego - Ano de 2022

Ranking	Estado	Emprego gerado	Total Empregos	Variação
1	RR	7.438	72.087	11,51%
2	AC	7.609	92.315	8,98%
3	AM	34.887	474.075	7,94%
4	AM	5.589	76.484	7,88%



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

5	MA	40.203	578.852	7,46%
6	MS	40.686	596.908	7,31%
7	MT	56.310	834.144	7,24%
8	TO	14.633	219.672	7,14%
9	BA	122.436	1.901.549	6,88%
10	GO	87.378	1.379.533	6,76%
11	RO	16.126	257.572	6,68%
12	RJ	189.432	3.390.532	5,92%
13	ES	44.506	816.558	5,76%
14	CE	66.060	1.241.128	5,62%
15	DF	45.902	875.405	5,53%
16	PB	22.703	450.314	5,31%
17	AL	19.327	392.625	5,18%
18	PE	63.304	1.375.344	4,82%
19	RN	21.026	458.334	4,81%
20	SP	566.216	13.089.123	4,52%
21	PI	13.052	313.799	4,34%
22	PR	118.302	2.923.117	4,22%
23	MG	176.962	4.471.222	4,12%
24	SE	11.742	296.801	4,12%
25	SC	90.739	2.343.598	4,03%
26	PA	32.462	851.285	3,96%
27	RS	99.556	2.653.629	3,90%

Fonte: NovoCaged/Ministério do Trabalho

Por sua vez, a renda salarial média em 2022 esteve em nível inferior ao de 2019, pré-pandemia. No final de 2019, o salário médio no Paraná era de R\$ 3.152,00. No final de 2022, era de R\$ 3.044,00 (Instrução CGE, fl. 12). E isso em valores nominais. Se se falasse em poder real de compra do salário, certamente os dados mostrariam uma realidade ainda mais negativa para os trabalhadores paranaenses em 2022.

Poucos, creio, ao disporem destes importantes dados achariam razoável que não viessem a constar de um assim chamado “Contexto Econômico do



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Paraná”. Sua ausência revela o que considero um viés de análise que merece ser apontado nesta análise de contas, para futuramente ser corrigido, com o objetivo de expressar mais e melhor a realidade econômica do nosso estado.

### **I.3 Diagnóstico de Políticas Públicas**

O Relatório Final e o voto do relator contêm um diagnóstico de políticas públicas que foi desenvolvido a partir de metodologia criada pela Comissão de Relatoria das Contas do Governador do exercício de 2020, e que tem sido mantida desde então, a fim de proporcionar uma linha de evolução histórica.

Reconheço a importância de a apreciação das contas do governador contemplar um diagnóstico contínuo de políticas públicas, na forma do art. 9º da Lei Orgânica. Entretanto, permito-me tecer algumas críticas. O faço como alguém que acumulou ao longo da vida profissional relativa experiência na elaboração e realização de pesquisas.

A metodologia descrita, a meu ver, não se presta ao objetivo proposto, qual seja, o de "aferir a eficácia de uma política pública (...), se a política (...) está sendo (ou foi) implementada de acordo com as diretrizes concebidas para a sua execução e se o seu produto no campo social atingirá (ou atingiu) as metas desejadas" (p. 138 da peça 145).

O diagnóstico constante do Relatório Final é fundamentado em questionários encaminhados e respondidos pelo Governo do Estado. Não desconsidero a utilidade das autoavaliações, mas a autoavaliação do governo tem alta probabilidade de produzir um resultado enviesado, para me utilizar um jargão de pesquisador.

Entretanto, sem mais condições para, neste momento, contribuir com a metodologia, e sendo esta a primeira oportunidade em que participo de julgamento de contas do governador, declaro que vou acompanhar o relator quanto ao capítulo 2.4 de seu voto, com as considerações que fiz acima, reservando-me a, em momento futuro, elaborar um juízo mais qualificado sobre a metodologia, a abrangência e a pertinência desse diagnóstico.

### **I.4 Gestão Orçamentária**

Também analisei com atenção, dentro da contingência do tempo, elementos da gestão orçamentária debatidos no Relatório Final.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Entendo que o ciclo de planejamento e orçamento é essencial para a adequada aplicação dos recursos públicos. Começa com o plano plurianual e se realiza por meio das leis de diretrizes orçamentárias e leis de orçamento anual. O planejamento, entretanto, é tão importante quanto desrespeitado.

Salta aos olhos, para mim, a informação de que "quanto aos 54 indicadores dos programas (de governo), 46% atingiram o índice previsto" (Peça 52, fl. 10).

É dizer, menos da metade dos indicadores estabelecidos no planejamento alcançaram o índice previsto. Essa informação, declarada pelo governo, foi citada pela instrução da Coordenadoria de Gestão Estadual e pelo Relatório Final.

A CGE relembra que o cenário foi desafiador, considerando a guerra na Ucrânia e o enfrentamento à pandemia. Contudo, também é oportuno lembrar que o resultado final do orçamento apresentou superavit de 6 bilhões de reais! Ora, não é adequado que toda e qualquer falha na gestão seja culpa alheia - da crise sanitária ou da guerra - e toda e qualquer virtude seja do governo.

Pontuo que diversos programas tiveram baixíssima execução orçamentária. Destaco os seguintes:

- i. Paraná do Futuro: Sustentabilidade e Turismo, 58%
- ii. Casa Fácil PR, 34%
- iii. Planeja Paraná, 27%

Ou seja, houve recursos planejados para a aplicação em moradias e na economia do turismo que não foram executados. Como parte das consequências, o déficit habitacional no Estado ainda é de meio milhão de famílias, e os resultados do PIB estiveram aquém da média nacional.

Mais ainda, os programas com baixa execução têm elevada relevância socioeconômica e não possuem orçamentos vultosos.

Cerca de R\$ 500 milhões é o montante que deixou de ser aplicado nos programas que citei, o que é pouco, se comparado ao superavit orçamentário. Entretanto, a aplicação desses recursos teria contribuído para a geração de empregos, aumento do PIB e a melhoria de indicadores sociais.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Assim, a execução orçamentária foi, no meu entendimento, insatisfatória.

Também contraria o bom planejamento, o elevado percentual de créditos suplementares, que chegaram a 52% no exercício, situação que indica a ocorrência de receitas subestimadas, bem como modificações de grandes valores do orçamento planejado.

Assim, deixo de acompanhar o relator quanto à avaliação da gestão e execução orçamentária, que considero pouco comprometidas com o planejamento, sem opor-me ao julgamento pela regularidade das contas, neste ponto, sem ressalvas.

### II. GESTÃO PATRIMONIAL

Ao examinar o Balanço Patrimonial do Poder Executivo, a Coordenadoria de Gestão Estadual identificou, em sua primeira instrução (n. 343/23), a ocorrência de uma expressiva redução do saldo do Ativo Não Circulante, de 52,7 bilhões de reais para 43,3 bilhões. Trata-se de significativa diminuição patrimonial.

Essa redução de ativos ocorreu em razão de volumosa perda de créditos a longo prazo, relativos a:

- i. empréstimos e financiamentos concedidos, aumentando o saldo negativo de 48 milhões de reais em 2021 para 1,08 bilhões de reais em 2022.
- ii. dívida ativa tributária, aumentando o saldo negativo de 31,1 bilhões de reais em 2021 para 37,9 bilhões de reais em 2022.
- iii. ativos do Banestado, num saldo negativo de 4,3 bilhões de reais em 2022.

O total de valores lançados em contas contábeis de ajustes para perdas, redutoras dos ativos, é de mais de 43 bilhões de reais, com um aumento do saldo negativo em 12 bilhões de reais, de 2021 para 2022. **Nem o aumento do saldo negativo, nem o próprio saldo negativo, se fizeram acompanhar de memória de cálculo e de metodologia.**

Constatada a irregularidade, a CGE demandou explicações (Instrução 343/23, fl. 134).



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em sede de contraditório (Peça 132), o Coordenador de Controle Interno, Sr. Weslei Leandro de Paula, não se manifestou sobre isso, nem apresentou a memória de cálculo, nem a metodologia para análise dos ativos em ajuste para perdas. Tratou apenas da desincorporação dos ativos do Banestado, lançados na conta contábil Outros Ajustes para Perdas.

Em razão dessa grave omissão, a Coordenadoria de Gestão Estadual concluiu que a irregularidade persistiu após o contraditório (Instrução 718/23, fl. 146). A Equipe de Trabalho, no Relatório Final, também concluiu deste modo (fls. 146).

Com razão as unidades técnicas. O lançamento de valores nas contas contábeis de ajustes para perdas deve fazer-se acompanhar, nas Notas Explicativas da Prestação de Contas, de memória de cálculo e de descrição da metodologia.

É correta a exigência de uma metodologia para lançar o ativo em conta de ajuste para perdas, e de uma memória de cálculo, já que se trata de desincorporação de ativos do patrimônio, e é necessário saber com que fundamento isso ocorre. A necessidade de se cumprir essa exigência para dar fidedignidade às demonstrações contábeis do Balanço Patrimonial está expressa no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP, item 5.2.5), mas também em inúmeros julgados do Tribunal de Contas da União e de outros tribunais de contas. A jurisprudência é farta e a doutrina é unânime.

Ocorre que, em análise das contas de 2022, os lançamentos de mais de 12 bilhões de créditos a longo prazo em contas de ajustes para perdas não se fizeram acompanhar de memória de cálculo, nem de metodologia. Parece-me grave.

Há 12 bilhões de créditos a longo prazo desincorporados do patrimônio sem explicação: sem método e sem memória. Poderiam esses lançamentos, eventualmente, corresponder à realidade patrimonial do Poder Executivo. Mas poderia, dada a ausência de suporte contábil, ser mera ficção. Impossível sabê-lo. A ausência de memória de cálculo e de metodologia afasta a credibilidade, a confiabilidade e a transparência das aludidas demonstrações contábeis. Impede o correto reconhecimento e mensuração dos ativos.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em razão disso, o relator, acolhendo as propostas da CGE, votou no sentido de essa irregularidade ser ressaltada, com a expedição de uma determinação à Secretaria de Estado da Fazenda para que divulgue em Notas Explicativas, as metodologias e memórias de cálculos utilizadas nos ajustes para perdas de seus ativos.

Acompanho o relator em suas ressalvas e determinação, mas entendo que o problema demanda análise mais profunda desta corte.

Assim, ante a falta de transparência e credibilidade das aludidas demonstrações contábeis, que impedem o correto reconhecimento e mensuração dos ativos do Poder Executivo, é necessário que este Tribunal **realize uma auditoria dos créditos a longo prazo lançados nas contas contábeis de ajustes para perdas do Balanço Patrimonial**, que somam 43,3 bilhões de reais e tiveram um aumento de 12 bilhões de reais entre 2021 e 2022 (Conta 12111.999900, Outros Ajustes de Perdas de Créditos a Longo Prazo; Conta 12111.990300, Ajustes de Perdas de Empréstimos e Financiamentos Concedidos; e Conta 12111.990400, Ajuste de Perdas de Dívida Ativa).

### III. RENÚNCIA DE RECEITAS

A renúncia estimada de receita em 2022 foi de 17,5 bilhões de reais e equivale a 54% da receita tributária realizada no ano (Relatório Final, fl. 307). No ano anterior, a renúncia havia sido de 11 bilhões de reais, o que demonstra substancial aumento interanual.

Para se ter uma ideia da ordem de grandeza desse número, a renúncia de receitas do Paraná equivale à soma das receitas realizadas dos cinco municípios paranaenses com maior PIB: Curitiba - R\$ 8,2 bilhões; Maringá - R\$ 2,2 bilhões; Londrina - R\$ 2 bilhões; São José dos Pinhais - R\$ 1,5 bilhões; Araucária - R\$ 1,3 bilhões.

Somadas as receitas totais realizadas desses municípios no ano de 2022, são elas inferiores à receita renunciada pelo Estado do Paraná. Trata-se, portanto, de matéria muito relevante para as finanças do estado, e o tratamento dado pelo relator em seu voto, fazendo jus ao trabalho da Equipe Técnica no Relatório Final, está à altura do problema.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ao ler-se o Relatório Final elaborado pelo corpo técnico deste Tribunal, resta evidente que houve violação de norma constitucional por parte do Estado do Paraná ao estimar as renúncias de receita e registrá-las na lei orçamentária. Houve, como reiteradamente vem ocorrendo, omissão de informações importantíssimas, exigidas pelas Constituições Federal e Estadual, quando da elaboração do Orçamento de 2022.

O Projeto de Lei Orçamentária Anual n. 533/2021, que derivou na Lei Orçamentária Anual de 2022 (Lei Estadual n. 20.873/22), não se fez acompanhar dos demonstrativos dos efeitos decorrentes da renúncia de receitas, violando frontalmente o art. 133, § 8º da Constituição Estadual, que exige que o Projeto de Lei Orçamentária Anual seja integrado por tais demonstrativos.

Houve também violação clara e incontestada do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois os benefícios fiscais foram concedidos sem observarem-se as condicionantes expressas nos incisos I e II.

Isto é, não há demonstração de que as concessões dos benefícios fiscais (isenção, redução da base de cálculo, crédito presumido, redução de alíquota e benefícios no Simples Nacional) foram consideradas na estimativa da receita e não afetarão as metas de resultados fiscais (inciso I), nem se fizeram acompanhadas de medidas de compensação (inciso II).

As renúncias de receita operadas no âmbito do Programa Paraná Competitivo, cujo valor é impossível verificar – algo que foi apontado pelo Relatório Final e pelo relator em seu voto – também padecem de ilegalidade. Isso porque, nos termos do Relatório Final, os benefícios tributários do programa devem ser enquadrados no conceito de renúncia de receita e, portanto, submetem-se à ordem do art. 14, incisos I e II da Lei de Responsabilidade Fiscal, que não foram respeitados.

E como bem pondera o relator, essa modalidade de renúncia fiscal, por destinar-se a empresas específicas, demanda altíssimo grau de transparência – o que não ocorre – assim como o estabelecimento de critérios claros e objetivos para a concessão, e também de parâmetros e metodologia pré-definida para avaliar-se a eficácia da concessão dos benefícios no atendimento do interesse público.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Quanto às ilegalidades da instituição dos benefícios fiscais no ano de 2022, relativos a convênios do ICMS, reporto-me ao Relatório Final e ao voto do relator, para concluir que também houve desrespeito ao artigo 14, II da Lei de Responsabilidade Fiscal, pois ausentes as medidas de compensação, exigidas pela lei.

As ressalvas e recomendações, nas contas do governador, ao se tratar de renúncia de receitas, estão presentes há pelo menos uma década. Cito:

- i. Contas de 2013 – Relator Conselheiro Ivan Lelis Bonilha**  
Ressalva: “Não elaboração do Demonstrativo de Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita”.
- ii. Contas de 2014 – Relator Conselheiro Durval Mattos do Amaral**  
Ressalva: “Ausência na LDO do Demonstrativo de Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita, exigido no inciso V, do §2º, do art. 4º, da LRF”,  
Determinação: “Apresentar o Demonstrativo de Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita nas próximas Leis de Diretrizes Orçamentárias, nos termos do inciso V, do § 2º, do art. 4º, da LRF”.
- iii. Contas de 2015 – Relator Conselheiro Ivens Zschoerper Linhares**  
Ressalva: “Ausência de Demonstrativo de Estimativa e Compensação de Renúncia de Receita, na Lei de Diretrizes Orçamentárias”.  
Determinação: “Adequar o Demonstrativo de Estimativa e Compensação de Renúncia de Receita ao modelo contido no Manual de Demonstrativos Fiscais da STN, para o fim de contemplar campo destinado às medidas compensatórias adotadas para equalizar as renúncias concedidas, que será objeto de apreciação do Relator das Contas do exercício de 2017”.
- iv. Contas de 2016 – Relator Conselheiro Fábio de Souza Camargo**  
Ressalva: “Ausência de Demonstrativo de Estimativa e Compensação de Renúncia de Receita no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias”.  
Determinação: “Adequar o Demonstrativo de Estimativa e Compensação de Renúncia de Receita, para que contemple todas as medidas adotadas no exercício, de que trata o art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, e inclua a coluna destinada a medidas a serem tomadas, a fim de compensar a renúncia de receita prevista”.
- v. Contas de 2017 – Relator Conselheiro Fernando Mello Guimarães**



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Ressalva com determinação: “Ausência do demonstrativo de compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas fiscais e do demonstrativo do efeito dos atos de renúncia fiscal sobre as receitas e despesas, contendo as medidas de compensação à renúncia de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado (arts. 5º, I e II, e 14, da LC nº 101/2000). Determina-se a inclusão dos atos em questão nas respectivas leis orçamentárias”.

**vi. Contas de 2018 – Relator Conselheiro Artagão de Mattos Leão**

Ressalva: “Ausência do demonstrativo do efeito sobre as receitas e despesas, decorrente de renúncia fiscal, conforme estabelecido no art. 5º, II, da LRF”.

Determinação: “Apresentação deste documento, observando também, os termos do artigo 14, da Lei de Responsabilidade Fiscal”.

**vii. Contas de 2019 – Relator Conselheiro Ivan Lelis Bonilha**

Ressalva: “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”.

Determinação: “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;

A matéria é tratada a longa data neste Tribunal, com repetidas expedições de ressalvas e determinações, sem que o Estado do Paraná, de fato, atenda às exigências legais para a renúncia de receita.

O próprio relator das presentes contas, diante das recorrentes ilegalidades relativas ao tratamento orçamentário inadequado da renúncia de receitas e à violação da Lei de Responsabilidade Fiscal, abriu divergência em dois julgamentos de contas do governador, e propôs a irregularidade das contas dos exercícios de 2017 e de 2018.

Nas contas de 2022, o relator propõe, quanto à matéria, três ressalvas e duas determinações.

Ressalvas:

9. Ausência de dedução, na LDO, da estimativa de renúncias de receita em relação à receita potencial e de demonstrativo dos respectivos cálculos, em inobservância ao art. 4º, § 2º, V, da LRF;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

10. Concessão de tratamento tributário diferenciado no âmbito do Programa Paraná Competitivo, no exercício de 2022, sem a observância do disposto no art.14, I e II, da LRF; e

11. Não atendimento ao art. 14, II, da LRF, quando da instituição de novos benefícios de ICMS no exercício de 2022.

Determinações:

1. Ao Chefe do Poder Executivo, para que os benefícios que venham a ser concedidos no âmbito do Programa Paraná Competitivo, no exercício de 2024, observem o art. 14, da LRF, pois se amoldam às hipóteses legais de renúncias de receita;

2. Ao Chefe do Poder Executivo, para que, na instituição de novos benefícios que impliquem renúncia de receita, ao apresentar as medidas de compensação, para o atendimento ao art. 14, II, da LRF, observe o princípio da neutralidade orçamentária dos benefícios tributários, a fim de que a compensação da renúncia de receita seja contemporânea e vinculada à sua implementação, levando-se em conta as hipóteses taxativas do texto legal, dentre as quais não se inclui o excesso de arrecadação;

Em que pese a gravidade das ilegalidades, agravada pela solene reiteração dos fatos, apesar das determinações deste Tribunal, acompanho o relator no julgamento da regularidade das contas, neste ponto, concordando com o teor das ressalvas e determinações.

Entretanto, de modo a contribuir para uma maior efetividade do controle externo, ante a constatação de inequívocas ilegalidades pela Equipe de Trabalho, lançadas no Relatório Final, submeto ao Pleno o encaminhamento para que este Tribunal realize uma ampla auditoria para apurar o descumprimento das determinações constitucionais e legais referentes à renúncia fiscal, em especial o disposto no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao implementar os benefícios sem a observância das condicionantes ali estabelecidas, bem como apurar a responsabilidade pelo descumprimento dessas normas.

### III. GESTÃO PREVIDENCIÁRIA

Passo agora ao tópico da gestão previdenciária, mais especificamente à análise do resultado atuarial do Fundo de Previdência do Estado do Paraná.

O Estado do Paraná – todos sabemos – possui o seu Regime Próprio de Previdência Social devidamente consolidado, instituído por lei em 1998, que transformou o antigo IPE – Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

– em instituição sem fins lucrativos, com personalidade jurídica de direito privado, natureza de serviço social autônomo, com a denominação de Parana Previdência.

Com a edição da Lei Estadual nº 17.435/2012, foi estabelecido novo parâmetro para vinculação aos fundos públicos de natureza previdenciária, pois passaram a integrar o **Fundo Financeiro** todos os servidores que ingressaram no serviço público antes de 31/12/2003, data da vigência da Emenda Constitucional nº 41/2003, e no **Fundo de Previdência** todos os servidores que ingressaram após esta data. Isso porque, a partir da data de publicação da Emenda, os servidores empossados no serviço público não possuem mais o direito à isonomia e à paridade do benefício em relação ao servidor ativo.

Essa medida permitiu que o Fundo de Previdência fosse constituído sem pressão deficitária.

Posteriormente, por meio da Lei Estadual nº 18.469, de 30 de abril de 2015, que promoveu nova Reestruturação do Plano de Custeio e Financiamento do Regime Próprio de Previdência Social do Estado do Paraná, alterou-se, mais uma vez, os parâmetros da segregação de massa, transferindo para o Fundo de Previdência cerca de 33.500 (trinta e três mil e quinhentos) segurados que contavam com idade igual ou superior a 73 (setenta e três) anos até 30 de junho de 2015.

Desde então, e muito por causa desse movimento, o Fundo Previdenciário passou a sofrer forte pressão deficitária, e como forma de aliviar ou esconder o déficit desse Fundo, passou-se a incluir no cálculo para elaboração do Resultado Atuarial a premissa de reposição de servidores, a chamada “geração futura”.

Tal expediente distorce a realidade financeira do fundo e já foi analisado e reputado inadequado por este Tribunal de Contas.

Entretanto, o Relatório Final e o voto do relator concluem pela regularidade da questão, encampando a conclusão de que o Resultado Atuarial do Fundo de Previdência foi superavitário na ordem de R\$ 176.384.555,80

Discordo.

Entendo que o resultado atuarial superavitário do Fundo de Previdência do Estado, tal como apresentado pelo governador, foi obtido mediante



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

distorção já apontada como inadequada por este Tribunal, qual seja, a utilização de valores referentes à premissa de reposição de servidores, dita geração futura.

Isso, por si só, é inapropriado e contraria determinação expressa deste Tribunal. Uma distorção que encobre o rombo na previdência estadual.

Não fosse isso, todos sabemos que não ocorre reposição de servidores no Estado do Paraná. Em 2013 havia 140 mil servidores civis na ativa. Em 2022 eram 107 mil. Na última década houve, em todos os anos, redução do número de servidores civis:

Tabela – Histórico do ingresso de serviços civis e militares

Ano	Quantidade		Ano	Ingressos	
	Civis	Militares		Civis	Militares
<b>2010</b>	126.165	17.841	<b>2010</b>	10.568	655
<b>2011</b>	132.473	17.452	<b>2011</b>	11.609	2.610
<b>2012</b>	142.505	19.322	<b>2012</b>	2.651	158
<b>2013</b>	140.799	19.643	<b>2013</b>	3.006	2.466
<b>2014</b>	137.050	20.538	<b>2014</b>	6.249	74
<b>2015</b>	138.937	19.731	<b>2015</b>	1.240	2.839
<b>2016</b>	135.437	21.760	<b>2016</b>	973	97
<b>2017</b>	131.118	20.724	<b>2017</b>	852	59
<b>2018</b>	126.324	20.151	<b>2018</b>	1.007	52
<b>2019</b>	118.463	19.224	<b>2019</b>	380	5
<b>2020</b>	113.502	18.597	<b>2020</b>	674	96
<b>2021</b>	110.349	17.628	<b>2021</b>	568	5
<b>2022</b>	107.895	20.124	<b>2022</b>	1.119	3.187

Fonte: Nota Técnica Atuarial 2023 da ParanaPrevidência

A premissa de que o déficit do Fundo Previdenciário será corrigido pela geração futura, com a incorporação de novos servidores não se sustenta na tendência atual, o que falseia o resultado atuarial do fundo, e isso é muito preocupante.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

É importante recordar que em apreciação das contas do Chefe do Poder Executivo de exercícios anteriores, por meio dos Acórdãos de Parecer Prévio nº 689/20-STP de relatoria do Conselheiro Ivan Lelis Bonilha nº 271/21-STP, de relatoria do Conselheiro Durval Mattos do Amaral, e nº 183/22-STP de relatoria do Conselheiro Nestor Batista, esta Corte já se pronunciou no sentido da inadequabilidade da utilização dessa hipótese (geração futura) na Avaliação Atuarial do Fundo de Previdência, determinando-se, inclusive, a retificação do cálculo.

Trago à memória, também, que o Tribunal Pleno, no Acórdão nº 2994/22, julgou irregular a Tomada de Contas Extraordinária n. 712251/19, proposta em face da ParanaPrevidência, em razão da impossibilidade de utilização da hipótese atuarial de gerações futuras na consolidação do resultado atuarial.

E acho importante enfatizar que essa mesma controvérsia foi apontada como motivo de irregularidade das contas anuais da ParanaPrevidência do exercício de 2020.

Por essas razões, este Tribunal deve apontar que o Resultado Atuarial Superavitário do Fundo de Previdência, na ordem de R\$ 176,4 milhões, só foi obtido com a utilização de valores referentes à premissa de reposição de servidores (geração futura), e que isso não é aceitável.

Em mesmo sentido, este Tribunal deve apontar que **o Resultado Atuarial do Fundo de Previdência sem o incremento da expectativa de receitas da Geração Futura implica em Resultado Deficitário na ordem de R\$ 16,7 Bilhões.**

A existência de um processo de tomada de contas neste Tribunal não afasta o dever de analisar, nas contas do governador, o resultado atuarial do fundo. O Certificado de Regularidade Previdenciária emitido pelo Ministério do Trabalho e Previdência não afasta, nem sequer se contrapõe aos fundamentos da impropriedade apontada. O Ministério da Previdência possui competências específicas e critérios próprios de análise, que não excluem a competência e os parâmetros de análise do Tribunal de Contas.

Entendo que a situação é grave e precisa ser analisada com atenção pela Assembleia Legislativa, a quem o Parecer Prévio se destina. A previdência dos



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

servidores paranaenses está em risco. Manobras retóricas e contábeis – verdadeiras pedaladas – podem postergar a evidência do problema, mas não irão resolvê-lo.

O Governo do Estado não pode usar essa premissa atuarial para furtar-se à obrigação de aportar recursos, anualmente, para fazer frente ao déficit. Ou aumenta o número de servidores, colocando em prática a geração futura, ou faz os aportes necessários para manter a idoneidade do fundo.

Por essas razões, meu voto é no sentido de declarar a inadequação do uso da premissa de geração futura no cálculo do Resultado Atuarial do Fundo de Previdência, e reconhecer que, na verdade, o resultado atuarial do fundo é deficitário no valor de R\$ 16.728.518.217,78. O que, a meu ver, deve ser ressalvado, com a determinação ao Sr. Governador para que, no prazo de 90 dias, realize nova Avaliação Atuarial, do exercício de 2023, sem a inclusão da geração futura. E que, constatado novo déficit, tome as medidas necessárias para seu equacionamento.

Ante o exposto, proponho voto no sentido de que este Tribunal Pleno emita Parecer Prévio pela regularidade das contas do Chefe do Poder Executivo do Estado do Paraná referentes ao exercício financeiro de 2022, acompanhando as ressalvas, determinações, recomendações e encaminhamentos, apresentados pelo relator.

Entretanto, consigno, neste voto, minha discordância quanto aos termos da análise do contexto econômico, tal como expresso no voto do relator, e apresento reservas quanto ao diagnóstico de políticas públicas, nos termos da fundamentação.

Voto para que seja adicionada a seguinte ressalva e determinação, relativas ao resultado atuarial deficitário do Fundo de Previdência do Estado:

- i. Ressalvar o resultado atuarial consolidado do Fundo de Previdência do Estado, deficitário na ordem de R\$ 16.728.518.217,78, haja vista a inadequação do uso da premissa de geração futura na elaboração do cálculo.
- ii. Determinar ao Chefe do Poder Executivo para que, no prazo de 90 (noventa) dias contados da publicação deste Acórdão de Parecer



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Prévio, realize nova Avaliação Atuarial do exercício de 2023 sem a inclusão da geração futura no resultado atuarial e, constatado novo déficit, adote as medidas para o seu equacionamento, observando o estipulado nos artigos 53 a 55 da Portaria MF nº 464/2018 e pelas Instruções Normativas que os regulamentam.

Por fim, proponho a realização de duas auditorias, uma relativa aos créditos de longo prazo lançados nas contas contábeis de ajustes para perdas do balanço patrimonial, e outra relativa a todas as concessões de renúncia fiscal do Estado do Paraná realizadas ou vigentes nos últimos 05 anos, no seguinte sentido:

1. Determinar a realização de Auditoria por este Tribunal de Contas, nos termos do art. 253 do Regimento Interno, para apurar a adequação e legalidade do lançamento dos créditos a longo prazo nas contas contábeis de ajustes para perdas do Balanço Patrimonial, que somam 43,3 bilhões de reais e tiveram um aumento de 12 bilhões de reais entre 2021 e 2022. (Conta 12111.999900, Outros Ajustes de Perdas de Créditos a Longo Prazo; Conta 12111.990300, Ajustes de Perdas de Empréstimos e Financiamentos Concedidos; e Conta 12111.990400, Ajuste de Perdas de Dívida Ativa).
2. Determinar a realização de Auditoria por este Tribunal de Contas, nos termos do art. 253 do Regimento Interno, para apurar o descumprimento das determinações constitucionais e legais referentes à renúncia fiscal, em especial o disposto no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, ao implementar os benefícios sem a observância das condicionantes ali estabelecidas, bem como levantar a responsabilidade pelo descumprimento dessas normativas a fim de responsabilização.

Considerando que adiro ao voto do relator em sua quase totalidade, adicionando apenas uma ressalva com determinação e dois encaminhamentos, peço que cada um desses elementos seja votado em separado, como destaque.



# TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

É como voto.

## 4. DECLARAÇÃO DE VOTO DO CONSELHEIRO JOSÉ DURVAL MATTOS DO AMARAL

### CAPÍTULO DA GESTÃO PREVIDENCIÁRIA

Com relação ao Capítulo 2.10 que trata da Gestão Previdenciária, mais especificamente no Item - 2.10.4. A Avaliação Atuarial e seus resultados (fls. 120).

Vossa Excelência faz um minucioso histórico a respeito da avaliação atuarial e seus resultados, e destaca, também, que essa matéria é objeto de questionamento por esta Corte, inclusive **cita os diversos julgados exarados por esse Plenário**, porque a Parana Previdência tem considerado a hipótese de geração futura na consolidação dos resultados da geração atual, **o que a meu juízo fere a legislação de regência**.

Destaca também, que **é relativa a presunção de regularidade** de que o Ministério do Trabalho e Previdência Social não se opôs à metodologia adotada pelo Estado do Paraná, conforme alegado pelo PRPREV. Isto porque no referido Parecer SEI n.º 20153/2020/ME não há qualquer concordância ou autorização para a utilização da hipótese da geração futura na consolidação do resultado atuarial.

Para além, destaco que nos trabalhos realizados pela 5ª ICE, no quadriênio 2019-2022, consta um estudo que revelou que **nenhum dos Estados da federação, o Distrito Federal e a União**, consolidam o resultado da geração futura no resultado atuarial do fundo capitalizado. O **Estado do Paraná é o único** a adotar tal prática.

Percebo, que em seu voto **Vossa Excelência, dada especificidade técnica da matéria, deixa de emitir juízo de valor a esse respeito nesta decisão e afasta a competência do Governador, posição essa que acompanho Vossa Excelência.**



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Entretanto, *data maxima venia*, no intuito de assegurar a posição desta Corte sobre a incorreta utilização da hipótese de geração futura no resultado atuarial, ousou sugerir que seja consignado ao voto o seguinte enunciado:

Diante de todo o exposto, **entendo que toda esta questão e especialmente a ventilada presunção de regularidade, deva permanecer sendo discutida e apreciada nos processos específicos e adequados** que tramitam nesta Corte de Contas.

### 5. CONSIDERAÇÕES DO CONSELHEIRO IVENS ZSCHOERPER LINHARES (RELATOR) SOBRE OS VOTOS APRESENTADOS

Acompanho, integralmente, as ponderações do **Ilustre Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva** com relação à necessidade de aperfeiçoamento da parte da instrução processual referente ao “*Contexto Econômico*”, no sentido de que se busque uma padronização desse levantamento de dados, baseada em critérios técnicos, visando contemplar, de forma imparcial, objetiva e abrangente, informações úteis do cenário econômico para a tomada de decisão nas contas do Governador, o que deve incluir indicadores sociais.

Da mesma forma, deve-se reconhecer a possibilidade de aprimoramento da metodologia utilizada no diagnóstico das políticas públicas, por exemplo, com a expansão do cadastramento dos destinatários dos questionários, em cada uma das áreas temáticas, e com o acompanhamento do efetivo oferecimento das respostas, valendo citar, exemplificativamente, a experiência do ProGov em relação às contas dos Prefeitos, aliada, ainda, à interação com o controle social, cuja participação na avaliação dos serviços públicos disponibilizados pelo Estado é de extrema pertinência.

Com relação à proposta de auditoria nas contas contábeis para ajustes de perdas no Balanço Patrimonial, diante da manifestação do Presidente, de que será deflagrado um procedimento fiscalizatório próprio, organizado pelas unidades competentes do Tribunal, inclusive com a oportunidade de oferecimento de propostas pelos gabinetes, entendo que a proposição restaria prejudicada, vez que atingida sua finalidade com a alternativa proposta.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Idêntico raciocínio aplico em relação à proposta de auditoria da renúncia de receitas, valendo ressaltar que, neste caso, já existe uma auditoria em curso, mencionada pelo Conselheiro Ivan Lelis Bonilha, por meio de comissão nomeada pela Presidência, nos termos da Portaria nº 582/23, integrada por servidores da 4ª Inspeção de Controle Externo, a quem compete, desde o início deste ano, a fiscalização da Secretaria de Estado da Fazenda.

Com relação à objeção levantada em Plenário, de que a referida auditoria compreenderia, apenas, o exercício de 2023, sem abranger o de 2022, ora em análise, entendo que a finalidade da fiscalização seria o aprofundamento da análise das irregularidades apontadas, com vistas, principalmente, ao seu saneamento, o que, em princípio, prescinde da verificação dos exercícios anteriores, sem prejuízo de que venham a ser deflagrados outros procedimentos, caso apontadas irregularidades de gravidade que justifiquem medidas mais rigorosas.

Por último, dirijo da proposta de ressalva pelo fato de ter sido considerada a geração futura no cálculo atuarial, com a consequente imposição de determinação, para que outro seja elaborado.

Além do fato de que essa matéria não foi objeto específico de contraditório, reitero meu entendimento de que seu tratamento deve se dar, com mais propriedade, nos processos específicos em trâmite, já indicados na fundamentação, envolvendo o Fundo Previdenciário e o ParanaPrevidência, tratando-se de assunto predominantemente técnico, que extrapola o objeto das presentes contas de governo.

Por esse motivo, aliás, acolhi a proposta do **Ilustre Conselheiro José Durval Mattos do Amaral**, no sentido de que não se emita juízo de valor acerca da inclusão da geração futura no resultado atuarial, remetendo o aprofundamento da sua análise aos processos específicos ainda em trâmite, com a efetiva participação dos agentes públicos responsáveis.

**VISTOS, relatados e discutidos,**

**ACORDAM**



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, por maioria absoluta, em:

Emitir Parecer Prévio pela **regularidade** das Contas do Chefe do Poder Executivo do Estado do Paraná referentes ao exercício financeiro de 2022, com ressalvas, determinações e recomendações, nos termos adiante resumidos:

### RESSALVAS

1. baixa em duplicidade na conta contábil 12111999900 - OUTROS AJUSTE DE PERDAS DE CRÉDITOS A LONGO PRAZO, referente à desincorporação dos créditos a receber oriundos do Banestado, ocasionando demasiada redução de valores a receber, no montante de R\$ 4.375.762.176,10, regularizada intempestivamente, e assim afetando a fidedignidade das Demonstrações Contábeis do exercício 2022;

2. falta de justificativas sobre a evolução do saldo da conta contábil 12111990300 (-) AJUSTE DE PERDAS DE EMPRÉSTIMOS E FINANCIAMENTOS CONCEDIDOS, que passou de R\$ 48.681.840,26 em 31/12/2021 para R\$ 1.083.081.690,52 em 31/12/2022;

3. falta de justificativas sobre a evolução do saldo da conta contábil 12111990400 (-) AJUSTE DE PERDAS DE DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA, que passou de R\$ 31.099.450.157,57 em 31/12/2021 para R\$ 37.883.621.472,13 em 31/12/2022;

4. não comprovação de ações efetivas para o saneamento das divergências entre os valores dos ativos apresentados no Sistema Integrado de Finanças Públicas do Estado do Paraná (SIAF) e no Sistema de Gestão do Patrimônio Móvel (GPM);

5. superavaliação do Balanço Patrimonial do Poder Executivo em R\$ 2,8 bilhões, em razão da manutenção indevida do registro desse montante no grupo “*Outros Créditos de Longo Prazo*” do Ativo Não Circulante, regularizada intempestivamente em março de 2023;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

6. falta de fidedignidade e tempestividade dos registros no Balanço Patrimonial do Poder Executivo, pois apresentam uma distorção de R\$ 19 bilhões no grupo “Imobilizado” do Ativo Não Circulante, decorrente da inobservância da NBC TSP 07 e da Portaria nº 548/2015 da STN;

7. falta de fidedignidade e tempestividade das Demonstrações Contábeis do Poder Executivo, pois apresentam uma divergência de R\$ 3,9 bilhões entre a Dívida Ativa controlada pela Receita Estadual e os valores contabilizados no Balanço Patrimonial;

8. divergência entre os saldos dos Estoques constantes do Balanço Patrimonial e do sistema de Gestão de Materiais e Serviços (GMS), em descumprimento ao prazo previsto na Portaria STN nº 548/2015 para o reconhecimento, mensuração e evidenciação dos estoques, e consequente descumprimento ao art. 22, IV, da Lei Complementar Estadual nº 231/2020;

9. ausência de dedução, na LDO, da estimativa de renúncias de receita em relação à receita potencial e de demonstrativo dos respectivos cálculos, em inobservância ao art. 4º, § 2º, V, da LRF;

10. Concessão de tratamento tributário diferenciado no âmbito do Programa Paraná Competitivo, no exercício de 2022, sem a observância do disposto no art.14, I e II, da LRF; e

11. Não atendimento ao art. 14, II, da LRF, quando da instituição de novos benefícios de ICMS no exercício de 2022.

### DETERMINAÇÕES

1. ao Chefe do Poder Executivo, para que os benefícios que venham a ser concedidos no âmbito do Programa Paraná Competitivo, no exercício de 2024, observem o art. 14, da LRF, pois se amoldam às hipóteses legais de renúncias de receita;

2. ao Chefe do Poder Executivo, para que, na instituição de novos benefícios que impliquem renúncia de receita, ao apresentar as medidas de compensação, para o atendimento ao art. 14, II, da LRF, observe o princípio da neutralidade orçamentária dos benefícios tributários, a fim de que a compensação



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

da renúncia de receita seja contemporânea e vinculada à sua implementação, levando-se em conta as hipóteses taxativas do texto legal, dentre as quais não se inclui o excesso de arrecadação; e

3. ao Chefe do Poder Executivo, para que, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da publicação deste Acórdão, providencie a plena operacionalização da previdência complementar estadual de forma a limitar, no âmbito do RPPS, as contribuições e benefícios previdenciários dos novos servidores efetivos e dos optantes ao teto de benefícios do Regime Geral de Previdência Social, nos termos do artigo 40, § 14, da Constituição Federal.

### RECOMENDAÇÕES

1. à Secretaria de Estado da Fazenda – SEFA, por meio da Diretoria de Contabilidade Geral do Estado, que divulgue em Notas Explicativas as metodologias e as memórias de cálculos utilizadas nos ajustes para perdas de seus ativos (Dívida Ativa), nos termos do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP;

2. ao Chefe do Poder Executivo, que tome providências para garantir coercitividade à atuação da SEFA, quando necessária ao desempenho da competência estabelecida no art. 27 da Lei Estadual nº 19.848/2019, a fim de assegurar: (i) um controle efetivo dos Bens Móveis e Imóveis que compõem o Ativo Imobilizado, atentando-se à NBC TSP 07; (ii) o cumprimento dos prazos fixados na Portaria nº 548/2015 da STN relativamente aos Bens Móveis e Imóveis que compõem o Ativo Imobilizado do Estado; e (iii) a observância dos procedimentos constantes no MCASP – em relação aos Bens Móveis e Imóveis que compõem o Ativo Imobilizado;

3. ao Chefe do Poder Executivo, que, visando atender ao item 22 da NBC TSP 03, implante, via SEFA e unidade de Contabilidade Geral, a partir do Exercício de 2023, mecanismos de verificação e reconhecimento, no Passivo Circulante e no Passivo Não Circulante, de todas as provisões e passivos contingentes dos processos judiciais em andamento (inclusive os relativos às Universidades Estaduais);



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

4. ao Chefe do Poder Executivo, que providencie o levantamento da efetiva Dívida Ativa do Estado, bem como sua correta contabilização no Balanço Patrimonial;

5. ao Chefe do Poder Executivo do Estado, que tome providências para garantir coercitividade à atuação da SEFA, quando necessária ao desempenho da competência estabelecida no art. 27 da Lei Estadual nº 19.848/19, a fim de assegurar: (i) a compatibilização dos saldos dos Estoques constantes dos registros contábeis com os controles do sistema GMS; e (ii) a implementação de mecanismos que garantam a utilização obrigatória do GMS por todos os órgãos e entidades da Administração Pública Direta e Indireta do Estado, em obediência ao Decreto Estadual nº 5.880/2020;

6. ao Chefe do Poder Executivo do Estado, que, visando a qualidade, a fidedignidade e a tempestividade das informações contábeis, edite normatização que atenda ao disposto no item 1 da NBC TSP 04, de 25/11/2016, que estabelece o tratamento contábil para os estoques;

7. ao Chefe do Poder Executivo, que estabeleça procedimentos específicos de acompanhamento do crescimento da despesa total de pessoal ativo do Poder Executivo, para que não ultrapasse, a cada exercício, 80% do crescimento real da Receita Corrente Líquida apurada no exercício anterior, nos termos do art. 15 da Lei Complementar Estadual nº 231/2020;

8. ao Chefe do Poder Executivo, que aprimore o processo de projeções de despesas de pessoal nas leis orçamentárias, para que sejam projetadas considerando estimativas individuais de despesa para cada tipo de verba constante no sistema de gerenciamento de folha do Estado, e não apenas com base em valores globais brutos;

9. ao Chefe do Poder Executivo, que promova a revisão dos fluxos de informação entre os órgãos responsáveis pelo orçamento e pela gestão de pessoal, com vistas a especificar melhor e fazer cumprir as atribuições de cada unidade administrativa, especialmente no que se refere: (i) à elaboração dos estudos de impacto financeiro-orçamentário pelos Grupos Orçamentários e Financeiros Setoriais; (ii) ao alcance e conteúdo das manifestações da SEFA nos projetos de lei



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que impliquem aumentos de despesa, sobretudo quanto à apreciação crítica do atendimento aos requisitos dos arts. 16 e 17 da LRF;

**10.** ao Chefe do Poder Executivo, que implemente, via sistema, controle centralizado dos protocolos referentes a aumento de despesa de pessoal, com potencial de gerar impacto orçamentário, bem como das respectivas medidas de compensação indicadas;

**11.** ao Chefe do Poder Executivo, que promova a efetiva implementação do sistema único e integrado de acompanhamento de execução de obras, englobando todas as obras e serviços de Engenharia de todos os órgãos do Poder Executivo, sistema que naturalmente promoverá a transparência, explicitará a completude dos projetos básicos, bem como as medidas para reduzir a possibilidade de aditamentos contratuais, com melhoria do controle e acompanhamento de execução de obras e serviços de Engenharia;

**12.** ao Chefe do Poder Executivo, que promova ações junto aos diversos Órgãos e Secretarias para evitar o surgimento e a manutenção de obras paralisadas, incumbindo a Controladoria-Geral do Estado – CGE/PR – da responsabilidade de controlar, relatar e divulgar os dados pelo menos com periodicidade anual;

**13.** ao Chefe do Poder Executivo, que promova a adoção das medidas necessárias junto aos órgãos responsáveis pela gestão de ações governamentais financiadas por renúncias de receita para que divulguem informações detalhadas da estimativa da renúncia de receita, com a metodologia que foi empregada para o cálculo dos benefícios fiscais concedidos e a indicação, quando for o caso, em especial no Programa Paraná Competitivo, dos beneficiários e dos instrumentos de acompanhamento das condições impostas, juntamente com os resultados obtidos;

**14.** à CGE/PR, que providencie a disponibilização regular e tempestiva das informações sobre as renúncias de receita no Portal da Transparência do Poder Executivo Estadual;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

**15.** à CGE/PR, que providencie a publicação tempestiva dos requisitos necessários para acesso a cada uma das renúncias de receita, bem como do procedimento previsto para as respectivas concessões;

**16.** à CGE/PR, que providencie a publicação tempestiva dos dados quantitativos sobre as renúncias de receita já realizadas e, quando possível, das em andamento, contendo as seguintes informações: (i) espécie; (ii) justificativa e fundamento legal; (iii) beneficiário (nome e CNPJ) e/ou setor; (iv) valor renunciado ou valor agregado na arrecadação; (v) previsão do montante a ser renunciado de acordo com as leis orçamentárias; (vi) contrapartida e/ou impacto obtido e/ou estimado (dados sobre resultados sociais, econômicos e/ou ambientais dos incentivos fiscais que tenham sido alcançados, tais como: sintonia com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, da Organização das Nações Unidas; geração de emprego direto e/ou indireto; investimento direto na região; melhoria da infraestrutura; investimento em eficiência energética, energia limpa e/ou retrofit de prédios; inovação tecnológica; qualificação/inclusão da mão de obra; qualidade ambiental; apoio a pesquisa e desenvolvimento; desenvolvimento regional), e; (vii) prazo de caducidade;

**17.** à CGE/PR, que providencie a disponibilização dos dados quantitativos das renúncias de receita, referidos no item anterior, em local de fácil acesso, sobretudo no seu Portal da Transparência, observados, ainda, os seguintes requisitos: (i) acesso gratuito às bases e publicação com licença aberta; (ii) dados legíveis por máquina (formatos como “.csv” e “.json”); (iii) possibilidade de download dos dados; (iv) publicação de dados atualizados (referentes, no mínimo, ao exercício anterior); (v) apresentação de série histórica (referente a, no mínimo, os últimos cinco exercícios); (vi) linguagem didática, incluindo “dicionários”, documentação, ou elemento explicativo dos dados quando necessário;

**18.** ao Chefe do Poder Executivo, que encaminhe à Assembleia Legislativa projeto de lei sobre o Sistema de Proteção Social dos Militares do Estado, em atenção ao art. 24-E, do Decreto-Lei nº 667/1969, incluído pela Lei Federal nº 13.954/2019, c/c art. 1º-A, da Lei Estadual nº 17.435/2012, incluído pela Lei Estadual nº 20.635/2021;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

**19.** ao Chefe do Poder Executivo, que providencie a efetiva subscrição do contrato de gestão a ser celebrado com a Parana Previdência, o qual regerá o Sistema de Proteção Social dos Militares do Estado, em atenção ao § 2º, do art. 2º, da Lei estadual nº 17.435/2012, incluído pela Lei Estadual nº 20.635/2021; e

**20.** à CGE/PR, que aprimore os mecanismos de monitoramento do saneamento das ressalvas e do cumprimento das determinações e recomendações expedidas por este Tribunal de Contas na análise das Prestações de Contas do Governador do Estado, com vistas a incrementar a propositura de medidas e a cobrança de efetividade no atendimento a essas deliberações, de maneira sistemática e periódica.

### ENCAMINHAMENTOS

Após o trânsito em julgado do Acórdão de Parecer Prévio, encaminhar os autos ao Gabinete da Presidência, a fim de que:

**1.** disponibilizar acesso aos autos desta Prestação de Contas à Assembleia Legislativa do Estado do Paraná para o competente julgamento, com fundamento no art. 212, § 6º, do Regimento Interno;

**2.** disponibilizar acesso aos autos desta Prestação de Contas ao Chefe do Poder Executivo, ao Secretário de Estado da Fazenda e ao Controlador-Geral do Estado para ciência do Acórdão de Parecer Prévio, do Primeiro Relatório e do Relatório Final da Equipe de Trabalho, bem como para cumprimento das determinações e recomendações expedidas;

**3.** disponibilizar acesso aos autos desta Prestação de Contas às seguintes Secretarias, para ciência das considerações constantes de tópicos específicos da fundamentação do Acórdão de Parecer Prévio e dos Relatórios da Equipe de Trabalho:

**3.1.** Secretaria de Estado da Educação e do Esporte: Acórdão de Parecer Prévio (tópico 2.4.1), Primeiro Relatório (fls. 13 a 24 e 252 a 263) e Relatório Final (fls. 138 a 150);



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

3.2. Secretaria de Estado da Saúde: Acórdão de Parecer Prévio (tópico 2.4.2), Primeiro Relatório (fls. 25 a 34 e 263 a 269) e Relatório Final (fls. 150 a 159);

3.3. Secretaria de Estado da Segurança Pública e Administração Penitenciária: Acórdão de Parecer Prévio (tópico 2.4.3), Primeiro Relatório (fls. 34 a 44 e 269 a 282) e Relatório Final (fls. 160 a 169);

3.4. Secretaria de Estado do Planejamento e Projetos Estruturantes: Acórdão de Parecer Prévio (tópico 2.4.4), Primeiro Relatório (fls. 72 a 80 e 282 a 291) e Relatório Final (fls. 173 a 179);

3.5. Secretaria de Estado da Administração e da Previdência: Acórdão de Parecer Prévio (tópicos 2.4.4 e 2.6.1.1), Primeiro Relatório (fls. 72 a 80 e 282 a 291) e Relatório Final (173 a 179 e 214 a 280);

3.6. Secretaria de Estado da Fazenda: Acórdão de Parecer Prévio (tópicos 2.4.4 e 2.8.4.2), Primeiro Relatório (fls. 72 a 80 e 282 a 291) e Relatório Final (fls. 173 a 179 e 341 a 354);

3.7. Controladoria Geral do Estado: Acórdão de Parecer Prévio (tópicos 2.8.6 e 2.9) e Relatório Final (fls. 362 a 380);

4. encaminhar os autos à Coordenadoria de Gestão Estadual e às Inspetorias de Controle Externo para ciência do Acórdão de Parecer Prévio e do Relatório Final de Análise das Contas do Governador, a fim de que, segundo suas áreas de atuação e sem prejuízo da análise de conveniência e oportunidade, incluam nos seus escopos de fiscalização o acompanhamento do saneamento das ressalvas e do cumprimento das recomendações e determinações expedidas nesta e nas Prestações de Contas anteriores e, em sendo o caso, comuniquem eventual descumprimento aos respectivos Relatores, ensejando as sanções cabíveis; no caso da 4ª ICE, com especial atenção ao contido nos tópicos 2.6.1.1 e 2.8.5 da fundamentação; e



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

5. em atenção ao princípio da transparência, disponibilizar o Acórdão de Parecer Prévio e o Relatório Final da Equipe de Trabalho no Portal Eletrônico deste Tribunal.

Votaram, acompanhando o Relator, Conselheiro IVENS ZSCHOERPER LINHARES, os Conselheiros IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI.

O Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA apresentou divergência.

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

Tribunal Pleno, 14 de novembro de 2023 – Sessão Extraordinária nº 3.

**IVENS ZSCHOERPER LINHARES**  
Conselheiro Relator

**FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES**  
Presidente



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

**PROCESSO Nº:** 60934/23  
**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 ROBÉRTO MASSA JUNIOR

### CERTIDÃO AUTOMÁTICA DE PUBLICAÇÃO

Certifica-se que o(a) Acórdão de Parecer Prévio nº 501/2023 – Tribunal Pleno, proferido(a) no processo acima citado, foi disponibilizado(a) no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná nº 3117, do dia 06/12/2023, considerando-se como data de publicação o primeiro dia útil seguinte ao da disponibilização no Diário, conforme o disposto nos §§ 3º e 4º, do art. 386, do Regimento Interno.

Curitiba, 07/12/2023

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ  
Gabinete da Procuradoria-Geral

---

Protocolo nº: 60934/23  
Origem: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ  
Interessado: ADEMAR LUIZ TRAIANO, ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO  
ESTADO DO PARANÁ, CARLOS ROBERTO MASSA JUNIOR,  
ESTADO DO PARANÁ  
Assunto: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO GOVERNADOR DO ESTADO  
Ato nº: 346/23

## CIÊNCIA DE DECISÃO

Ciente da decisão proferida nos autos.

Curitiba, data da assinatura digital.

Assinatura Digital

**VALÉRIA BORBA**  
Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 60934/23  
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  
RELATOR: CONSELHEIRO VICE-PRESIDENTE IVENS ZSCHOERPER  
LINHARES

### **CERTIDÃO DE TRÂNSITO EM JULGADO – 49/24 - STP**

Certifico que Acórdão de Parecer Prévio nº 501/2023, do Tribunal Pleno (peça nº 150), proferido no processo acima citado, foi disponibilizado<sup>1</sup> no Diário Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Paraná nº 3117, do dia 06/12/2023, e transitou em julgado em 07/02/2024<sup>2</sup>.

STP, em 7 de fevereiro de 2024.

ALINE GRIGOLETTI DE LACERDA COSTA - Assessor Especial da Presidência  
Secretaria do Tribunal Pleno  
matrícula nº 52.446-8

<sup>1</sup> Considera-se como data de publicação o primeiro dia útil seguinte ao da disponibilização no Diário, conforme o disposto nos §§ 3º e 4º, do art. 386, do Regimento Interno.

<sup>2</sup> Conforme DETC 2287/20, portaria 253/20, considerando a necessidade da retomada gradativa dos prazos processuais para o pleno atendimento dos cidadãos, o que se mostra viável tecnicamente para os processos eletrônicos;

RESOLVE:

Art. 1º. Fica reestabelecido o decurso normal dos prazos processuais e administrativos, no âmbito do Tribunal de Contas, a partir do dia 04 de maio de 2020.



# Tribunal de Contas do Estado do Paraná

## COORDENADORIA DE GESTÃO ESTADUAL

**PROCESSO N ° :** 60934/23  
**ORIGEM :** ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ  
**INTERESSADO :** **ADEMAR LUIZ TRAIANO, ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ, CARLOS ROBERTO MASSA JUNIOR, ESTADO DO PARANÁ**  
**ASSUNTO :** PRESTAÇÃO DE CONTAS DO GOVERNADOR DO ESTADO  
**DESPACHO N°:** 2/24 - CGE

Trata-se de Prestação de Contas do Governador do Estado relativa ao exercício de 2022. Após o trânsito em julgado do Acórdão de Parecer Prévio n.º 501/23 – STP (peça 150), conforme certidão acostada à peça 153, os autos foram remetidos à esta Coordenadoria de Gestão Estadual para cumprimento do contido no item 4 da decisão (fl. 165 da peça 150):

4. encaminhar os autos à Coordenadoria de Gestão Estadual e às Inspetorias de Controle Externo para ciência do Acórdão de Parecer Prévio e do Relatório Final de Análise das Contas do Governador, a fim de que, segundo suas áreas de atuação e sem prejuízo da análise de conveniência e oportunidade, incluam nos seus escopos de fiscalização o acompanhamento do saneamento das ressalvas e do cumprimento das recomendações e determinações expedidas nesta e nas Prestações de Contas anteriores e, em sendo o caso, comuniquem eventual descumprimento aos respectivos Relatores, ensejando as sanções cabíveis; no caso da 4ª ICE, com especial atenção ao contido nos tópicos 2.6.1.1 e 2.8.5 da fundamentação;

É o breve relatório.

Esta Coordenadoria de Gestão Estadual exara sua ciência sobre o contido no Acórdão de Parecer Prévio n.º 501/23 – STP (peça 150), bem como informa a inclusão no escopo de fiscalização desta unidade do acompanhamento do saneamento das ressalvas e do cumprimento das recomendações e determinações expedidas nesta e nas Prestações de Contas anteriores.

Encaminhe-se os autos à Diretoria de Protocolo para o cumprimento dos itens 1 a 3 dos encaminhamentos da decisão.

CGE, 8 de fevereiro de 2024.

(documento assinado digitalmente)  
**EDNILSON DA SILVA MOTA**  
**Coordenador**