

PROTOCOLO Nº: 164251/22
ORIGEM: 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: 196/22

Prestação de contas anual. Estado do Paraná. Exercício de 2021. Atendimento geral dos preceitos de boa gestão orçamentária, financeira, patrimonial, previdenciária e fiscal. Parecer prévio pela regularidade das contas, com ressalvas e determinações.

1. RELATÓRIO

Trata-se da prestação de contas do Poder Executivo do Estado do Paraná, relativa ao exercício financeiro de 2021, de responsabilidade do Governador Carlos Roberto Massa Junior.

O processo administrativo foi formalizado no Tribunal de Contas mediante encaminhamento da Presidência da Assembleia Legislativa (peça nº 3), contendo os documentos estabelecidos na Instrução Normativa nº 167/2021-TCE/PR, os quais integram as peças nºs 4 a 66 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 467/22, peça nº 71). 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.

A proposição técnica foi acatada pelo Relator, que determinou a efetivação das comunicações processuais, de modo a possibilitar o exercício do contraditório quanto aos mencionados apontamentos (Despacho nº 691/22, peça nº 72).

Realizadas as intimações (peça nº 74), a Controladoria Geral do Estado protocolou manifestação contendo as razões de contraditório dos órgãos estaduais (peças nºs 76 a 98), as quais foram integralmente ratificadas pelo Governador do Estado (peça nº 100).

A Coordenadoria de Gestão Estadual confrontou as justificativas apresentadas com os encaminhamentos antes propostos, consolidando as

conclusões de seu exame técnico na Instrução nº 580/22 (peça nº 101), na qual recomendou a emissão de parecer prévio pela regularidade com ressalvas das contas, sem prejuízo da prolação de duas determinações para a Contabilidade Geral do Estado.

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 2021 alcançou *resultados superavitários* sob as perspectivas *orçamentária* (R\$ 4,1 bilhões), *financeira* (saldo de R\$ 19,9 bilhões para o exercício seguinte) e *patrimonial* (R\$ 10,1 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\$ 6,5 bilhões. E, ainda, registrou o acréscimo do saldo da dívida ativa (créditos em favor do Estado), a estabilização do montante da dívida contratual (diminuição da dívida interna e aumento da dívida externa), 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 (30,33%), com ações e serviços públicos de saúde (12,34%) e em ciência e tecnologia (2,19%).

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*:

1. Documento encaminhado referente ao inciso XXVIII, do art. 3º, 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 (item I.2.1);
2. Publicação intempestiva do relatório das despesas realizadas com a propaganda e a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas, do 1º semestre de 2021 (Constituição Estadual, art. 27, § 2º) (item IV.2.6.1);
3. Falta do repasse integral dos recursos com fonte vinculada ao Fundo de Defesa do Consumidor – FECON (item IV.2.7.2);
4. Transferências Financeiras Concedidas aos Poderes Legislativo e Judiciário, e ao Ministério Público, registradas em desacordo com a regulamentação contábil (item V.1.1.2);

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 (item VI.1.3);

6. Falta de criação de fontes de receita específicas para os recursos provenientes de Complementação da União ao FUNDEB (item VIII.1.1.1).

Além disso, a Coordenadoria sugeriu que o Tribunal de Contas *determinasse* à Contabilidade Geral do Estado (i) o estabelecimento de fontes de receita específicas para os recursos provenientes de complementação da União ao FUNDEB, e (ii) a verificação do grau de probabilidade de recuperação do valor de R\$ 2,5 bilhões, registrado em Outros Créditos a Longo Prazo, para efetuar o registro contábil, em sendo o caso, dos valores improváveis de recebimentos como “Ajuste para Perdas”, nos termos do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP).

Com efeito, a manifestação técnica da diligente Coordenadoria de Gestão Estadual demonstra que, na acepção geral, as contas do Estado referentes ao exercício de 2021 se reputam boas, constatando-se efetiva *saúde financeira*, com índice de liquidez superior aos dos anos pretéritos, equivalente a 3,43.

A suma dos indicadores econômicos e de qualidade de vida, apresentados de forma inovadora pela unidade técnica nesta prestação de contas, evidencia que o exercício em análise foi marcado pela retomada do desenvolvimento econômico no âmbito estadual após o primeiro ano de pandemia (sobretudo, em virtude do aumento da produção industrial e do crescimento do setor de serviços, assim como do saldo da balança comercial), o que redundou na diminuição da taxa de desocupação. Esse panorama, por certo, impactou o comportamento das receitas vertidas aos cofres públicos, cuja gestão, numa perspectiva global, mostra-se consentânea com os preceitos da responsabilidade fiscal.

Nesse cenário, observa-se que grande parte das ressalvas indicadas pela Coordenadoria desta Corte guarda relação com a técnica contábil (numeradas de 4 a 6), não constituindo mácula à regularidade das contas, senão falhas formais passíveis de mera ressalva. De igual sorte, o apontamento atinente à falha na composição documental da prestação de contas (ressalva 1).

Por sua vez, a propósito das ressalvas contidas em 2 e 3, em que pese indicarem faltas materiais, não se revestem de gravidade tamanha a ponto de, caracterizando qualquer das ocorrências do art. 16, inciso III da Lei Complementar estadual nº 113/2005, atrair o juízo de reprovabilidade sobre as contas de governo, as quais se submetem ao escrutínio do Poder Legislativo, nos termos da Constituição.

Outrossim, como já se destacou, as proposições de determinações são endereçadas especificamente às rotinas contábeis, privilegiando-se o caráter orientativo, destinado a aprimorar a administração estadual – o que corrobora a percepção quanto à ausência de falhas graves na gestão ou particularmente imputáveis ao gestor das contas.

Nesse propósito, observa-se que o exame técnico consignou o regular desempenho das atividades do sistema de controle interno estadual, o qual tem sido objeto de contínuos avanços desde a sua instituição, por provocação desta Corte de Contas. Inexistem apontamentos específicos da unidade instrutiva a respeito dessa temática – posicionamento compartilhado por este *Parquet*, na medida em que o fortalecimento das carreiras de auditoria do controle interno já é objeto de análise no monitoramento às determinações proferidas na prestação de contas do exercício de 2016 (processo nº 33081/18).

De outro lado, a instrução denota a adequação geral dos instrumentos de planejamento orçamentário às prescrições constitucionais e da LRF. Assim também quanto aos aspectos de gestão financeira e patrimonial apresentados neste expediente, os quais evidenciam os principais resultados contábeis de interesse ao planejamento estatal.

Quanto aos temas versados na instrução da Coordenadoria de Gestão Estadual, os aspectos reiterados a cada ano quanto à gestão de *fundos especiais*, à administração da *dívida ativa* e à evolução do pagamento de *precatórios* evocam a necessidade de se conduzirem *fiscalizações específicas* nessas áreas – precipuamente, com propósito orientativo, para o que os procedimentos de *homologação de recomendações* mostram-se bastante efetivos. Assim, o Ministério Público de Contas reitera a **proposta** efetuada no exercício anterior no sentido de que a Coordenadoria-Geral de Fiscalização avalie, em conjunto com as Inspetorias de Controle Externo, nos termos regimentais, a inclusão dessas temáticas em suas rotinas fiscalizatórias, de forma sistematizada.

Especificamente acerca da gestão dos fundos especiais, em face da reiterada constatação quanto à inoperância dos Fundos de Preservação Ambiental da Região Metropolitana de Curitiba (FPA-RMC) e de Habitação e Regularização Fundiária de Interesse Social (FEHRIS), a despeito do prévio encaminhamento do Projeto de Lei nº 369/17 propondo sua extinção, pugna-se, neste momento, pela expedição de **determinação** para que o Poder Executivo adote as medidas necessárias ao pleno funcionamento dos mencionados fundos, ou, alternativamente, à sua discricionariedade, proponha novamente sua extinção perante a Assembleia Legislativa.

De outro lado, as considerações técnicas realizadas sobre a gestão previdenciária indicam a adoção de providências efetivas para adequação do regime próprio estadual às sensíveis modificações propiciadas pela Emenda Constitucional nº 103/2019. Nesses termos, a própria edição da Emenda à Constituição Paranaense nº 45/2019 promoveu um superávit projetado do Fundo de Previdência, ao que se somaram a revisão e reestruturação do plano de custeio, pela Lei nº 20.635/2021, e a formal instituição do regime de previdência complementar, pela Lei nº 20.777/2021.

Segundo indica a instrução, tais proposições engendraram o equilíbrio financeiro e atuarial do regime, predicado essencial à sua preservação, na forma do art. 40 da Constituição da República. Remanesce, tão somente, a necessidade de que seja *criada a entidade de previdência complementar* de que trata a Lei nº 20.777/2021, bem como de que sejam *regulamentados os respectivos*

planos de benefícios, motivo pelo qual se propõe a expedição de **determinação** para que o Poder Executivo prontamente concretize tais desideratos legais.

De outra banda, em relação ao cumprimento dos *índices constitucionais* de aplicação mínima em *manutenção e desenvolvimento do ensino, ações e serviços públicos de saúde, e ciência e tecnologia*, bem como dos estabelecidos na LRF e na LDO, a instrução asseverou o pleno atendimento do regime normativo correspondente pelo Poder Executivo Estadual.

Quanto aos *gastos em saúde*, em especial, caso fossem utilizados os parâmetros historicamente defendidos por este *Parquet* de Contas – e determinados pelo Tribunal Pleno, com exigibilidade diferida a partir do próximo exercício –, a exclusão das despesas com o Hospital da Polícia Militar (HPM) e com a gestão de saúde dos servidores e dos seus dependentes reduziria o índice para **11,98%** (inferior, portanto, ao mínimo exigido no art. 6º da Lei Complementar nº 141/2012). Entretanto, considerando o indicativo da unidade técnica quanto à adequação do planejamento orçamentário para 2022 à determinação desta Corte de Contas, assim como em razão do *precedente* estabelecido no Acórdão de Parecer Prévio nº 271/21-STP (processo nº 249350/21), deixa-se de propugnar pela irregularidade das contas – mas pela aposição de **ressalva**.

Já em relação ao *índice total de despesas com pessoal*, a Coordenadoria atestou a vinculação do Poder Executivo (e dos demais Poderes e órgãos constitucionais do Estado) às previsões legais, ainda que adotada metodologia mais restritiva, estabelecida no Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) e ratificada mediante a Lei Complementar nº 178/2021 – que veda “a dedução da parcela custeada com recursos aportados para a cobertura do déficit financeiro dos regimes de previdência”. Dessa sorte, desde logo, o Ministério Público de Contas sugere a *adequação dos cálculos futuros realizados pela unidade técnica em conformidade com a recentíssima Instrução Normativa nº 174/2022*, reputando-se superado o entendimento que prevaleceu desde o Acórdão nº 6424/16-STP.

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 2021, de responsabilidade do Governador Carlos Roberto Massa Júnior, além das **determinações** propostas pela instrução.

Registre-se que, **em acréscimo às ressalvas** enumeradas pela Coordenadoria de Gestão Estadual, também deve ser contemplada a indevida inclusão das despesas com o Hospital da Polícia Militar e com a gestão de saúde dos servidores e dos seus dependentes, nos termos da fundamentação.

Adicionalmente, propõe-se, em coerência com o defendido em exercícios anteriores, a **determinação** ao Poder Executivo para que promova a plena operacionalização dos fundos especiais mantidos pela Assembleia Legislativa por ocasião da promulgação da Lei nº 19.115/2017, ou que avalie a possibilidade de deflagrar, novamente, o processo legislativo para sua extinção.

Por fim, propugna-se pela **determinação** ao Poder Executivo para que, em cumprimento à Lei nº 20.777/2021, adote as providências necessárias à efetiva instituição do regime de previdência complementar de que trata o art. 40, § 14 da Constituição Federal.

Curitiba, 5 de setembro de 2022.

Assinatura Digital

VALÉRIA BORBA
Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas