



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 204122/25
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO GOVERNADOR DO ESTADO
ENTIDADE: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ
INTERESSADO: ALEXANDRE MARANHÃO KHURY, ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO PARANÁ, CARLOS ROBERTO MASSA JUNIOR, CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO, ESTADO DO PARANÁ, GOVERNO DO PARANÁ - CASA CIVIL, TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ
RELATOR: CONSELHEIRO AUGUSTINHO ZUCCHI

ACÓRDÃO DE PARECER PRÉVIO Nº 420/25 - Tribunal Pleno

Prestação de Contas do Chefe do Poder Executivo. Exercício Financeiro de 2024. Convergência quanto às medidas saneadoras e de aprimoramento. Flexibilidade necessária à gestão. Cumprimento dos índices constitucionais e legais. Aprimoramento de indicadores como oportunidade de melhoria. Parecer Prévio pela regularidade das contas. Não acolhimento da imposição de Auditorias Específicas.

I – RELATÓRIO, FUNDAMENTAÇÃO E VOTO VENCIDO (CONSELHEIRO MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA)

Cuida-se da Prestação de Contas do Governador do exercício de 2024, encaminhada pela Assembleia Legislativa em 29 de maio de 2025, constituída pelos documentos e informações previstos na Instrução Normativa 191/2024 (peças 04 a 121 e 125/126).

A Coordenadoria de Contas trouxe aos autos a Instrução 299/2025, em que analisa as contas prestadas e apresenta três itens para contraditório: a) o envio de novo Relatório Circunstanciado dos Contratos de Gestão do Estado do Paraná com Serviços Sociais Autônomos, com determinadas informações; b) o esclarecimento da origem e destinação do valor relevante na fonte 801 – Recursos Vinculados ao RPPS, Fundo em Repartição (Plano Financeiro); c) o esclarecimento dos motivos e base legal de repasses de recursos ao Ministério Público e valor superior ao fixado na Lei de Diretrizes Orçamentárias (peça 131).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A Coordenadoria de Contas também trouxe, como apêndice à instrução, a Avaliação do Grau de Implementação de Políticas Públicas, realizada em conjunto com algumas inspetorias de controle externo, que validaram as informações prestadas pelo governo (peça 134). O histórico da avaliação, iniciada em 2020, revela significativa piora na implementação de políticas públicas de educação, saúde e segurança pública, e melhora nas áreas de administração e finanças, e previdência social.

Remetidos os autos ao gabinete do relator, foi adjuntado ao processo o Relatório Preliminar da Equipe Auxiliar do Relator (peça 136), que não repete nem reitera a apreciação técnica da Instrução 299/2025 da Coordenadoria de Contas, mas a amplia, com foco nas seguintes temáticas: a) planejamento e execução orçamentários; b) renúncia de receita; c) restos a pagar; d) ativo imobilizado e obras; e) Sistema de Proteção Social dos Militares; f) contratações temporárias e terceirizações; e g) planejamento orçamentário para grupos vulneráveis e minoritários e h) política de memória, com especial atenção para a Comissão da Verdade, Comitê Estadual de Memória, Verdade e Justiça do Estado do Paraná (CEMVEJ) e Lugar de Memória (LUME). Constam do relatório, ainda, i) considerações sobre ressalvas, determinações e recomendações expedidas em julgamentos de contas anteriores e um Anexo sobre o processo de participação social na análise destas contas, com a realização de reuniões e painel temático. Ao longo do documento, a equipe apontou mais de uma centena de questões para contraditório.

Intimado o Sr. Governador do Estado a manifestar-se sobre as questões levantadas pela Coordenadoria de Contas e pela Equipe Auxiliar do Relator (peça 137), o Secretário Chefe da Casa Civil pediu dilação de prazo (peça 142), que foi deferido (peça 145).

Em 30 de outubro de 2025, o Governo do Estado manifestou-se em extensa e detalhada manifestação assinada pela Controladora-Geral do Estado (peça 150), acompanhada de algumas dezenas de documentos (peças 151 a 206). Com os esclarecimentos, propugnou pela regularidade dos apontamentos.

A Coordenadoria de Contas, após examinar a manifestação apresentada pelo Governo do Estado, concluiu, na Instrução nº 1815/2025, pela



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

regularização dos três apontamentos anteriormente levantados. Ao final, a unidade opinou pela regularidade plena das contas, à luz das demonstrações contábeis, fiscais e orçamentárias constantes dos autos (peça 208).

A Equipe Auxiliar apresentou o Relatório Final, consolidando o exame realizado após o contraditório e estruturando suas conclusões nos capítulos temáticos compreendidos entre os Capítulos III e XVII. Apresentou o descumprimento de normas constitucionais e legais em diversas áreas. O documento reúne dezenas de propostas de determinações e recomendações, e de duas auditorias, que serão analisadas no mérito deste voto (peça 213).

O Ministério Público de Contas apresentou parecer conclusivo examinando, inicialmente, a Avaliação do Grau de Implementação de Políticas Públicas, destacando que, embora as notas indiquem decréscimo em áreas sensíveis — como educação, saúde e segurança —, a série histórica ainda incipiente não permite juízo definitivo sobre sua evolução. Ao apreciar o Relatório Final da Equipe Auxiliar do Relator, registrou sua participação no painel temático realizado em 25 de novembro de 2025, reiterando as posições então expostas. Ao final, opinou pela expedição integral das determinações e recomendações propostas pela Equipe Auxiliar, acrescida de determinação voltada à instituição de comissão de servidores nos termos do art. 33 da Constituição Estadual, e manifestou-se pela regularidade das contas (peça 215).

É o relatório.

1 – GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

A gestão orçamentária do estado é o coração da prestação de contas. É aqui que se observa, com maior nitidez, a capacidade do Governo de planejar com coerência, executar com responsabilidade e agir dentro dos limites constitucionais. Por isso, abro este capítulo destacando os três eixos que orientam a análise: planejamento orçamentário, execução orçamentária e renúncia de receita. Cada um deles revela problemas próprios, mas todos se articulam e afetam a integridade do ciclo fiscal.

No planejamento orçamentário, examinarei a integração entre Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(LOA), a consistência das metas e ações e a fidedignidade das estimativas de receita que sustentam todo o orçamento. Esses pontos são estruturantes. Se falham aqui, todo o processo seguinte perde estabilidade e previsibilidade.

Na execução orçamentária, concentro-me no modo como o orçamento aprovado foi alterado ao longo do exercício. Interessa verificar a dinâmica das suplementações, dos remanejamentos e das transposições; as justificativas utilizadas; e, sobretudo, a observância dos limites legais que procuram preservar o desenho orçamentário aprovado pelo Parlamento. Também será objeto de análise a forma como o Executivo apurou excesso de arrecadação e superávit financeiro para abrir créditos adicionais.

No campo da renúncia de receita, a preocupação central recai sobre a dimensão fiscal do gasto tributário, sua concentração e a fragilidade dos critérios que orientam a concessão de benefícios. Examinarei tanto a política estadual de renúncias quanto as medidas adotadas especificamente em 2024, avaliando sua aderência ao marco legal e o grau de governança existente para administrar valores que superam, individualmente, funções essenciais como Educação e Saúde.

Embora apresentados em capítulos próprios, penso que esses aspectos compõem um quadro integrado: deficiências de planejamento repercutem na execução; falhas na execução evidenciam inconsistências do planejamento; e renúncia de receita concedida sem critérios e sem informações suficientes amplia riscos fiscais e reduz a integridade do processo orçamentário. Antecipo que os problemas constatados são graves e demandam, como se verá, atuação desta Corte de Contas para correção das irregularidades, com a expedição de diversas determinações e recomendações destinadas a auxiliar o Poder Executivo na correção das falhas identificadas.

1.1 – Planejamento Orçamentário

O planejamento orçamentário é o elemento estruturante do ciclo de gestão fiscal e constitui dever essencial do Poder Executivo. Os instrumentos formais de planejamento – o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) – devem formar um conjunto coerente, capaz de orientar a formulação, a execução e o controle das



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

políticas públicas. A racionalidade do gasto, a previsibilidade da ação estatal e a transparência das escolhas governamentais dependem da integração sólida dessas três peças, que compõem a arquitetura básica do planejamento governamental.

A análise empreendida pela Equipe Auxiliar do Relator (capítulo III.3 do Relatório Final) demonstra, contudo, que no exercício de 2024 essa integração não se materializou. O exame dos principais programas governamentais – Educação (SEED), Saúde (SESA) e Segurança Pública (SESP) – revelou inúmeras inconsistências concretas, que evidenciam a inadequada dissociação entre diagnóstico, metas, ações e execução. Dentre elas, destaco:

i. Assimetria regional no cumprimento das entregas previstas, com diferenças significativas de execução entre territórios;

No Programa da Educação, a entrega relativa aos materiais pedagógicos da ação 8093 apresentou execução moderada de 66,23% no agregado, mas apenas 40,71% em Curitiba; já a entrega de visitas ao museu, da ação 8371, registrou execução de 210,65% na capital, enquanto regiões como Guarapuava e Maringá tiveram execução de 0% e 35,27%, respectivamente. Situação semelhante ocorreu no Programa da Segurança, em que a entrega “Sistema integrado de inteligência em funcionamento”, prevista na ação 7089, alcançou 500% de execução apenas em Curitiba, permanecendo em 0% nas demais regiões. Esses exemplos evidenciam disparidades territoriais significativas, incompatíveis com a lógica de equidade e coordenação esperada do planejamento plurianual.

ii. Execução de entregas previstas no PPA com custo financeiro, porém sem autorização prévia na LOA;

A Equipe Auxiliar identificou, no Programa da Educação, quatro entregas do PPA executadas sem que constassem da LOA, embora decorrentes de dispêndio: a distribuição de materiais pedagógicos (ação 8093), a estruturação de laboratórios, o fornecimento de material técnico-pedagógico e o seguro de vida para estudantes em estágio (todas na ação 8465). No Programa da Segurança, as entregas relativas à capacitação em inteligência e à distribuição de material



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

educativo sobre drogas também foram executadas sem previsão na LOA. A execução financeira fora da autorização anual demonstra ruptura do encadeamento entre PPA e LOA.

iii. Execução de obras previstas exclusivamente na LOA, que ultrapassaram um exercício financeiro, sem correspondente previsão no PPA;

No Programa da Educação, cinco obras da ação 8465 — entre elas os Centros Estaduais de Educação Profissional de Curitiba, Ibiporã, Colorado, Medianeira e Londrina — foram executadas com continuidade entre exercícios, embora constassem apenas da LOA, sem previsão no PPA, em desacordo com o caráter vinculante do planejamento plurianual. A ausência de previsão no PPA impede que investimentos dessa magnitude sejam submetidos à LOA.

iv. Execução de obras ausentes tanto do PPA quanto da LOA;

No Programa da Segurança, duas obras foram executadas sem qualquer previsão orçamentária: a construção de muros de divisa no 15º BPM e a finalização da estação elevatória de esgotos no complexo penitenciário de Cascavel, ambas vinculadas à ação 7068. No Programa da Educação, a situação é mais grave: identificaram-se 85 obras sem inscrição em qualquer instrumento, incluindo a construção de unidades escolares e módulos de salas de aula, como no Colégio Estadual Agrícola Vila Progresso e na Escola Estadual Indígena Mbyja Porã. A execução de dezenas de obras à margem de PPA e LOA compromete a legalidade da despesa e inviabiliza o controle democrático.

v. Registro de uma mesma entrega com unidades de medida distintas no monitoramento de entregas do PPA e no Demonstrativo da Execução Física e Financeira da LOA;

No Programa da Educação, a entrega de cursos de pós-graduação do PDE (ação 8467) aparece sem execução no monitoramento do PPA, mas com execução de 100% no demonstrativo da LOA. Na Saúde, a entrega de custeio adequado das unidades hospitalares (ação 8059) apresenta divergência entre 27 unidades no PPA e 22 na LOA. No Programa da Segurança, entregas da ação 8383



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

— relativas à custódia de presos e à monitoração eletrônica — registram variações entre 37.612 e 38.566 atendimentos, ou entre 1.391 e 1.484 atendidos, conforme o sistema consultado. Essas inconsistências demonstram falta de padronização e prejudicam a fidedignidade das informações.

vi. Execução, no demonstrativo da Execução Física e Financeira da LOA, de entregas previstas para exercícios futuros, sem andamento correspondente no monitoramento de entregas do PPA;

No Programa da Segurança, a ação 8079 apresenta apenas três entregas em andamento no PPA em 2024, mas o demonstrativo físico-financeiro da LOA registra dez entregas executadas no ano, incluindo várias previstas no PPA somente para 2025 a 2027. Essa antecipação de execução, ausente do monitoramento plurianual, evidencia ruptura do sequenciamento lógico entre planejamento e execução, bem como falta de integração dos sistemas de planejamento.

vii. Registro de uma mesma entrega em ações diferentes, com percentuais de execução divergentes no monitoramento do PPA;

No Programa da Segurança, três entregas aparecem duplicadas nas ações 7068 e 8074, com percentuais de execução distintos: aquisição de equipamentos bélicos (44,15% em uma ação e 4,73% em outra), aquisição de viaturas e aeronaves (263,84% e 152%) e desenvolvimento de soluções de inteligência (40,80% e 2%). A duplicidade e divergência comprometem o controle interno e fragilizam a interpretação dos resultados programáticos.

viii. Existência de dois programas cuja execução das entregas correspondeu a pouco mais da metade do previsto;

No Programa da Segurança, apenas 55,20% das entregas atingiram execução satisfatória (com percentual de execução entre 75% e 100%) ou excedente (com percentual de execução acima de 100%); na Saúde, esse percentual foi de 52,94%. Esses índices revelam desempenho substancialmente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

inferior ao programado, demonstrando falhas de concepção e implementação que comprometem a efetividade das políticas públicas.

ix. Existência de programa em que mais da metade dos indicadores não atingiram o percentual esperado para 2024;

No Programa da Saúde, seis dos onze indicadores não alcançaram as metas previstas — incluindo mortalidade materna, mortalidade infantil, incidência de tuberculose e sífilis congênita — revelando insuficiência na definição das metas e no acompanhamento de políticas essenciais. No Programa da Segurança, cinco dos onze indicadores ficaram abaixo do esperado, abrangendo temas sensíveis como déficit prisional, tráfico de drogas e atividades educacionais e laborais no sistema penitenciário. A baixa consecução de indicadores revela problemas de execução.

x. Subestimação de meta de indicador;

No Programa da Segurança, o indicador relativo à proporção de municípios com Conselhos Comunitários de Segurança (CONSEG) partia de 27,82% em 2023 e fixou meta de apenas 28% para todo o quadriênio 2024–2027, o que equivaleria à criação de um único conselho em quatro anos. Entretanto, já em 2024 o índice alcançou 35%, evidenciando que a meta foi manifestamente subestimada e não guardava relação com o potencial real de expansão. Esse caso, exemplar de tantos outros, demonstra falha metodológica relevante, que compromete a função orientadora dos indicadores do PPA.

As inconsistências verificadas indicam não apenas que o planejamento do PPA não orientou de forma consistente a construção da LOA, mas, também, a falta de controle, governança e integração dos sistemas.

A Equipe Auxiliar constatou, ainda, que o orçamento anual foi elaborado com expressiva subestimação da receita, fenômeno recorrente nos últimos exercícios e que se acentuou em 2024. A Receita Corrente prevista foi de R\$ 65,76 bilhões, enquanto a realizada alcançou R\$ 73,65 bilhões, produzindo diferença de R\$ 7,89 bilhões, conforme Balanço Orçamentário elaborado pela Instrução Técnica (Tabela 22). Esse padrão se repete desde 2021, quando as



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

previsões ficaram sistematicamente aquém da arrecadação real (Tabela 20 do Relatório Final). Trata-se de comportamento persistente que compromete a credibilidade das estimativas iniciais e reduz a aderência do orçamento anual às condições fiscais efetivas do estado.

A expressiva magnitude dessa subestimação produz efeitos institucionais relevantes. Ao projetar receita muito inferior àquela que efetivamente ingressará nos cofres públicos, abre-se ao Chefe do Poder Executivo um espaço indevido para redirecionar recursos por meio de créditos adicionais suplementares abertos por decreto, à margem de autorização prévia do Poder Legislativo, em desprestígio, para dizer o mínimo, das práticas orçamentárias democráticas.

A causa central dessa falha reiterada, além, obviamente, da reticência em resolver o problema, está na própria metodologia de estimativa da receita, que se mostra inadequada para captar a dinâmica econômica recente. A previsão utiliza janela de observação excessivamente longa para a previsão do ICMS, desatenta às mudanças de ciclo econômico, e fundamenta-se em premissas derivadas de institutos privados menos assertivos. Essa combinação gera estimativas sistematicamente subdimensionadas e precisa ser reformulada.

Os problemas do planejamento orçamentário se evidenciam, ademais e sobretudo, pelo excessivo volume de alterações orçamentárias efetivado ao longo do exercício. Em 2024, as alterações (decorrentes de acréscimos) no orçamento do estado atingiram R\$ 26,6 bilhões, correspondente a 60,64% do orçamento inicial do Poder Executivo, com cancelamentos de R\$ 11,3 bilhões, na ordem de 25,71% (Tabela 12 da Instrução). Essa proporção, longe de ser episódica, repete-se desde 2020: em todos os últimos cinco exercícios, o volume de acréscimos superou 60% do orçamento aprovado, índice absolutamente incompatível com a ideia de integridade e previsibilidade do planejamento orçamentário (Tabela 23 do Relatório Final). Desde 2020, o orçamento aprovado pela Assembleia Legislativa tem sido sistematicamente redesenhado por meio de sucessivos decretos, o que revela a insuficiência das estimativas, prioridades e diagnósticos contidos na LOA.

Registre-se, ainda, que já no primeiro quadrimestre de 2024, portanto no início do novo ciclo do Plano Plurianual 2024–2027, foram editados 133



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

decretos, com impacto superior a R\$ 9,9 bilhões, alterando dotações, remanejando recursos e redefinindo prioridades (Tabela 26 do Relatório Final). A intensidade dessas modificações no início de um ciclo quadrienal reforça a conclusão de que o orçamento inicial não se estruturou como projeção fidedigna das necessidades públicas, mas como documento fictício, sujeito à contínua reconfiguração.

Diante de todo o exposto, concluo que o planejamento orçamentário do exercício de 2024 não observou a ordem constitucional. O conjunto das inconsistências identificadas nos instrumentos formais de planejamento, somado ao volume extraordinário e reiterado de alterações orçamentárias – que superaram 60% desde 2020 e alcançaram mais de R\$ 9 bilhões apenas no primeiro quadrimestre de 2024 –, produz verdadeira corrosão das peças orçamentárias.

Isso ofende diretamente o art. 165 da Constituição Federal, que estabelece o dever de planejamento orçamentário, de modo a organizar e equilibrar as finanças públicas. Viola também o art. 174 da Constituição Federal, segundo o qual o “Estado exercerá a função de planejamento, sendo este determinante para o setor público”. Esse dever constitucional é reproduzido pelo art. 133 da Constituição do Estado do Paraná, que atribui ao planejamento caráter vinculante e exige integração efetiva entre o PPA, a LDO e a LOA. E estabelece, em seu § 2º, que “nenhum investimento (...) poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize sua inclusão, sob pena de crime de responsabilidade”.

À luz desses comandos legais, entendo que o planejamento orçamentário apresentado no exercício de 2024 não atendeu aos requisitos de coerência, fidedignidade e completude exigidos pelo ordenamento constitucional. As deficiências constatadas constituem, no seu conjunto, irregularidade, e demandam desta Corte de Contas a expedição de determinações e recomendações destinadas a auxiliar o Governo do Estado na correção das falhas identificadas.

1.2 – Execução Orçamentária

A execução orçamentária é o momento em que o planejamento previamente aprovado se materializa na ação governamental. A correta abertura de créditos adicionais, o respeito ao limite de alterações orçamentárias fixado na própria



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Lei de Diretrizes Orçamentárias e a existência de lastro financeiro para suplementações, são pressupostos indispensáveis à integridade do orçamento público. No exercício de 2024, entretanto, verifico que a execução orçamentária do estado não observou plenamente esses parâmetros estabelecidos na LDO, em especial o limite previsto em seu art. 15, dando continuidade às irregularidades já evidenciadas no planejamento. Antes de ingressar na análise dos limites legais e das fontes de financiamento das alterações, registro, inicialmente, o modo como tais alterações foram instruídas e processadas ao longo do exercício.

A Equipe Auxiliar do Relator examinou, por amostras, os processos administrativos relativos às alterações orçamentárias do exercício de 2024 — centenas de decretos e protocolos envolvendo créditos suplementares, especiais, transposições, remanejamentos e transferências — e identificou irregularidades procedimentais recorrentes, que comprometem a legalidade, a rastreabilidade e a transparência das operações e que demandam correção imediata.

No âmbito das transposições, remanejamentos e transferências, a análise revelou: (i) ausência de padronização normativa quanto ao fluxo de solicitação e aprovação das alterações; (ii) utilização de um mesmo protocolo para diferentes tipos de movimentação, dificultando o controle e a rastreabilidade; e (iii) justificativas insuficientes, frequentemente genéricas ou incapazes de demonstrar a real necessidade da alteração promovida.

Quanto aos créditos especiais e suplementares, foram identificados problemas adicionais de igual relevância. Nos créditos especiais: (i) abertura sem autorização legislativa válida ou com fundamento em leis genéricas, sem indicação clara de valor; e (ii) falta de padronização e de documentação mínima apta a caracterizar o crédito e comprovar a disponibilidade dos recursos exigida pela legislação. Nos créditos suplementares: (iii) descumprimento das normativas internas quanto ao rol documental obrigatório; (iv) protocolos contendo múltiplos pedidos, o que compromete a análise individualizada; (v) justificativas insuficientes ou meramente formais; (vi) protocolos que sequer continham o pedido de suplementação; e (vii) ausência de padronização na tramitação e na instrução processual, resultando em inconsistências que dificultam o controle e a verificação da legalidade das suplementações. Esse reiterado desrespeito a aspectos formais e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

procedimentais de alteração orçamentária é grave e precisa ser corrigido pelo estado.

Passo agora à apreciação dos limites legais aplicáveis às alterações orçamentárias, em especial o limite de 7% da receita para a abertura de créditos suplementares por decreto do Poder Executivo, previsto no caput do art. 15 da LDO. Trata-se de cláusula de contenção destinada a impedir que o orçamento aprovado pela Assembleia Legislativa seja substancialmente reconfigurado por atos unilaterais do Executivo ao longo do exercício. A observância desse limite é condição para que as alterações orçamentárias preservem o desenho aprovado pelo Parlamento e mantenham um mínimo de estabilidade na programação.

O §1º do art. 15 contém dez incisos, listando hipóteses de créditos suplementares que não são computados no limite de 7% do caput. Trata-se de um rol amplo, que inclui, entre outras situações, suplementações destinadas a atender despesas de pessoal, reforço de dotações custeadas com recursos de convênios e operações de crédito, bem como créditos abertos com base em excesso de arrecadação vinculado ou de superávit financeiro.

Art. 15. Autoriza o Poder Executivo a abrir créditos suplementares nos Orçamentos Fiscal, do Regime Próprio de Previdência Social - RPPS e de Investimentos, até o limite de 7% (sete por cento) do valor da receita consolidada total estimada para o exercício, observado o disposto no art. 43 da Lei Federal nº 4.320, de 1964.

§ 1º Não serão considerados no limite estabelecido no caput deste artigo os créditos suplementares:

I - para atender despesas com pessoal e encargos sociais;

II - para atender contribuições, aportes e transferências aos fundos públicos de natureza previdenciária;

III - para atender despesas com o serviço da dívida pública, transferências constitucionais e legais, precatórios e obrigações tributárias e contributivas;

IV - para atender convênios, acordos nacionais e operações de crédito e suas contrapartidas não previstos ou com insuficiência de dotação, tendo como limite o valor anual dos contratos, das respectivas variações monetária e cambial e da contrapartida exigida;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

V - para atender determinações decorrentes de normas federais ou estaduais que entrarem em vigência após a publicação desta Lei;

VI - à conta de recursos consignados na reserva de contingência;

VII - com recursos provenientes de excesso de arrecadação;

VIII - com recursos provenientes de Superávit Financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

IX - abertos por atos dos Poderes Legislativo, Judiciário, Ministério Público e da Defensoria Pública; e

X - para atender despesas vinculadas à Ciência e Tecnologia, conforme art. 205 da Constituição Estadual do Paraná.

(...)

§ 5º Estão compreendidas na autorização do caput deste artigo, as transferências, transposições e remanejamentos de que trata o art. 14 desta Lei.

No exercício de 2024, por exemplo, foram excepcionalizados aproximadamente R\$ 2,3 bilhões com fundamento no inciso I do §1º, destinados a atender despesas com pessoal — despesa altamente previsível, cuja variação anual é estimável com grande precisão. Considero, no mínimo, singular que se invoque esse inciso para justificar suplementações dessa magnitude.

O problema estrutural, entretanto, é mais amplo: o volume das operações enquadradas como excepcionadas pelo §1º alcançou R\$ 20,59 bilhões, enquanto o montante submetido ao limite do caput somou apenas R\$ 4,16 bilhões, proporção de quase cinco vezes (Tabela 25 do Relatório Final). Isto é: as exceções tornaram-se a regra, invertendo a lógica restritiva do dispositivo. A discrepância desnatura a função originalmente atribuída ao limite de 7%, que deixa, na prática, de atuar como mecanismo eficaz de contenção. A quantidade e a abrangência das exceções enfraquecem o próprio mecanismo de controle criado pela Assembleia, razão pela qual Legislativo e Executivo devem reavaliar a extensão desse regime nos próximos exercícios, sob pena de esvaziamento prático do limite fixado no caput.

Mesmo nesse contexto legal já permissivo, o Governo do Estado incorreu em conduta ainda mais grave: desconsiderou disposição expressa da LDO.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

O §5º do art. 15 é categórico ao determinar que transposições, remanejamentos e transferências integram o limite de 7% e, por isso, devem obrigatoriamente ser computados na base de cálculo do caput. Ainda assim, várias dessas operações foram tratadas pelo Governo como se estivessem excepcionadas, retirando-as indevidamente do limite legal. Trata-se de descumprimento direto do texto da LDO e de violação da função constitucionalmente atribuída ao Parlamento de estabelecer e controlar o desenho do orçamento público.

Ao reclassificar corretamente tais operações, a Equipe Auxiliar apurou que os créditos e movimentações sujeitos ao limite somaram R\$ 6,5 bilhões, embora o teto legal fosse de R\$ 4,8 bilhões, configurando extrapolação de R\$ 1,7 bilhão, distribuída em 31 decretos do Poder Executivo. A irregularidade é evidente: houve descumprimento da LOA, da LDO e afronta aos incisos V e VI do art. 167 da Constituição Federal, que vedam a abertura de créditos adicionais sem prévia autorização legislativa e proíbem a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa, preservando a prerrogativa do Parlamento de controlar as alterações do orçamento.

Superada a análise do limite legal das alterações orçamentárias, cumpre ainda evidenciar, de forma específica, a situação dos créditos especiais. Apurou-se, em síntese, a concessão de R\$ 416,6 milhões em créditos especiais sem autorização legislativa válida, com fundamento em leis genéricas — algumas, inclusive, editadas em 2023 — redigidas com expressões amplas como “movimentações orçamentárias e financeiras que se fizerem necessárias”, desprovidas de indicação de valor, finalidade ou limite. Tal prática viola o art. 42 da Lei nº 4.320/1964 e o art. 167, incisos V e VII, da Constituição Federal, pois permite, na prática, a abertura de créditos especiais sem autorização específica do Poder Legislativo e sem qualquer baliza quantitativa mínima.

Além disso, o § 2º do art. 167 da Constituição Federal dispõe que os créditos especiais têm vigência restrita ao exercício financeiro em que forem autorizados, ressalvada a reabertura dentro dos limites de seus saldos. Esse dispositivo reforça a inadequação do uso de leis de exercícios anteriores — genéricas e desprovidas de dotação específica — como fundamento para a abertura



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

de novos créditos em 2024, dado que tais leis não atendem às exigências constitucionais de precisão, atualidade e autenticidade da autorização legislativa. A abertura de créditos especiais sem autorização legislativa constitui, sob todos os ângulos, violação a norma expressa de lei.

Na sequência, passo ao exame das fontes de financiamento utilizadas pelo Governo para abrir créditos adicionais — tema que revela irregularidades de importância equivalente.

A verificação das fontes de financiamento utilizadas para a abertura de créditos adicionais é etapa indispensável para aferir a legalidade da execução orçamentária. O art. 43, §1º, da Lei nº 4.320/1964 exige que tais créditos estejam amparados em recursos efetivamente disponíveis, admitindo como fontes o excesso de arrecadação (inciso II) e o superávit financeiro (inciso I). No exame do excesso de arrecadação, a Equipe Auxiliar concentrou-se nas fontes 605 (Assistência Financeira da União destinada à complementação ao pagamento dos pisos salariais para profissionais da enfermagem), 659 (Transferências recebidas para uso exclusivo no tratamento da Covid-19) e 715 (Transferências destinadas ao setor cultural – LC nº 195/2022 – art. 8º - Demais Setores da Cultura), destacando-se nesta última a insuficiência mais expressiva: foram autorizados créditos no valor de R\$ 3,14 milhões, quando a disponibilidade real não superava R\$ 449 mil. A utilização de excesso inexistente contrapõe-se diretamente o art. 43, §1º, II, da Lei nº 4.320/1964 (Normas Gerais de Direito Financeiro).

Cabe examinar, também, o superávit financeiro, segunda fonte legalmente admitida pelo art. 43 da Lei nº 4.320/1964. A trajetória recente desse superávit no âmbito do Poder Executivo evidencia sua utilização crescente como mecanismo de financiamento das expansões orçamentárias. Conforme registrado pela Equipe Auxiliar (Tabela 49 do Relatório Final), os saldos superavitários alcançaram R\$ 7,0 bilhões em 2020, R\$ 12,1 bilhões em 2021, R\$ 17,7 bilhões em 2022, R\$ 21,8 bilhões em 2023 e R\$ 22,6 bilhões em 2024, movimento que revela crescimento contínuo e estabilização em patamar elevado.

Esse comportamento demonstra que o superávit financeiro passou a operar, na prática, como um dos principais vetores de alteração do orçamento,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

inclusive para o atendimento de despesas correntes, conforme indicam os dados da Tabela 50 do Relatório Final (p. 168)

É nesse contexto que se identifica a irregularidade mais importante deste eixo da execução orçamentária. A Equipe Auxiliar apurou a utilização de aproximadamente R\$29,9 milhões de superávit financeiro sem cobertura, distribuídos em três fontes distintas. Em todas elas, o valor registrado como disponível superava o saldo financeiro real apurado, o que significa que o Governo abriu créditos suplementares sem lastro, em ofensa direta ao art. 43, §1º, I, da Lei nº 4.320/1964. Trata-se de violação a pressuposto básico da legalidade da execução orçamentária: nenhum crédito adicional pode ser aberto sem recursos efetivamente disponíveis. A dimensão do valor — R\$ 29,9 milhões — evidencia a materialidade da irregularidade e seu impacto na confiabilidade das demonstrações financeiras e da própria programação orçamentária do estado.

Por fim, registro fragilidades relevantes na metodologia utilizada pelo Governo para apuração do superávit financeiro, como o compartilhamento de fontes entre diferentes entidades com movimentação em conta bancária única, dificultando a identificação do saldo específico de cada fonte para cada entidade. Embora tais fragilidades não constituam irregularidades por si mesmas, agravam o risco de inconsistências e reforçam a necessidade de rigor metodológico na aferição das disponibilidades utilizadas como suporte aos créditos adicionais.

À luz de todo o exposto, concluo que a execução orçamentária do exercício de 2024 apresenta três irregularidades centrais: (i) o descumprimento do limite previsto no art. 15 da LDO para a abertura de créditos suplementares; (ii) a concessão de créditos especiais no montante de R\$ 416,60 milhões sem autorização legislativa válida, com fundamento em leis genéricas, sem indicação de valores ou limite; e (iii) a autorização de créditos adicionais sem lastro financeiro, em violação ao art. 43, §1º, da Lei nº 4.320/1964. Elas afrontam os incisos V e VI do art. 167 da Constituição Federal, que vedam a abertura de créditos sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes, bem como transposições, remanejamentos, transferências de recursos de uma categoria de programação para outra, realocação de dotações de uma categoria de programação para outra categoria de programação entre unidades orçamentárias dentro do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

mesmo órgão ou realocação de recursos entre categorias de programação de diferentes órgãos ou unidades orçamentárias. Registro, por dever de ofício, e conforme apontado pela Equipe Auxiliar, que as condutas recém descritas podem configurar, em tese, crime de responsabilidade, nos termos do art. 10, incisos IV e VI, da Lei nº 1.079/1950.

Art. 10. São crimes de responsabilidade contra a lei orçamentária

(...):

IV - Infringir, patentemente, e de qualquer modo, dispositivo da lei orçamentária.

(...)

VI - Ordenar ou autorizar a abertura de crédito em desacordo com os limites estabelecidos pelo Senado Federal, sem fundamento na lei orçamentária ou na de crédito adicional ou com inobservância de prescrição legal;

As deficiências identificadas são graves, comprometem a integridade da execução orçamentária e demandam desta Corte de Contas a expedição de determinações e recomendações destinadas a auxiliar o Poder Executivo na correção das falhas detectadas.

Por fim, duas situações merecem destaque.

O Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) acompanha, desde 2023, o uso dos recursos obtidos com a venda das ações da COPEL para garantir o cumprimento do art. 44 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que proíbe aplicar receitas de alienação de patrimônio em despesas correntes. O parecer técnico da Coordenadoria de Gestão Estadual (CGE) apontou que, em 2024, R\$ 10,7 milhões provenientes dessa alienação foram empregados em obras de pavimentação e iluminação em municípios, e que, em 2023, quase R\$ 30 milhões foram destinados a obras rodoviárias e compra de imóveis. Para rastrear a origem e a destinação dos recursos, o TCE-PR editou a Nota SEI-CED 04/2023, determinando que o Estado classificasse todas as receitas e despesas ligadas à venda das ações na fonte 75501. O Estado, por sua vez, por meio do Decreto 3422/2023, disponibilizou um painel de monitoramento em sistema BI (*Business Intelligence*), no qual se identificou a previsão de R\$ 326,3 milhões para



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

pavimentação e iluminação pública em cidades com até sete mil habitantes. Em razão disso, o TCE-PR enviou o Ofício 78/2023 solicitando esclarecimentos sobre eventuais compensações de transferências voluntárias feitas com esses recursos, pois o painel registra parte dos gastos na fonte livre 500, sem indicar se houve compensação com a fonte 755.

Muito embora o tema seja monitorado pela CContas, conforme consignado na Instrução 299/2025, e verificando a dificuldade de confirmar se todos os dispêndios configuram despesas de capital, entendo necessária auditoria específica.

Assim, proponho encaminhamento à Coordenadoria Geral de Fiscalização desta Corte, para fins de deliberação sobre a inclusão, nas ações de fiscalização (art. 272 do RITCE/PR), de auditoria sobre o tema. A *contrario sensu*, o Tribunal Pleno poderá decidir e determinar, desde já, se assim entender, a realização da auditoria específica para avaliação dos gastos efetuados com os recursos oriundos da alienação acionária da COPEL, com o objetivo de comprovar o atendimento ao art. 44 da Lei de Responsabilidade Fiscal, com especial foco quanto à vedação de aplicação em despesas correntes.

Além disso, a Equipe Auxiliar constatou que o Fundo de Preservação Ambiental da Região Metropolitana de Curitiba – FPA-RMC e o Fundo Estadual de Habitação e Regularização Fundiária de Interesse Social – FEHRIS – não constaram no orçamento e estão inoperantes há mais de cinco anos. Analisando o histórico de Contas apresentadas pelo Governador verifico que esses fundos estão inoperantes, na verdade, há mais de 15 (quinze) anos. Destaco, ainda, que o Estado do Paraná adotou providências por meio do Projeto de Lei nº 369/2017, o qual tratava da reestruturação de órgãos e fundos estaduais prevendo artigo específico da extinção dos fundos inoperantes, bem como a transferência de seu patrimônio e saldos para os órgãos aos quais estavam vinculados. Contudo, ao ser sancionado e convertido na Lei Estadual nº 19.115/2017, o dispositivo mencionado não foi incluído no texto final da norma.

Assim, recomendo que o Poder Executivo tome as medidas necessárias para a sua extinção.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

1.3 – Renúncia de Receita

Nas análises das Contas de Governo dos exercícios de 2022 e 2023, este Tribunal já havia dedicado atenção cuidadosa à renúncia de receita, reconhecendo a materialidade do tema e a necessidade de controles mais robustos. No parecer prévio das contas de 2022, sob relatoria do Conselheiro Ivens Linhares, identificaram-se deficiências relevantes na governança dos benefícios fiscais, notadamente a ausência de metodologia verificável para a estimativa dos valores, a inexistência de medidas compensatórias contemporâneas e a omissão do tratamento tributário diferenciado do Programa Paraná Competitivo no demonstrativo oficial, em descompasso com o art. 14 da LRF. Determinou-se que, a partir do exercício de 2024, todos os benefícios concedidos no âmbito do Programa Paraná Competitivo passassem a ser tratados como renúncia de receita, com observância integral do art. 14 da LRF, além de recomendações destinadas ao aperfeiçoamento da metodologia, da transparência e da governança do gasto tributário.

No julgamento das contas de 2023, sob relatoria do Conselheiro Ivan Bonilha, este Tribunal aprofundou a análise e verificou a permanência de problemas estruturais, inclusive descumprimento dos arts. 12 e 14 da LRF — seja pela utilização de legislação pretérita como medida compensatória, seja pela continuidade da não inclusão do Paraná Competitivo entre as renúncias fiscais. A renúncia estimada, da ordem de R\$ 16 bilhões, evidenciou a relevância do tema e fundamentou nova ressalva. Naquela ocasião, determinou-se que, a partir de 2026, o estado elaborasse e publicasse o demonstrativo regionalizado da renúncia, nos termos do art. 165, §6º, da Constituição, além de reiterarem-se recomendações voltadas ao aprimoramento da coordenação, da revisão e da transparência dos benefícios tributários.

É apoiado nesse exame — que reconheceu a relevância fiscal e institucional da renúncia de receita, mas também apontou deficiências estruturais — que passo a analisar, agora, a gestão desses gastos.

A renúncia de receita — ou gasto tributário — constitui modalidade de despesa pública realizada não por desembolso, mas pela exclusão de receita que deveria ingressar nos cofres do estado. Trata-se de benefício econômico concedido por norma tributária que reduz, exclui, difere ou devolve tributos, de modo a induzir comportamentos privados ou sustentar políticas públicas. Embora sua natureza seja



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

distinta da despesa orçamentária tradicional, o gasto tributário deve obedecer aos mesmos rigores de planejamento, transparência, avaliação e controle exigidos pelo art. 165, §6º, da Constituição Federal, pelo art. 14 da LRF e pelo art. 113 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT.

No exercício de 2024, a renúncia de receita do estado do Paraná alcançou R\$ 20,8 bilhões. Esse valor praticamente dobrou entre 2020 e 2024:

- 2020: R\$ 11,0 bilhões
- 2021: R\$ 11,8 bilhões
- 2022: R\$ 17,5 bilhões
- 2023: R\$ 16,1 bilhões
- 2024: R\$ 20,8 bilhões

O aumento acumulado no período revela tendência de elevação contínua, exponencial, indicando impacto estrutural sobre a receita disponível e sobre a alocação de recursos públicos.

Trata-se, de longe, do maior gasto do orçamento estadual, superando despesas essenciais como Educação (R\$ 13,6 bilhões), Saúde (R\$ 9,6 bilhões), Segurança Pública (R\$ 5,9 bilhões) e Assistência Social (R\$ 509 milhões). Apesar dessa magnitude, o gasto tributário não é submetido aos mesmos controles técnicos, políticos e sociais que incidem sobre despesas orçamentárias. Em muitos casos, sequer se conhece com clareza em que se gasta, por que se gasta, quem são os beneficiários, quais são os resultados esperados ou qual a fundamentação econômica das desonerações.

A renúncia é essencialmente composta por benefícios de ICMS. Esse tributo representa 86,2% da arrecadação tributária estadual, e seus benefícios correspondem a 99,9% da renúncia total. A distribuição desse gasto revela forte assimetria: de um lado, 175 mil empresas enquadradas no Simples Nacional receberam, em conjunto, R\$ 588 milhões; de outro, cerca de 30 mil empresas do regime normal receberam mais de R\$ 20 bilhões em benefícios. Essa desproporção demonstra que o gasto tributário concentra recursos em grandes contribuintes,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

amplia a concentração de renda e capital e enfraquece o papel distributivo do estado.

A concentração territorial é igualmente marcante. Apenas dez municípios — Curitiba, São José dos Pinhais, Araucária, Ponta Grossa, Cascavel, Maringá, Londrina, Foz do Iguaçu, Toledo e Campo Largo — concentram 50% de toda a renúncia de receita, em um universo de 399 municípios. Os mapas produzidos pela Equipe de Contas (fls. 268-272 do Relatório Final), evidenciam esse padrão de concentração, revelando que o gasto tributário, em vez de reduzir desigualdades regionais, tende a aprofundá-las.

Também sob a perspectiva das mesorregiões, observa-se forte concentração: a Região Metropolitana de Curitiba absorve aproximadamente um terço dos benefícios; o Norte Central, cerca de 20%; e o Oeste, aproximadamente 17%. Essas três regiões, dentre as dez existentes, concentram mais de 60% de toda a renúncia estadual. Considerando que benefícios fiscais devem integrar uma política pública de desenvolvimento territorial, esse padrão indica distorção relevante na distribuição dos incentivos.

A análise setorial confirma o caráter concentrado do gasto tributário. Sete setores respondem por parcela substancial dos benefícios: Alimentos – Comércio (R\$ 6,3 bilhões); Alimentos – Produção (R\$ 4,1 bilhões); Automotivo (R\$ 2,2 bilhões); Metalúrgico (R\$ 1,7 bilhão); Químico (R\$ 1,3 bilhão); Fármacos (R\$ 900 milhões); e Eletroeletrônicos (R\$ 484 milhões). Trata-se de setores fortemente estruturados, com grande capital e capacidade instalada, em que os incentivos fiscais exigem avaliação rigorosa de contrapartidas e resultados.

A concentração também se verifica sob a ótica das empresas beneficiárias. De um universo superior a 1,8 milhão de empresas ativas no estado do Paraná, apenas 27, note-se bem, recebem 25% de todo o valor renunciado de ICMS. Trata-se de conglomerados empresariais altamente estruturados, cujos incentivos fiscais, em alguns casos, alcançam individualmente o montante de algumas centenas de milhões anuais. A Tabela 67 do Relatório Final identifica essas empresas:

Empresa	R\$	%
---------	-----	---



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

LAR COOPERATIVA AGROINDUSTRIAL	470 milhões	2,38
BRF S/A	374 milhões	1,90
FRIMESA COOPERATIVA CENTRAL	302 milhões	1,53
GONÇALVES E TORTOLA S/A	287 milhões	1,46
SEARA ALIMENTOS LTDA	278 milhões	1,41
COPEL DISTRIBUIÇÃO S/A	262 milhões	1,33
DAF CAMINHÕES BRASIL INDÚSTRIA LTDA	248 milhões	1,26
COPACOL-COOPERATIVA AGROINDUSTRIAL	214 milhões	1,09
C.VALE COOPERATIVA AGROINDUSTRIAL	205 milhões	1,04
IRMÃOS MUFFATO S/A	205 milhões	1,04
NOVO NORDISK FARMACEUTICA DO BRASIL LTDA	197 milhões	1,00
CNH INDUSTRIAL DO BRASIL LTDA	192 milhões	0,98
COAMO AGROINDUSTRIAL COOPERATIVA	175 milhões	0,89
CASTROLANDIA COOPERATIVA AGROINDUSTRIAL	158 milhões	0,80
FRISIA COOPERATIVA AGROINDUSTRIAL	148 milhões	0,75
ISL IMPORTAÇÃO E EXPORTAÇÃO IND. COM. LTDA	129 milhões	0,66
PLUSVAL AGRÍCOLA LTDA	128 milhões	0,65
SOTREQ S/A	119 milhões	0,61
FRIGORÍFICO RAINHA DA PAZ LTDA	105 milhões	0,54
FRIVATTI INDUSTRIAL LTDA	105 milhões	0,53
AVENORTE AVICOLA CIANORTE LTDA	104 milhões	0,53
JAGUAFRANGOS ALIMENTOS LTDA	102 milhões	0,52
COOPAVEL CENTRAL AURORA ALIMENTOS	101 milhões	0,52
COMPANHIA SIDERURGICA NACIONAL	95 milhões	0,48
COOPERATIVA CENTRAL AURORA ALIMENTOS	95 milhões	0,48
NORTOX S/A	85 milhões	0,43
CM HOSPITALAR S/A	81 milhões	0,41

A renúncia de receita é, entretanto, formalizada por item tributário, não por empresa. Entre os 331 itens com benefícios fiscais, mais da metade dos mais de R\$ 20 bilhões concentra-se em apenas 11 itens. Os cinco mais relevantes são:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- Item 13 do Anexo VII do Regulamento do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias (RICMS) – **Carne: R\$ 1,7 bilhão**
- Item 7 do Anexo VI do RICMS – **Carne: R\$ 1,5 bilhão**
- Item 4 do Anexo VI do RICMS – **Artigos usados, inclusive veículos: R\$ 1,3 bilhão**
- Item 21 do Anexo V do RICMS – **Artigos da cesta básica: R\$ 1,2 bilhão**
- Item 15 do Anexo VI do RICMS – **Insumos agrícolas: R\$ 1,1 bilhão**

Esse conjunto reduzido de itens evidencia a focalização extrema do gasto tributário.

Todo esse panorama revela que o gasto tributário estadual é volumoso, concentrado territorial e setorialmente, desigual na distribuição entre grupos econômicos, carente de governança e sujeito a fragilidades relevantes de planejamento e avaliação. É necessária uma revisão imediata desses gastos tributários, extremamente concentrados, que não expressam uma política estatal própria, articulada, com finalidades e objetivos que atendam o interesse público.

Passo, na sequência, a examinar as renúncias instituídas e prorrogadas no exercício de 2024 para, em seguida, tratar dos problemas estruturais e recorrentes que caracterizam a política estadual de renúncia de receita.

No exercício de 2024 foram instituídas sete novas renúncias fiscais, cujo impacto fiscal declarado soma R\$ 37,2 milhões. Para examiná-las, a Equipe Auxiliar analisou os decretos de instituição e os respectivos processos administrativos internos que as fundamentaram. Os benefícios apresentam objetos bastante distintos: abrangem a ampliação do limite de isenção do ICMS para aquisição de veículos por pessoas com deficiência; a concessão de isenção para embarcações de recreação e esporte; a desoneração de equipamentos industriais e implementos agrícolas; a isenção relativa a bens destinados ao ativo imobilizado da CELEPAR; a desoneração incidente sobre operações com fármacos e medicamentos adquiridos por órgãos públicos; e a isenção aplicável às operações



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

com erva-mate. A análise desse conjunto evidenciou alguns problemas, com violações a dispositivos legais e infralegais de múltiplos diplomas normativos.

O primeiro problema consiste no desrespeito ao art. 14, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que exige que a concessão ou ampliação do benefício esteja acompanhada de medidas de compensação. Entretanto, em todos os processos analisados, somente foi indicado o dispositivo legal sem demonstração da capacidade real da medida de compensação para neutralizar a perda de arrecadação. Entendo que esse expediente constitui falha grave e compromete a legalidade do ato.

A Equipe Auxiliar do Relator constatou que nos casos em que ocorreu a indicação da medida de compensação, foi apontado o aumento de arrecadação de ICMS decorrente das alterações trazidas pela Lei nº 21.850/2023, que alterou a Lei nº 11.580/1996, para subir a alíquota de energia elétrica (exceto aquela destinada à eletrificação rural) de 18% (dezoito por cento) para 19% (dezenove por cento), e o aumento da alíquota modal do ICMS, de 19% (dezenove por cento) para 19,5% (dezenove vírgula cinco por cento), incluindo na nova alíquota as prestações de serviço de comunicação.

Entretanto, a projeção de aumento da arrecadação em decorrência do aumento de alíquotas do ICMS promovidas pela Lei nº 21.850/2023 deveria estar demonstrada em cada um dos processos que deram origem aos Decretos analisados, permitindo a aferição do equilíbrio do Orçamento do Estado relativamente às renúncias fiscais.

Por sua vez, constato que nenhuma das renúncias observou o disposto no art. 38, §2º, da Lei de Diretrizes Orçamentárias, que exige a apresentação de metas, indicadores de desempenho, objetivos específicos e critérios de avaliação. A administração estadual limitou-se a alegar necessidade de atualizar a legislação ou internalizar benefícios federais, sem justificativas individualizadas ou demonstração das vantagens econômicas e sociais associadas à medida, sem apresentar indicadores a serem seguidos e metas a serem alcançadas. Do meu ponto de vista, tal ausência impede a compreensão dos fundamentos da renúncia e inviabiliza qualquer avaliação de resultados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Verificou-se também que, embora formalmente atendidos, os §§3º e 4º do art. 4º do Decreto Estadual nº 7.300/2021 não foram cumpridos em sua dimensão material. O parecer de mérito, que deveria por força de norma, conter análise crítica, demonstração da necessidade do incentivo, avaliação dos impactos e fundamentação técnica adequada, mostrou-se genérico, repetitivo e desprovido de conteúdo substantivo. A justificativa também se revelou insuficiente: em diversos casos, consistiu em texto padronizado, por vezes mera colagem de trechos externos, sem individualização dos motivos, sem exposição das finalidades específicas da renúncia e sem conexão com o interesse público. Assim, embora presentes no processo, tais peças não cumpriram sua função de motivar o ato administrativo, revelando cumprimento apenas formal — mas não material — dos §§3º e 4º.

Por sua vez, o §5º do art. 4º do Decreto nº 7.300/2021 foi descumprido de modo direto e integral. O dispositivo exige articulação da Secretaria da Fazenda com os demais órgãos e entidades da administração, mas nenhuma secretaria de governo foi consultada nos processos analisados. Uma das renúncias instituídas em 2024 refere-se, por exemplo, à redução da base de cálculo do ICMS nas saídas de embarcações de recreação ou de esporte – Decreto nº 5.318/2024, com impacto fiscal estimado em R\$ 16,6 milhões, para o qual não houve qualquer manifestação da Secretaria de Turismo e Transporte ou de qualquer outro órgão especializado que pudesse avaliar efeitos econômicos, impactos sociais, externalidades ou pertinência da medida. Em todos os processos foi utilizado texto padronizado para justificar a ausência de manifestações externas, sem demonstração de esforço de articulação intersetorial. A meu juízo, essa falta de coordenação institucional evidencia falha de governança na formulação das renúncias fiscais.

Destaco, inclusive, que o tema já foi discutido por esta Corte de Contas, resultando na Recomendação 21 contida no Acórdão nº 488/24 – STP, que julgou a Prestação Contas do Governo de 2023 (Processo nº 252298/24), estabelecendo a necessidade de coordenação entre a Receita Estadual e outros órgãos e entidades do estado no caso de renúncias fiscais. A reiterada ausência de coordenação institucional revela, além da inobservância do §5º do art. 4º do Decreto



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Estadual nº 7.300/2021, o descumprimento de recomendação expressa deste Tribunal.

Os problemas identificados podem ser sintetizados nos seguintes grupos:

(i) falta de transparência quanto à exequibilidade das medidas de compensação apontadas nos processos de instituição de renúncia de receitas no exercício de 2024;

(ii) não atendimento ao art. 38, §2º, da LDO, pela inexistência de metas, indicadores e justificativas individualizadas; e

(iii) inobservância do art. 4º do Decreto Estadual nº 7.300/2021, por três razões distintas:

- §3º: parecer de mérito genérico, repetitivo e sem análise crítica;
- §4º: justificativas padronizadas, sem individualização de motivos, finalidades ou necessidades;
- §5º: ausência de articulação da SEFA com demais secretarias e órgãos na formulação das renúncias.

Diante desse conjunto de irregularidades, concluo que as concessões de benefícios fiscais em 2024 foram realizadas sem justificativa real e com margem excessiva de discricionariedade administrativa. Os gastos tributários foram feitos sem a garantia de que atendem ao interesse público. As múltiplas violações a dispositivos legais demonstram que os incentivos fiscais vêm sendo concedidos com liberdade incompatível com o interesse público, sem permitir aferição de sua economicidade, eficiência ou necessidade.

A análise dos dados históricos demonstra, por sua vez, que a política de gasto tributário do estado do Paraná apresenta deficiências estruturais que se manifestaram de forma reiterada ao longo dos últimos anos. Tais problemas foram sistematizados pela Equipe Auxiliar a partir do exame das renúncias vigentes, dos demonstrativos anuais, dos processos administrativos e da evolução normativa aplicável. O conjunto dessas falhas confirma que o estado ainda carece de instrumentos adequados de governança, de avaliação e de coordenação administrativa para gerir um montante que, como mencionado, supera o volume destinado a funções essenciais da administração pública.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A Resolução nº 1.291/2024 da Secretaria da Fazenda instituiu bases importantes para a governança da renúncia de receita, ao disciplinar competências, fluxos e deveres da Secretaria da Fazenda e da Receita. Contudo, a análise da Equipe Auxiliar demonstra que a norma ainda não foi devidamente implementada. Não foram elaborados os fluxogramas, as matrizes de responsabilidade e os procedimentos operacionais previstos no ato normativo, tampouco foram estruturados mecanismos de acompanhamento, revisão ou monitoramento contínuo dos benefícios. Assim, embora a resolução represente avanço institucional, sua aplicação prática permanece incipiente, sem produzir os efeitos de transparência, padronização e segurança jurídica que dela se espera.

Outro problema refere-se ao demonstrativo regionalizado das renúncias, exigido pelo art. 165, §6º, da Constituição Federal. Conforme registrado pela Equipe Auxiliar, o demonstrativo publicado na LOA 2025 não contempla todas as regiões do estado, não discrimina de forma adequada os impactos territoriais e não permite verificar a distribuição espacial do gasto tributário. A inconsistência é especialmente relevante porque este Tribunal, no julgamento das contas de 2023, determinou que o estado passasse a elaborar e publicar o demonstrativo regionalizado, em conformidade com a Constituição. A persistência da incompletude do demonstrativo revela, portanto, falha no cumprimento dessa determinação, com prejuízo à transparência e ao acompanhamento das políticas de desenvolvimento regional.

A Equipe Auxiliar também identificou a ausência de norma interna que discipline a metodologia oficial para a estimativa da renúncia do ICMS. A falta de padronização metodológica dificulta a comparabilidade dos valores ao longo do tempo, sujeita o cálculo a variações não justificadas e fragiliza a elaboração do demonstrativo anual de renúncia. Em razão dessa lacuna normativa, a estimativa dos valores renunciados carece de parâmetros uniformes, séries históricas consolidadas e critérios objetivos, o que compromete tanto o planejamento fiscal quanto a avaliação posterior dos resultados da política tributária.

O Relatório Final também apontou falhas formais na divulgação das informações relativas aos benefícios fiscais, tais como a ausência de identificação dos municípios nas planilhas, incompletude da coluna “tratamento tributário”,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

inexistência de referências normativas essenciais nas Planilhas do Programa Paraná Competitivo, notas técnicas sem assinatura e data e ausência de hiperlinks funcionais, como o direcionamento ao portal da Invest Paraná. Embora tais deficiências não constituam irregularidades materiais, comprometem a clareza das informações publicadas, reduzem a confiabilidade do demonstrativo anual e tornam mais difícil o controle social sobre o gasto tributário, recomendando-se seu imediato aprimoramento.

Passo a tratar agora de um ponto que merece máxima atenção, a ausência de avaliação periódica dos benefícios fiscais. O estado não dispõe de sistema de revisão regular das renúncias vigentes, não possui critérios de manutenção, extinção ou modulação dos benefícios, e tampouco produz relatórios de aferição de resultados econômicos, sociais ou fiscais. Os benefícios são renovados periodicamente sem nenhum critério, constituindo-se em gastos sem fundamento, sem justificativa. Em consequência, a política de renúncia opera sem conexão clara com metas de desenvolvimento regional, geração de empregos, diversificação da base produtiva ou estímulo a segmentos estratégicos.

A Equipe Auxiliar do Relator, a partir de informações da Secretaria da Fazenda, constatou que benefícios fiscais são renovados, periodicamente, e por longos períodos, sem que se demonstre sua utilidade, eficiência ou pertinência econômica. Não há indicadores que apontem se houve aumento de investimentos, geração de empregos, expansão da cadeia produtiva ou fortalecimento de territórios menos desenvolvidos. A prorrogação automática, sem exame prévio, reforça distorções estruturais, perpetua incentivos ineficientes e fragiliza a função redistributiva do ICMS. A meu ver, essa prática compromete de forma direta a finalidade pública do gasto tributário e impede que a renúncia cumpra seu papel de instrumento de política econômica e social.

O problema pode ser ilustrado por um exemplo hipotético. Imagine-se uma isenção de ICMS instituída há vinte anos para enfrentar um problema pontual — revitalizar uma cadeia produtiva em crise, reduzir custos em determinada região ou estimular a geração de empregos em um setor específico. Passadas duas décadas, esse benefício permanece vigente, embora o contexto socioeconômico que justificou sua criação já tenha desaparecido. A renúncia, porém, continua sendo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

contabilizada ano após ano, sem qualquer revisão, sem comprovação de resultados e sem aferição de pertinência contemporânea.

É justamente essa ausência de avaliação que explica por que o gasto tributário cresce de forma exponencial, alcançando hoje mais de R\$ 20 bilhões, em evidente prejuízo de áreas essenciais como saúde, educação, segurança pública, assistência social e meio ambiente. A renovação inercial de benefícios, sem exame de efetividade, transforma um instrumento de política pública em mecanismo de alocação de recursos sem direção estratégica. Quando o interesse público não é demonstrado, podem prevalecer interesses privados.

Há outros problemas apontados pela Equipe Auxiliar.

A política de incentivos concedidos no âmbito do Programa Paraná Competitivo apresenta deficiências estruturais que exigem aprimoramento. Conforme verificado, há insuficiente individualização dos benefícios, inconsistências na base de dados, ausência de consolidação das informações por beneficiário, lacunas nos demonstrativos de valores renunciados por CNPJ e carência de relatórios de avaliação de resultados. Trata-se de um programa de grande materialidade fiscal, responsável por parcela significativa da renúncia de ICMS, mas que ainda opera com baixo grau de transparência e limitada capacidade de aferição de efetividade, o que restringe o controle social e institucional.

Registre-se, ademais, que o estado deixou de cumprir determinação expressa deste Tribunal, constante do Acórdão nº 501/2023-STP, que ordenou a inclusão do Paraná Competitivo no demonstrativo oficial de renúncia de receita, com observância integral do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Tal descumprimento representa falha institucional grave, tanto pela magnitude financeira do programa quanto pela necessidade de consolidar o gasto tributário de forma transparente e conforme a legislação vigente. Trata-se de ponto que demanda atuação imediata desta Corte, a fim de assegurar a plena execução de sua própria determinação.

O conjunto dos problemas identificados configura, a meu ver, irregularidade na gestão da renúncia de receita no exercício de 2024. As violações ao art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, às exigências do art. 38 da LDO, o não atendimento aos parágrafos 3º, 4º e 5º do art. 4º do Decreto nº 7.300/2021, as falhas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

documentais, as inconsistências nos demonstrativos, a ausência de metodologia formal, a deficiência de coordenação institucional e o descumprimento de determinação expressa desta Corte quanto ao Programa Paraná Competitivo revelam um quadro de desarticulação estrutural do gasto tributário estadual. Trata-se de um conjunto de falhas que, considerado em seu todo, compromete a integridade e a legalidade da renúncia fiscal enquanto instrumento de gestão orçamentária, e constitui-se irregularidade.

Para além dessas infrações específicas, verifico que não há racionalidade sistêmica na distribuição dos benefícios fiscais. A concentração dos recursos em um número muito reduzido de empresas, em poucos municípios e em número restrito de itens demonstra que a renúncia não é guiada por critérios objetivos de impacto, metas socioeconômicas ou prioridades territoriais. O mapa real do gasto tributário é regressivo, assimétrico e descolado de qualquer estratégia pública estruturada. Falhas de transparência, ausência de avaliação periódica, prorrogações desprovidas de análise de efetividade e inconsistências de dados apenas agravam esse quadro, evidenciando que o estado carece de mecanismos básicos de governança, mensuração e revisão.

Esse diagnóstico é ainda mais preocupante quando se considera que a renúncia fiscal alcançou, em 2024, 20,8 bilhões de reais, valor superior às despesas de áreas essenciais. Também é alarmante que parte significativa do gasto tributário esteja direcionada a pouquíssimas empresas, favorecendo a concentração de renda e reforçando desigualdades regionais e distributivas.

Diante desse cenário, entendo que o estado do Paraná não possui hoje uma política pública de renúncia de receita propriamente dita, mas um conjunto fragmentado de concessões, marcado por fragilidades técnicas, ausência de visão estratégica e falta de coordenação institucional. O gasto tributário — por lidar com a maior parcela dos recursos do estado e superar todos os demais programas em volume — constitui a política fiscal mais relevante do Paraná, razão pela qual deve ser tratado de modo integrado, programado e orientado por critérios claros de interesse público.

1.4 Determinações, Recomendações



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Para o aprimoramento do planejamento e da execução orçamentária, cumpre expedir as seguintes determinações e recomendações.

DETERMINAÇÕES

- Padronizar e integrar, no prazo de 180 dias, os procedimentos de registro e consolidação das entregas nos sistemas oficiais de monitoramento do Plano Plurianual e da Lei Orçamentária Anual, assegurando a consistência, tempestividade e convergência das informações disponibilizadas no Sistema Integrado de Gestão, Avaliação e Monitoramento Estadual (SIGAME).

- Revisar, no prazo de 180 dias, a metodologia de previsão das receitas orçamentárias, de modo com assegurar maior aderência entre os valores estimados e os efetivamente arrecadados, a fim de evitar distorção significativa no orçamento, especialmente no âmbito da receita corrente.

- Regulamentar, no prazo de 180 dias, os procedimentos para concessão de créditos adicionais, definindo as competências das áreas envolvidas, os fluxos de validação, a documentação obrigatória e os controles necessários para assegurar a verificação prévia da disponibilidade de recursos.

RECOMENDAÇÕES

- Abster-se de realizar alterações orçamentárias mediante créditos suplementares, transposições, remanejamentos ou transferências que, somadas, ultrapassem o limite estabelecido na Lei de Diretrizes Orçamentárias, computando-se todas essas operações, salvo previsão legal expressa de exceção, em observância aos incisos V e VI do art. 167 da Constituição Federal.

- Abrir créditos especiais exclusivamente mediante leis autorizativas que contenham indicação expressa de valor, limite e fontes de recursos, vedada a utilização de dispositivos genéricos ou imprecisos, em conformidade com o art. 167, inciso V, da Constituição Federal e com os arts. 42 e 46 da Lei nº 4.320/1964.

- Abrir créditos adicionais com fundamento em excesso de arrecadação ou superávit financeiro somente quando houver recursos disponíveis, conforme o art. 43, §1º, I e II, da Lei nº 4.320/1964, comprovando essa



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

disponibilidade por meio de documentação anexada ao processo e registrada no Sistema Integrado de Execução Orçamentária, no e-protocolo.

- Assegurar que nenhuma entrega ou ação com custo financeiro seja executada sem autorização na Lei Orçamentária Anual ou em créditos adicionais devidamente abertos, em conformidade com os arts. 165 e 167, I, da Constituição Federal e com a Lei nº 4.320/1964.

- Abster-se de iniciar obras que não estejam autorizadas na Lei Orçamentária Anual ou em créditos adicionais regularmente abertos, nos termos do art. 167, I e V, e §1º da Constituição Federal, do art. 5º da Lei Complementar nº 101/2000 e do art. 2º da Lei nº 4.320/1964, e de iniciar investimentos cuja execução ultrapasse um exercício financeiro somente quando previamente incluídos no Plano Plurianual ou autorizados por lei específica, conforme o art. 167, §1º da Constituição Federal e o art. 5º, §5º da Lei Complementar nº 101/2000.

- Adotar, na elaboração e revisão das metas dos indicadores dos programas governamentais, parâmetros baseados em evidências, séries históricas e análises setoriais, a fim de definir metas realistas e desafiadoras e evitar valores subestimados que prejudiquem a efetividade do planejamento e a avaliação dos resultados.

- Ampliar as fontes de informação utilizadas na projeção das receitas, incorporando indicadores e estimativas de organismos com histórico comprovado de maior precisão, a fim de tornar as previsões mais realistas e aderentes ao comportamento efetivo da economia e da arrecadação.

- Aperfeiçoar o processo de planejamento orçamentário, assegurando maior precisão nas estimativas de receitas e despesas do Plano Plurianual (PPA) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), mediante metodologias baseadas em dados históricos, projeções econômicas e exigências legais previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Constituição Estadual.

- Encaminhar proposta de extinção do Fundo de Preservação Ambiental da Região Metropolitana de Curitiba, em razão de sua inoperância há mais de quinze anos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

No tocante à gestão das renúncias de receita, expedem-se as seguintes determinações e recomendações.

DETERMINAÇÕES

- Elaborar e publicar, no prazo de 180 dias, norma interna disciplinando a forma de cálculo utilizada para a previsão do montante de renúncia do ICMS nos exercícios futuros.

- Instituir formalmente, no prazo de 180 dias, uma Política Estadual de Gastos Tributários, que contemple, no mínimo:

- a) promover a coordenação entre a Receita Estadual e os demais órgãos e entidades estaduais envolvidos na tramitação dos processos de instituição de renúncia fiscal, assegurando o cumprimento do §5º do art. 4º do Decreto Estadual nº 7.300/2021;

- b) elaborar e publicar fluxograma das atribuições da Secretaria da Fazenda e da Receita Estadual, com identificação das unidades responsáveis pelas etapas dos processos de análise, concessão, acompanhamento e avaliação dos benefícios fiscais, conforme a Resolução nº 1.291;

- c) estabelecer critérios regionais e socioeconômicos objetivos para a distribuição dos benefícios fiscais, de modo a reduzir a concentração dos incentivos em municípios mais desenvolvidos e promover o equilíbrio regional, nos termos do art. 149 da Constituição Estadual;

- d) apresentar, na instituição de benefícios ou incentivos fiscais que impliquem renúncia de receita, metas e indicadores ex ante;

- e) criar mecanismos de avaliação quantitativa e qualitativa ex post dos efeitos dos benefícios e incentivos fiscais concedidos, com indicadores monitorados e mensuração do retorno econômico ou social;

- f) apresentar, nas prorrogações de benefícios ou incentivos fiscais, avaliação dos resultados obtidos, contendo análise quantitativa e qualitativa dos efeitos, indicadores acompanhados e mensuração do retorno econômico ou social;

- g) acompanhar cada medida de compensação apresentada na instituição de benefícios fiscais, nos termos do art. 14, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, por meio de cálculos que comprovem sua exequibilidade;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

h) aperfeiçoar a Justificativa e o Parecer de Mérito previstos nos §§3º e 4º do art. 4º do Decreto nº 7.300/2021, expondo de forma clara e detalhada os motivos, fundamentos e vantagens associados à concessão de cada benefício ou incentivo fiscal.

- Publicar demonstrativo regionalizado dos efeitos das renúncias de receita decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios financeiros, tributários ou creditícios, contendo projeções por região, impactos sobre receitas e despesas e avaliação das políticas públicas relacionadas.

- Observar o art. 14 da LRF nos benefícios que venham a ser concedidos no âmbito do Programa Paraná Competitivo.

RECOMENDAÇÕES

- Assegurar que os documentos publicados no sítio eletrônico da Secretaria de Estado da Fazenda contenham identificação da unidade responsável pela elaboração, assinatura da autoridade competente e data de publicação, nos termos do art. 21, parágrafo único, da Lei Estadual nº 20.656/2021.

- Desenvolver ferramentas de controle e fiscalização sobre o preenchimento, pelos contribuintes, de documentos fiscais declaratórios, permitindo o cruzamento de dados e prevenindo erros na concessão de benefícios fiscais.

- Incluir, nas planilhas do Programa Paraná Competitivo, coluna contendo os valores renunciados no âmbito do programa, individualizados por CNPJ.

- Incluir, nas planilhas relativas aos beneficiários de incentivos fiscais, a indicação do município de localização de cada contribuinte (CNPJ).

- Disponibilizar, no sítio eletrônico da Secretaria de Estado da Fazenda, todas as informações relativas à legislação aplicável ao Programa Paraná Competitivo.

- Incluir, nas planilhas do Programa Paraná Competitivo, na coluna “Tratamento Tributário”, a descrição precisa do dispositivo legal que autoriza a fruição do benefício ou incentivo fiscal.

2 - GESTÃO FINANCEIRA



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Passo, na sequência, à análise da gestão financeira do estado, com foco exclusivo nos restos a pagar, tal como examinado no Capítulo VI do Relatório Final. Os restos a pagar constituem obrigações inscritas ao final de cada exercício, representando despesas empenhadas e não pagas até 31 de dezembro. A Constituição Federal, em seu art. 165, §9º, III, determina que lei complementar discipline os procedimentos a serem adotados para o cumprimento dos restos a pagar, no contexto da execução equitativa das programações orçamentárias e da limitação das despesas obrigatórias; a Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 1º, §1º, condiciona a gestão responsável ao equilíbrio fiscal; e a Lei nº 4.320/1964 disciplina a inscrição, o cancelamento e o controle desses valores. Todo esse arcabouço converge para um princípio basilar: a inscrição de restos a pagar deve observar a disponibilidade financeira e preservar o equilíbrio das contas públicas.

No exercício de 2024, o total de inscrições de restos a pagar alcançou R\$ 5,6 bilhões, correspondendo a 8,37% de toda a despesa empenhada no ano. A evolução histórica demonstra que o volume inscrito vem aumentando de forma consistente: passou de R\$ 3,4 bilhões em 2020 para R\$ 5,6 bilhões em 2024, com pico de R\$ 6 bilhões em 2022. Esse crescimento contínuo amplia o passivo projetado para o exercício subsequente e reduz a margem de gestão financeira do estado.

A composição dos restos a pagar revela diferença relevante entre categorias. Os restos a pagar não processados somaram R\$ 5,4 bilhões, enquanto os processados totalizaram aproximadamente R\$ 200 milhões. No caso dos não processados, a Equipe Auxiliar do Relator verificou utilização que se aproxima da ideia de reserva de valor para execução no exercício subsequente. Além disso, constatou-se que 54% dos restos a pagar não processados foram inscritos apenas no último trimestre de 2024, o que distorce a programação financeira e vulnera o princípio da anualidade.

Quanto aos restos a pagar processados, a Equipe Auxiliar registrou aumento de 449% em relação ao exercício anterior, o que eleva significativamente o valor das obrigações já liquidadas e exigíveis no início de 2025. Esse incremento acentua a pressão sobre o caixa do exercício subsequente e reforça a necessidade de práticas mais rigorosas de programação financeira.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Diante desse quadro, expeço as seguintes recomendações:

21. Adotar medidas normativas e operacionais que assegurem maior regularidade na execução orçamentária, estabelecendo controles e prazos internos destinados a evitar a concentração de empenhos no final do exercício, prevenindo o denominado “empenhamento de última hora” e resguardando o princípio da anualidade orçamentária.

22. Estabelecer regramento interno e mecanismos de controle que orientem as unidades gestoras a se absterem de realizar empenhamentos em valores arredondados, salvo quando amparados nas hipóteses legais de empenho por estimativa previstas no art. 60 da Lei nº 4.320/1964, cabendo à Secretaria de Estado da Fazenda analisar e rejeitar solicitações que não se enquadrem nas condições normativamente permitidas.

3 - LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

A Constituição da República de 1988 reafirmou, no campo das finanças públicas, a centralidade dos direitos fundamentais e a necessidade de sua concretização por meio de políticas públicas adequadamente financiadas. Entendo que os percentuais mínimos de aplicação em educação, saúde e ciência e tecnologia não são meros indicadores formais, mas instrumentos que disciplinam a execução orçamentária e financeira, orientam a distribuição de recursos e asseguram um patamar mínimo de investimento contínuo em áreas essenciais ao desenvolvimento humano e ao avanço científico. O cumprimento desses limites, a meu ver, é fundamental para a construção de uma sociedade mais justa e igualitária, caminhando no sentido de reduzir os problemas sociais históricos do Brasil.

No que concerne à manutenção e desenvolvimento do ensino, a Constituição Federal estabelece a aplicação mínima de 25% da receita líquida de impostos e transferências, enquanto o texto constitucional paranaense, de forma mais exigente, fixa o percentual de 30%. No exercício de 2024, o estado aplicou mais de R\$ 17 bilhões em manutenção e desenvolvimento do ensino, dos quais 67,7% foram destinados à educação básica e 20,4% à educação superior. Conforme a apuração técnica, o total aplicado correspondeu a 32,28% da receita líquida de impostos e transferências, superando tanto o mínimo federal quanto o estadual.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Registre-se, ainda, que 92,06% das receitas do FUNDEB foram aplicados na remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, percentual significativamente superior ao mínimo de 70% exigido pelo art. 26 da Lei nº 14.113/2020.

Quanto às ações e serviços públicos de saúde, o arcabouço legal — composto principalmente pelo art. 198 da Constituição Federal, pela Lei Complementar nº 141/2012 e pelos normativos estaduais de consolidação fiscal — estabelece regras minuciosas sobre a base de cálculo, as despesas elegíveis e os valores a serem deduzidos. A apuração realizada pela Equipe Auxiliar identificou como despesa computável o montante de R\$ 6,66 bilhões, o que corresponde a 12,24% da receita líquida de impostos e transferências. Assim, verificou-se o cumprimento do mínimo constitucional exigido para a saúde.

É na aplicação de recursos em ciência e tecnologia que se identificam problemas significativos. A Constituição Federal faculta aos estados a instituição de percentuais mínimos, e o Paraná, de modo pioneiro, estabeleceu em seu art. 205 a obrigação de aplicar, no mínimo, 2% da receita tributária em ações de desenvolvimento científico e tecnológico. Segundo os demonstrativos apresentados pelo Poder Executivo, o estado entende ter aplicado R\$ 578,93 milhões, o que corresponderia a 2,10% da base de cálculo de R\$ 27,59 bilhões.

Os empenhos classificados como despesas de ciência e tecnologia — constantes da Tabela 75 do Relatório Final — abrangem projetos e atividades executados principalmente pela Secretaria da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (SETI), notadamente as ações Gestão Administrativa do Fundo Paraná, Desenvolvimento da Ciência, Tecnologia e Inovação e Encargos Especiais do Fundo Paraná. No âmbito da Secretaria da Inovação, Modernização e Transformação Digital (SEIMT), registrou-se apenas o projeto Apoio às Ações de Tecnologia, Pesquisa e Inovação. Uma parcela expressiva desses valores — pouco mais de R\$ 500 milhões — é destinada ao Fundo Paraná.

Nesse contexto, a Equipe Auxiliar do Relator constatou a inadequada contabilização, como investimentos em ciência e tecnologia, de empenhos relacionados a obras em campi universitários, no total de R\$ 6.979.408,17. Trata-se de obras importantes para a manutenção, modernização e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

segurança da infraestrutura universitária — como instalações de prevenção de incêndio, construção de muros de contenção e serviços de recape asfáltico — mas que, por sua natureza, não podem ser computadas como despesas de ciência e tecnologia.

Essa constatação reforça problemas já identificados em auditoria consubstanciada no processo nº 46.485/22, que assinalou divergências relevantes entre as entidades envolvidas quanto ao que deve ser classificado como despesa de ciência e tecnologia. Naquela ocasião, o Tribunal expediu recomendação para que o Poder Executivo adotasse critérios mais rigorosos, mas, até o presente exercício, não houve comprovação de seu atendimento.

Diversos outros aspectos, ainda que não integrem o núcleo central da controvérsia, merecem registro. Os empenhos realizados na ação 9194 – Encargos Especiais – também são questionáveis para fins de contabilização como despesas de ciência e tecnologia.

Além disso, verificou-se que 62% de todos os empenhos classificados como ciência e tecnologia foram realizados no mês de dezembro de 2024 — R\$ 357 milhões — circunstância que revela deficiências de planejamento e risco à regularidade da execução. A situação mostra-se ainda mais delicada no caso da Fundação Araucária, que recebeu, somente em dezembro, R\$ 131 milhões, equivalentes a 23% de todo o valor computado no indicador, sem correspondente execução material no mesmo período.

Ademais, verificou-se falta de rigor quanto à identificação e recomposição de valores decorrentes de cancelamentos de Restos a Pagar Não Processados vinculados especificamente às ações de ciência e tecnologia. A ausência dessa informação impede a aferição precisa do limite constitucional, diferentemente do que ocorre nos demonstrativos dos mínimos de educação e saúde, já consolidados em práticas uniformes.

Por fim, registro em meu voto crítica ao parágrafo único do art. 3º da Lei Estadual nº 21.354/2023, que prevê que o cumprimento do percentual constitucional de ciência e tecnologia se efetivará pela mera destinação financeira à conta corrente do Fundo Paraná. Embora não aplicável ao exercício de 2024, antevejo sérios problemas nas prestações de contas futuras caso esse modo de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

calcular o mínimo constitucional venha a ser efetivamente adotado, na medida em que a simples transferência financeira não assegura a realização de ações e serviços de ciência e tecnologia.

No tocante às metas fiscais, destaco falhas metodológicas já apontadas no Processo de Homologação de Recomendações nº 22.160/24 quanto à estimativa da meta de resultado primário. A Lei de Diretrizes Orçamentárias fixou para 2024 uma meta de déficit primário de R\$ 108 milhões, mas o exercício registrou superávit de R\$ 6,2 bilhões, revelando inadequação relevante entre planejamento e execução, decorrente de metodologia de estimativa da meta de resultado primário em desacordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) e com o critério de caixa adotado no Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), fragilizando o papel das metas fiscais como parâmetro efetivo para o acionamento das medidas previstas no art. 9º da LRF, conforme apontado pela Equipe de Contas.

No que se refere ao resultado nominal, a análise técnica identificou quatro impropriedades: a fixação da meta na LDO declaradamente pela metodologia “abaixo da linha”, mas construída, na prática, com base na metodologia “acima da linha”, em desacordo com o MDF; divergências entre as projeções utilizadas no protocolo de elaboração da LDO e os valores efetivamente apurados, especialmente no tocante às deduções da dívida consolidada líquida, especificamente a Disponibilidade de Caixa Bruta; ausência, no 6º bimestre de 2024, de informações suficientes nas notas explicativas do Relatório Resumido da Execução Orçamentária acerca das causas da frustração de aproximadamente 50% da meta de resultado nominal; e insuficiente detalhamento no quadro de ajustes metodológicos, cujo valor registrado na linha “Outros ajustes” — cerca de R\$ 6,4 bilhões — não é acompanhado em nota explicativa da discriminação de seus componentes, em desacordo com as exigências de transparência previstas no Manual de Demonstrativos Fiscais.

São problemas que merecem correção.

Diante do exposto, e com o fito de contribuir para o aperfeiçoamento da Administração, expeço as seguintes determinações, recomendações e a instauração de auditoria:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

DETERMINAÇÕES

- Revisar, a partir do exercício de 2027, os critérios de classificação das despesas de Ciência e Tecnologia, assegurando que somente gastos diretamente relacionados à pesquisa, ao desenvolvimento e à inovação sejam computados no índice constitucional, excluindo despesas típicas de manutenção, funcionamento ou gestão das universidades.

- Excluir do cálculo do índice constitucional de Ciência e Tecnologia, a partir do exercício de 2027, todas as despesas classificadas como encargos especiais na função 28 e nas subfunções 841 a 847, exceto aquelas decorrentes de sentenças judiciais.

RECOMENDAÇÕES

- Promover o planejamento e a execução orçamentária das ações de Ciência e Tecnologia de modo a evitar a concentração de empenhos no último trimestre do exercício, assegurando a regularidade da programação financeira e a eficiência da aplicação dos recursos vinculados ao índice constitucional.

- Evidenciar de forma clara e segregada, nas Prestações de Contas Anuais, os cancelamentos e recomposições de Restos a Pagar Não Processados utilizados para o cálculo do índice constitucional de Ciência e Tecnologia, inclusive quando referentes a exercícios anteriores, garantindo transparência, padronização e rastreabilidade das informações.

- Aperfeiçoar o planejamento orçamentário e financeiro das Ações e Serviços Públicos de Saúde, reduzindo a inscrição de Restos a Pagar Não Processados e mitigando o risco de acumulação de passivos para exercícios futuros.

- Incluir, nas notas explicativas dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, informações claras e completas sobre as causas de desvios em relação às metas fiscais, indicando impactos quantitativos e qualitativos e as medidas corretivas adotadas, em conformidade com o art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

- Discriminar, na nota explicativa do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, os componentes do item “Outros Ajustes”, conforme



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

previsto no Manual de Demonstrativos Fiscais, garantindo transparência e aderência metodológica às normas de consolidação fiscal.

AUDITORIA

- Realizar auditoria específica nos gastos efetuados com os recursos oriundos da alienação acionária da Copel para comprovar o efetivo atendimento ao art. 44 da LRF.

4 – GESTÃO PATRIMONIAL

1. Ativo Imobilizado

O adequado conhecimento do patrimônio público e seu correto registro contábil constituem condições essenciais para a boa gestão estatal. Inventários completos, mensuração apropriada e conciliações periódicas entre os sistemas de controle e a contabilidade são pressupostos indispensáveis para que o estado conheça a composição, o valor e a situação de seus bens. As normas que regem essa matéria no âmbito estadual — entre elas o Decreto Estadual nº 8.955/2018, a Portaria STN nº 548/2015 e o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público — estabelecem, de forma clara, a necessidade de registros patrimoniais precisos, atualizados e plenamente conciliados com o sistema contábil oficial.

No Paraná, esse controle depende fundamentalmente dos sistemas Sistema de Gestão do Patrimônio Móvel (GPM) e Sistema de Gestão do Patrimônio Imobiliário (GPI), que, para cumprirem sua finalidade, devem estar integrados e conciliados com o Sistema Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira, Contabilidade e Controle do Paraná (SIAFIC). A análise do exercício de 2024, feita pela Equipe Auxiliar do Relator, evidencia, porém, que essa integração ainda não se consolidou.

Quanto ao GPM, a amostra de 20 entidades examinadas revelou que apenas 2 apresentaram informações conciliadas com o SIAFIC, conforme demonstrado na Tabela 85 do Relatório Final. A situação é semelhante no GPI, em que somente 4 das 20 entidades analisadas apresentaram registros compatíveis com a contabilidade, segundo a Tabela 86. Essas divergências expressivas revelam



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

que o estado não dispõe de informação confiável sobre seu ativo imobilizado, dado que persistem inventários incompletos, reavaliações insuficientes e ausência de dados consolidados que permitam validar a conciliação entre GPM, GPI e SIAFIC.

Esse conjunto de fragilidades compromete a precisão do Balanço Patrimonial e demonstra que o estado ainda não conhece integralmente seu patrimônio — situação que limita o controle, afeta o planejamento e reduz a qualidade das demonstrações contábeis. Diante dessas constatações, expeço determinações, com a finalidade de aprimorar a contabilização do ativo imobilizado.

2. Obras

O acompanhamento das obras públicas estaduais já foi objeto de reiteradas manifestações deste Tribunal em pareceres prévios anteriores, que enfatizaram a necessidade de implantação de um sistema único capaz de consolidar e padronizar as informações sobre planejamento, execução e acompanhamento das obras públicas. Essa orientação permanece atual no exercício em exame.

Constatou-se que o estado não opera uma plataforma centralizada. Utiliza, de forma fragmentada, três sistemas distintos: o Sistema de Gestão de Projetos e Obras – SGPO, utilizado por diversos órgãos e entidades; o Sistema de Informações do Departamento de Estradas de Rodagem – SIDER, de uso exclusivo do DER; e o Sistema de Acompanhamento de Obras – SAM, utilizado pelo Paranacidade. Cada sistema possui estrutura própria, não se comunica com os demais e segue lógica operacional independente, impedindo a consolidação das informações em uma base única e comprometendo a visão global do portfólio de obras do estado.

A partir desse cenário, a Equipe Auxiliar do Relator concluiu o seguinte:

Primeiro, verificou-se que o estado ainda não dispõe de um sistema de informações sobre obras que reúna, de maneira completa, atualizada e confiável, os dados necessários à adequada gestão e supervisão das intervenções públicas.

Segundo, constatou-se que o sistema atualmente utilizado não fornece dados confiáveis sobre custos básicos das obras e não funciona como



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

instrumento efetivo de governança, dificultando a prevenção de aditamentos contratuais e limitando o controle físico-financeiro da execução.

Terceiro, não foram identificadas ações concretas e coordenadas do Poder Executivo, junto aos órgãos e secretarias, destinadas a evitar o surgimento ou a manutenção de obras paralisadas.

Quarto, não se observaram ações sistemáticas da Controladoria-Geral do Estado voltadas à consolidação e ao reporte anual das informações sobre obras públicas no âmbito da Administração Estadual.

Quinto, verificou-se que o Relatório sobre Conservação do Patrimônio Público Estadual e Projetos em Andamento não comprova o cumprimento do art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Diante desse quadro, e com a finalidade de aperfeiçoar o controle das obras públicas, expeço determinações e recomendação.

DETERMINAÇÕES

- Atualizar, no prazo de 180 dias, o Sistema de Gestão do Patrimônio Móvel (GPM) em todas as entidades da Administração Estadual, nos termos do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP, 10ª edição), e realizar o inventário físico dos bens móveis, conforme o Decreto nº 8.955/2018-PR, a fim de identificar e corrigir eventuais inconsistências entre o registro contábil e a situação material dos bens.

- Conciliar, no prazo de 180 dias, o Sistema de Gestão do Patrimônio Móvel (GPM) com o Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle (SIAFIC), nos termos do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP, 10ª edição), a fim de assegurar coerência entre as informações patrimoniais e os registros contábeis.

- Atualizar, no prazo de 360 dias, o Sistema de Gestão do Patrimônio Imobiliário (GPI), nos termos do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP, 10ª edição), e realizar o inventário físico dos bens imóveis, conforme o Decreto nº 8.955/2018-PR, a fim de identificar e corrigir eventuais inconsistências entre o registro contábil e a situação material dos bens.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

- Conciliar, no prazo de 360 dias, o Sistema de Gestão do Patrimônio Imobiliário (GPI) com o Sistema Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle (SIAFIC), nos termos do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP, 10ª edição), a fim de assegurar coerência entre as informações patrimoniais e os registros contábeis referentes aos bens imóveis.

- Implantar, no prazo de 180 dias, sistema único e integrado de acompanhamento da execução das obras públicas, abrangendo todas as obras e serviços de engenharia do Poder Executivo, permitindo o monitoramento operacional em tempo real, a prevenção de paralisações e o apoio ao planejamento de ações em nível estratégico.

- Reformular, no prazo de 180 dias, o Relatório sobre Conservação do Patrimônio Público Estadual e Projetos em Andamento, de modo a atender ao art. 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal, devendo conter, no mínimo: (a) visão físico-financeira integrada das obras em andamento, com identificação do status, percentual executado, valores empenhados e despendidos, previsão de conclusão e necessidade de créditos adicionais; (b) plano e evidências de manutenção preventiva, incluindo despesas realizadas, metodologia aplicada, frequência das ações e investimentos destinados à conservação do patrimônio; e (c) identificação clara das obras paralisadas, com indicação das causas da paralisação, estimativas para retomada e impacto orçamentário correspondente.

RECOMENDAÇÃO

- Promover ações, junto aos órgãos e entidades da Administração Estadual, destinadas a evitar o surgimento e a manutenção de obras paralisadas, comprovando anualmente, por meio de relatórios, as atividades realizadas e informando, por meio de metas e indicadores, os efeitos dessas ações sobre as obras públicas do estado do Paraná.

5 – GESTÃO PREVIDENCIÁRIA

Passo, na sequência, a tratar da gestão previdenciária do estado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

A Equipe Auxiliar do Relator constatou que não há, por parte do Governo do Estado — em especial da Secretaria de Estado da Administração e da Previdência (SEAP) — uma supervisão efetiva e uma avaliação substantiva do desempenho do Serviço Social Autônomo ParanaPrevidência na gestão dos recursos dos fundos previdenciários. Trata-se de omissão, não apenas diante das obrigações previstas no contrato de gestão celebrado com a entidade, que expressamente atribui à SEAP a função de avaliar o equilíbrio e o desempenho dos fundos, mas também em face do disposto na Portaria MTP nº 1.467/2022, em especial o art. 54, §2º, I, que exige do ente federativo a análise crítica das informações atuariais e financeiras produzidas pelo gestor do regime.

A Equipe verificou, ainda, que o estado, por meio da Secretaria de Estado da Administração e da Previdência, não acompanha nem verifica se a aplicação dos recursos do Regime Próprio de Previdência Social pela ParanaPrevidência observa as condições, os limites e os requisitos de segurança previstos na Resolução do Conselho Monetário Nacional nº 4.963/2021, que disciplina as diretrizes de investimento dos regimes próprios de previdência dos entes federativos. A mera homologação dos relatórios encaminhados pela ParanaPrevidência não cumpre o dever legal de realizar avaliação, pois não substitui a análise técnica que deve ser promovida pela Administração, a quem incumbe, em última instância, a cobertura das insuficiências financeiras do sistema.

A Equipe constatou também que, apesar de ter sido objeto de deliberação deste Tribunal no Parecer Prévio nº 501/23 das contas do governador, o Sistema de Proteção Social dos Militares permanece sem regulamentação por lei específica, em descumprimento ao art. 24-E do Decreto-Lei nº 667/1969 e ao art. 1º-A da Lei Estadual nº 17.453/2012. Essa lacuna normativa compromete a governança previdenciária, gera insegurança jurídica e expõe o estado ao risco de concessão ou negativa de benefícios sem a necessária base legal.

De modo semelhante, verificou-se que ainda não existe contrato de gestão com a ParanaPrevidência para a administração do Fundo Militar, não obstante essa impropriedade já tenha sido apontada no Parecer Prévio nº 501/23. É inadequado que a gestão dos recursos previdenciários dos militares se dê sem



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

instrumento formal que estabeleça, de maneira clara, as condições, responsabilidades e padrões mínimos de conformidade da administração do fundo.

Ademais, a Equipe Auxiliar registrou que o art. 4º da Lei Estadual nº 22.261/2024, ao instituir o Corpo de Militares Temporários, criou obrigações futuras ao Fundo Militar sem que houvesse avaliação, pela Secretaria de Estado da Administração e da Previdência ou pela ParanaPrevidência, do impacto desses novos beneficiários no Sistema de Proteção Social dos Militares. Tampouco foi apresentado demonstrativo que atendessem aos arts. 15 a 17 da Lei Complementar nº 101/2000, relativos à criação de despesa obrigatória de caráter continuado.

Por fim, constatou-se que as provisões matemáticas e previdenciárias correspondentes ao Fundo Financeiro e ao Fundo Militar não foram registradas no passivo não circulante, em violação ao Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, o que compromete a fidedignidade das demonstrações contábeis consolidadas e subavalia o passivo previdenciário do estado.

Ante o exposto, e com o propósito de orientar a Administração na correção das impropriedades identificadas, expeço as seguintes determinações e recomendação.

DETERMINAÇÕES

- Encaminhar, no prazo de 180 dias, projeto de lei à Assembleia Legislativa instituindo e regulamentando o Sistema de Proteção Social dos Militares (SPSM), nos termos da legislação federal aplicável.

- Regularizar, no prazo de 180 dias a contar da aprovação da lei que instituir e regulamentar o Sistema de Proteção Social dos Militares (SPSM), o contrato de gestão com a Paraná Previdência, disciplinando a delegação da gestão do Sistema de Proteção Social dos Militares.

- Registrar, no prazo de 180 dias, no passivo não circulante, as provisões matemáticas e previdenciárias correspondentes ao Fundo Financeiro e ao Fundo Militar, em conformidade com o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP).

- Demonstrar, no prazo de 180 dias, o cumprimento das exigências dos arts. 15, 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/2000 relativas à criação de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

despesa obrigatória de caráter continuado decorrente da inclusão dos militares temporários no Sistema de Proteção Social dos Militares, incluindo as estimativas, a metodologia de cálculo e a declaração de adequação orçamentária e financeira.

- Apresentar, no prazo de 180 dias, plano de custeio destinado a cobrir os eventuais impactos financeiros decorrentes da inclusão dos militares temporários no Sistema de Proteção Social dos Militares, ou justificar tecnicamente sua ausência.

RECOMENDAÇÃO

- Realizar, após cada prestação de contas anual apresentada pela Paraná Previdência, avaliação conclusiva sobre o equilíbrio e o desempenho dos Fundos Previdenciário, Militar e Financeiro, incluindo a análise do cumprimento do plano de custeio e dos aportes, da observância dos limites de aplicação dos recursos do Regime Próprio de Previdência Social e dos riscos decorrentes de eventual desequilíbrio dos fundos.

6 – GESTÃO ADMINISTRATIVA

Início agora a análise da Gestão Administrativa com a convicção de que a forma como o estado organiza sua força de trabalho traduz, de maneira direta, sua posição política e republicana — no melhor e mais elevado sentido da palavra — sobre o valor das pessoas que executam, diariamente, a missão pública. Eu considero que nada expressa mais claramente o compromisso estatal com a realização e proteção dos direitos fundamentais do que a escolha por estruturas estáveis, equipes qualificadas e respeito à profissionalização do serviço público. O estado importa. As pessoas, que lhe dão vida, importam ainda mais.

Nos últimos anos, e em especial no exercício de 2024, dois movimentos estruturais impactaram a administração estadual e, por essa razão, merecem análise detida deste Tribunal: a expansão da contratação de funcionários temporários e a crescente terceirização de atividades administrativas e finalísticas. Ambos foram objeto de amplo exame no Relatório Final da Equipe Auxiliar do Relator, e ambos revelam tensões relevantes entre o modelo constitucional de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

provimento de cargos e a prática administrativa observada. A seguir, em capítulos separados, dou tratamento à questão.

1. Contratação de Funcionários Temporários

No que concerne à contratação de funcionários temporários, observa-se, entre 2021 e 2024, um crescimento significativo da participação desse tipo de vínculo na força de trabalho estadual. Em 2021, os temporários representavam 16,93% do total de vínculos; em 2024, alcançaram 22,95%, o maior percentual da série. Essa evolução revela, de forma clara, que uma modalidade de vínculo que deveria ser excepcional vem ganhando espaço, enfraquecendo o regime de cargos em provimento efetivo.

A Equipe Auxiliar do Relator apurou que embora exista contratação temporária nas áreas de saúde e segurança pública, seus percentuais são bastante reduzidos — 3,21% na SESA e 0,24% na SESP — quando comparados ao cenário da educação, onde a dependência de vínculos precários é marcante (Tabela 102 do Relatório Final).

Na Secretaria da Educação (SEED), os trabalhadores temporários correspondem a 34,23% do quadro, o que é, a todas as luzes, muito grave. E nas universidades estaduais os percentuais, em 2024, atingiram patamares ainda mais elevados: 49,74% na UENP, 44,65% na UNICENTRO, 44,54% na UNESPAR e 35,87% na UNIOESTE. Esses números evidenciam que a utilização do vínculo temporário se tornou estrutural no campo educacional. Em termos absolutos, chama especial atenção o contingente da própria SEED, que contava, em outubro de 2024, com 32.678 trabalhadores temporários, o maior volume de todo o Poder Executivo.

A Lei Complementar Estadual nº 108/2005, que disciplina a contratação por tempo determinado no Estado, estabelece hipóteses taxativas de excepcional interesse público. Para o caso em exame, assume centralidade o inciso VI do art. 2º, que permite contratações apenas para suprir docentes e funcionários de escola da rede estadual de ensino, assim como das Instituições Estaduais de Ensino Superior. Trata-se de autorização estreita e específica, vinculada a necessidades transitórias e devidamente justificadas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Os §§ 1º e 2º desse mesmo dispositivo reiteram essa excepcionalidade ao determinar que tais contratações se destinem exclusivamente a substituir servidores de carreira em vacâncias temporárias, ou, quando decorrentes de falta ou insuficiência de cargos, perdurem apenas pelo tempo necessário à criação de cargos e à realização de concursos públicos.

§ 1º A contratação de professores (...) será efetivada exclusivamente para suprir a falta de docente e servidores de carreira decorrente de aposentadoria, demissão, exoneração, falecimento, afastamento para capacitação e nos casos de licenças legalmente concedidas.

§ 2º A contratação decorrente de vacância ou insuficiência de cargos, será realizada pelo prazo suficiente à criação ou ampliação de cargos, realização do respectivo concurso público e desde que inexistente concurso público em vigência para os respectivos cargos.

Em síntese, a norma é o concurso público; a contratação temporária é a exceção, e somente se legitima para atender necessidades transitórias, nunca para suprir carências estruturais. Entretanto, em diversas áreas, especialmente na educação e no ensino superior, a contratação deixou de expressar caráter transitório e assumiu feição estrutural, servindo como substituto duradouro do quadro efetivo.

É de se ressaltar o caso específico da educação básica. Conforme consta do Relatório Final, a Casa Civil informou que, em outubro de 2024, 41% dos docentes da rede estadual atuavam sob vínculo temporário, proporção muito distante do mínimo de 85% de docentes efetivos estabelecido pelo Plano Estadual de Educação - percentual que, ademais, é inferior ao previsto no PNE. Trata-se, portanto, de descumprimento claro da política educacional vigente.

À luz dessas constatações, concluo que houve: (i) descumprimento da LC nº 108/2005, pelo uso não excepcional da contratação temporária; e (ii) descumprimento das metas do PEE e do PNE, especialmente no tocante à proporção mínima de docentes efetivos. Ambas as irregularidades sinalizam a necessidade de recomposição do quadro permanente e de correção imediata das distorções identificadas, sob pena de persistência da precarização institucional e da violação de balizas constitucionais essenciais ao serviço público.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Há outro ponto que merece nossa atenção. O Ministério Público de Contas, em seu parecer, conferiu particular relevo à descumprimento ao art. 33 da Constituição Estadual, que determina a instituição de “conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes”.

Frente à constatação de que o Estado ainda não cumpriu a norma constitucional positiva, o Parquet requereu que esta Corte determinasse ao Governo do Estado que, no prazo de 180, tomasse as medidas para instituir referido conselho, pedido que acolho em meu voto.

2. Política de Terceirização

A política de terceirização do Governo do Estado intensificou-se de maneira significativa nos últimos anos. O custo com trabalhadores terceirizados do Departamento de Polícia Penal (DEPPEN) saltou de R\$ 97 milhões em 2022 para R\$ 503 milhões em 2024. Na Secretaria de Estado da Educação (SEED), a despesa com execução indireta passou de R\$ 67 milhões em 2021 para R\$ 730 milhões em 2024. Esses números evidenciam uma expansão acelerada da terceirização, circunstância que exige exame rigoroso desta Corte, não apenas quanto a contratos específicos, mas quanto à própria política pública que orienta tais contratações.

Tenho para mim que a terceirização, quando desprovida de governança adequada, tende a precarizar relações de trabalho, reduzir remunerações, aumentar a rotatividade e comprometer a eficiência e a memória institucional do serviço público. Conforme assinalado no Relatório Final, vínculos terceirizados têm duração média de 34 meses, o que repercute na continuidade e qualidade dos serviços. A Administração não pode orientar-se unicamente por comparação de custos; precisa assegurar condições dignas de trabalho, estabilidade funcional mínima e eficiência na prestação dos serviços essenciais à população.

Para compreender adequadamente as irregularidades encontradas, é relevante recordar o marco jurídico que rege a execução indireta no Estado. O art. 2º da Lei nº 20.199/2020 estabelece as hipóteses em que a terceirização é admitida, bem como veda expressamente a execução indireta de atividades para as quais exista cargo público com atribuições definidas e de funções exclusivas de Estado. A



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Lei nº 21.352/2023, ao estruturar as competências da Secretaria de Estado da Administração e da Previdência (SEAP), atribuiu-lhe papel central na padronização e governança da execução indireta. O Decreto nº 10.086/2022 define os procedimentos de instrução, contratação e fiscalização da prestação de serviços. Todos esses dispositivos devem ser lidos à luz dos princípios inscritos no art. 37 da Constituição Federal, que conferem sentido e limites à atuação estatal, protegendo o serviço público, seus agentes e, sobretudo, a sociedade.

A Equipe Auxiliar analisou a terceirização em quatro grandes áreas: educação; sistema penitenciário; saúde; e atividades técnicas essenciais (FUNDEPAR e Paranaeducação). Ao final, examinou também as falhas de governança da SEAP e a atuação insuficiente da Controladoria-Geral do Estado (CGE). Passo a examinar cada uma dessas dimensões.

Na SEED, onde a execução indireta alcançou aproximadamente 20.800 postos de trabalho em 2024, com dispêndio estimado em R\$ 730 milhões, identificaram-se fragilidades estruturais na gestão contratual: insuficiência de funcionários capacitados, atuação deficiente de prepostos das empresas, fiscalização fragmentada e inconsistências no controle da qualidade da prestação dos serviços. A ausência de governança impede que a execução indireta se realize nos limites da legalidade.

Mais grave, porém, é a terceirização da atividade docente. O Programa Piloto “Parceiros da Escola”, concebido para suprir funções administrativas ou auxiliares nas unidades escolares, passou a terceirizar professores. Em 2024, registraram-se 62 docentes terceirizados frente a apenas 29 docentes efetivos nas duas unidades analisadas, integrantes do programa piloto. Tal prática viola frontalmente o art. 2º, inciso I, da Lei nº 20.199/2020, que proíbe terceirizar atividade para a qual exista cargo público; contraria o art. 37, II, da Constituição Federal, que estabelece o concurso público como forma legítima de provimento; e vulnera o próprio sentido da função educacional do Estado. A terceirização da docência é materialmente ilegal, institucionalmente inaceitável e socialmente lesiva: se se admite terceirizar o professor, amanhã se normalizará terceirizar carreiras típicas — auditores, procuradores, policiais — dissolvendo o espaço constitucional do servidor público. Esta Corte não pode permitir tal distorção.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Diante desse quadro, impõe-se corrigir imediatamente a trajetória observada na SEED, limitando a execução indireta às hipóteses legais, impedindo a terceirização da docência e estabelecendo mecanismos robustos de governança e fiscalização.

Na SESP/DEPPEN, a Equipe Auxiliar encontrou situação igualmente preocupante: coexistem 7.084 cargos vagos de Policial Penal e 1.635 monitores terceirizados exercendo funções típicas da Polícia Penal — inspeção de ambientes internos, revistas, contagem de internos, monitoramento de imagens de segurança e custódia externa durante consultas médicas e demais saídas regularmente autorizadas. A subordinação direta aos Policiais Penais é inequívoca. Trata-se, portanto, de execução indireta de função policial, vedada pelo art. 2º da Lei nº 20.199/2020 e pelo art. 37, II, da Constituição Federal, além de configurar relação de emprego típica nos termos do art. 3º da CLT. Ademais, há violação ao art. 393 do Decreto Estadual 10.086/2022, que veda, expressamente, a pessoalidade e subordinação direta entre os empregados da contratada e a Administração.

A terceirização, no sistema penitenciário, invadiu o núcleo das atribuições típicas da Polícia Penal, funcionando como substituto estrutural do quadro efetivo. Isso ocorreu por inexistir uma clara delimitação das funções dos monitores e dos policiais penais, e pelo fato de as empresas terceirizadas simplesmente alocarem servidores em um determinado posto sem exercerem de fato a gestão do serviço contratado. Impõe-se, portanto, a adoção de medidas voltadas à recomposição do quadro próprio, à definição expressa das atribuições privativas dos Policiais Penais e à eliminação da prática de subordinação direta de monitores terceirizados.

No setor de saúde, o estado transferiu para a Fundação Estatal de Atenção em Saúde do Estado do Paraná (FUNEAS), a gestão de 14 unidades de saúde. No entanto, essa fundação, mesmo tendo sido criada em 2014, ainda não instituiu seu quadro próprio de pessoal. Destarte, a insuficiência crônica de servidores levou à ampliação de contratações por credenciamento, inclusive para atividades permanentes, sem critérios padronizados, sem governança adequada e, em muitos casos, com subordinação direta dos terceirizados às chefias públicas. Tal prática viola o art. 2º da Lei nº 20.199/2020 e contraria a jurisprudência consolidada



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

desta Corte. O modelo de credenciamento, tal como implementado, converteu-se em substituto irregular do quadro efetivo, produzindo fragilidades de governança, desordem administrativa, risco à qualidade e continuidade do serviço de saúde. A recomposição do quadro próprio e a padronização dos credenciamentos são medidas urgentes.

Situação semelhante ocorre com os Hospitais Universitários e com o Hospital da Polícia Militar, que se valem da contratação da execução indireta de serviços médicos, mediante procedimento auxiliar de credenciamento, mesmo dispondo em seus respectivos quadros de cargos com tais atribuições, em afronta ao disposto no art. 2º da Lei nº 20.199/2020.

O exame dos contratos da FUNDEPAR e da Paranaeducação revelou situação irregular: além da contratação de 49 profissionais terceirizados para atividades de engenharia e arquitetura — sendo 22 cargos vagos no quadro próprio — constatou-se expediente pelo qual um órgão contrata, por intermédio de um serviço social autônomo, profissionais terceirizados para desempenhar funções para as quais ele mesmo possui cargos em seu quadro. Trata-se de burla direta ao art. 2º da Lei nº 20.199/2020, que veda terceirizar atividades para as quais haja cargo público. Somam-se a isso a subordinação direta dos terceirizados a servidores efetivos e planos de trabalho com metas genéricas e objetos imprecisos, em afronta ao Decreto nº 10.086/2022. A gravidade do quadro impõe medidas estruturais de correção e fortalecimento da governança contratual.

A análise integrada de todas essas áreas evidencia a ausência de uma política unificada de execução indireta no Estado. Cada órgão operacionalizou seu processo de terceirização de maneira própria, sem diretrizes centrais, sem padronização e sem supervisão técnica. A SEAP, embora detenha competências cruciais para a padronização, governança e capacitação dos agentes públicos, não exerceu plenamente esse papel, permitindo que a terceirização se expandisse de forma fragmentada e assimétrica.

Em igual medida, verificou-se fragilidade significativa no sistema de controle interno. A Controladoria-Geral do Estado (CGE) não atuou com a tempestividade e a profundidade requeridas, apresentando falhas de acompanhamento e inconsistências nas linhas de defesa internas. Torna-se



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

imprescindível o reforço institucional da CGE e a definição de procedimentos uniformes de fiscalização da execução indireta.

Diante de todo o exposto, concluo que a política de terceirização do Estado do Paraná, no exercício de 2024, apresentou falhas estruturais de governança, planejamento e fiscalização, além de violações diretas ao art. 2º da Lei nº 20.199/2020, com impactos negativos sobre a legalidade, a eficiência administrativa, a proteção social dos trabalhadores e a qualidade dos serviços públicos.

3. Determinações e Recomendações

Quanto à **contratação de funcionários temporários**, expedem-se as seguintes determinações e recomendações.

DETERMINAÇÕES

- Elaborar, no prazo de 180 dias, plano estratégico para o suprimimento do Quadro Próprio do Magistério (QPM), contemplando a realização de concurso público destinado a preencher os cargos vagos, a constituição de cadastro de reserva adequado e o respeito aos limites de contratação de professores temporários estabelecidos no Plano Estadual de Educação (PEE) e no Plano Nacional de Educação (PNE), e efetivar a nomeação e posse dos candidatos aprovados no prazo máximo de um ano.

- Elaborar, no prazo de 180 dias, plano de compatibilização da quantidade de funcionários temporários da UEL, UEPG, UNICENTRO, UENP e UNIOESTE com os parâmetros estabelecidos na Lei Complementar nº 108/2005 e na Lei nº 20.933/2021, e regularizar a situação no prazo máximo de um ano, assegurando a redução dos vínculos temporários ao nível permitido pela legislação vigente.

- Desenvolver e implantar, no prazo de 180 dias, procedimento uniforme para o gerenciamento e o controle das contratações temporárias destinadas a atender necessidade temporária de excepcional interesse público, no âmbito da Administração Direta e Autárquica, de modo a identificar a hipótese legal



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

aplicável a cada contratação, nos termos da Lei Complementar nº 108/2005, e disponibilizar as informações correspondentes no portal de transparência.

- Regulamentar e instituir, no prazo de 180 dias, o conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores designados pelos respectivos Poderes, consoante art. 33 da Constituição Estadual e art. 39 da Constituição Federal.

No que concerne à política de **terceirização**, expedem-se as seguintes determinações e recomendações.

DETERMINAÇÕES

- Elaborar, no prazo de 180 dias, plano estratégico para o suprimimento do Quadro Próprio dos Servidores da Saúde (QPSS), contemplando a realização de concursos públicos para o provimento de cargos efetivos e efetivando a nomeação e posse dos candidatos aprovados no prazo máximo de um ano.

- Desenvolver e implantar, no prazo de 180 dias, procedimento de governança único para a contratação indireta de serviços no âmbito da Administração Estadual, estabelecendo regras e procedimentos padronizados, rotinas de fundamentação técnica e instrumentos convocatórios uniformes, assegurando que as atividades terceirizadas não correspondam a atribuições previstas nos quadros de servidores efetivos, especialmente nas funções de planejamento, organização, controle, supervisão e assessoramento relativas à gestão de pessoas.

- Apresentar, no prazo de 180 dias, relatório consolidado contendo os estudos prévios que fundamentaram a opção pela terceirização dos serviços públicos contratados no âmbito da Administração Estadual, com a demonstração da vantajosidade econômica da terceirização em comparação com o concurso público e com a contratação temporária, relativamente a cada serviço e contrato vigente.

- Estabelecer, no prazo de 180 dias, cronograma para a realização de concurso público destinado ao provimento dos cargos efetivos vagos de Policial Penal e efetivar a nomeação e posse dos candidatos aprovados no prazo máximo de um ano.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

criação de despesa obrigatória de caráter continuado decorrente da inclusão dos militares temporários no Sistema de Proteção Social dos Militares, incluindo as estimativas, a metodologia de cálculo e a declaração de adequação orçamentária e financeira.

19. Apresentar, no prazo de 180 dias, plano de custeio destinado a cobrir os eventuais impactos financeiros decorrentes da inclusão dos militares temporários no Sistema de Proteção Social dos Militares, ou justificar tecnicamente sua ausência.

Contratação de funcionários temporários

20. Elaborar, no prazo de 180 dias, plano estratégico para o suprimento do Quadro Próprio do Magistério (QPM), contemplando a realização de concurso público destinado a preencher os cargos vagos, a constituição de cadastro de reserva adequado e o respeito aos limites de contratação de professores temporários estabelecidos no Plano Estadual de Educação (PEE) e no Plano Nacional de Educação (PNE), e efetivar a nomeação e posse dos candidatos aprovados no prazo máximo de um ano.

21. Elaborar, no prazo de 180 dias, plano de compatibilização da quantidade de funcionários temporários da UEL, UEPG, UNICENTRO, UENP e UNIOESTE com os parâmetros estabelecidos na Lei Complementar nº 108/2005 e na Lei nº 20.933/2021, e regularizar a situação no prazo máximo de um ano, assegurando a redução dos vínculos temporários ao nível permitido pela legislação vigente.

22. Desenvolver e implantar, no prazo de 180 dias, procedimento uniforme para o gerenciamento e o controle das contratações temporárias destinadas a atender necessidade temporária de excepcional interesse público, no âmbito da Administração Direta e Autárquica, de modo a identificar a hipótese legal aplicável a cada contratação, nos termos da Lei Complementar nº 108/2005, e disponibilizar as informações correspondentes no portal de transparência.

23. Regulamentar e instituir, no prazo de 180 dias, o conselho de política de administração e remuneração de pessoal, integrado por servidores



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

designados pelos respectivos Poderes, consoante art. 33 da Constituição Estadual e art. 39 da Constituição Federal.

Política de terceirização

24. Elaborar, no prazo de 180 dias, plano estratégico para o suprimimento do Quadro Próprio dos Servidores da Saúde (QPSS), contemplando a realização de concursos públicos para o provimento de cargos efetivos e efetivando a nomeação e posse dos candidatos aprovados no prazo máximo de um ano.

25. Desenvolver e implantar, no prazo de 180 dias, procedimento de governança único para a contratação indireta de serviços no âmbito da Administração Estadual, estabelecendo regras e procedimentos padronizados, rotinas de fundamentação técnica e instrumentos convocatórios uniformes, assegurando que as atividades terceirizadas não correspondam a atribuições previstas nos quadros de servidores efetivos, especialmente nas funções de planejamento, organização, controle, supervisão e assessoramento relativas à gestão de pessoas.

26. Apresentar, no prazo de 180 dias, relatório consolidado contendo os estudos prévios que fundamentaram a opção pela terceirização dos serviços públicos contratados no âmbito da Administração Estadual, com a demonstração da vantajosidade econômica da terceirização em comparação com o concurso público e com a contratação temporária, relativamente a cada serviço e contrato vigente.

27. Estabelecer, no prazo de 180 dias, cronograma para a realização de concurso público destinado ao provimento dos cargos efetivos vagos de Policial Penal e efetivar a nomeação e posse dos candidatos aprovados no prazo máximo de um ano.

28. Proceder, no prazo de 180 dias, à segregação clara e expressa das atribuições privativas dos Policiais Penais daquelas destinadas aos Monitores de Ressocialização, evitando qualquer ambiguidade entre as atividades desempenhadas pelos agentes públicos efetivos e pelos trabalhadores contratados por meio de terceirização.