



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 01.600/12

Objeto: Prestação de Contas Anuais dos Chefes de Governo do Estado da Paraíba

Relator: Conselheiro Umberto Silveira Porto

Responsáveis: Exmo. Sr. Ricardo Vieira Coutinho – de 01/01 a 15/09 e de 25/09 a 31/12/2011
Exmo. Sr. Rômulo José Gouveia – de 16 a 24/09/2011

Representante Legal: Exmo. Sr. Gilberto Carneiro da Gama

Interessados: Exmo. Sr. Luzemar da Costa Martins

Exma. Sra. Maria Eliane Vieira Peixoto

EMENTA: PODER EXECUTIVO ESTADUAL – ADMINISTRAÇÃO DIRETA – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO DO EXMO. GOVERNADOR DO ESTADO DA PARAÍBA, SR. RICARDO VIEIRA COUTINHO (de 01/01 a 15/09 e de 25/09 a 31/12/2011). DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO INTEGRAL ÀS EXIGÊNCIAS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. APLICAÇÃO DE MULTA PESSOAL POR INFRAÇÕES A NORMAS LEGAIS. RECOMENDAÇÕES AO GESTOR. DETERMINAÇÃO DE CONSTITUIÇÃO DE PROCESSO(S) ESPECÍFICO (S) PARA ANÁLISE DE ATOS DE CONTRATAÇÃO DE PESSOAL NA ADMINISTRAÇÃO DIRETA E INDIRETA DO ESTADO. REPRESENTAÇÃO AO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL.

ACÓRDÃO APL – TC – 693/12

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC – 01.600/12, referente às Prestações de Contas Anuais de Governo, relativas ao exercício financeiro de 2011, apresentadas a esta Corte pelos Excelentíssimos Senhores RICARDO VIEIRA COUTINHO, no período (de 01/01 a 15/09 e de 25/09 a 31/12/2011), titular do cargo, e RÔMULO JOSÉ GOUVEIA, no período em que exerceu a titularidade do cargo (de 16 a 24/09/2011), ACORDAM os membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA:

1. **à unanimidade, DECLARAR, o atendimento integral** das exigências essenciais da Lei de Responsabilidade Fiscal, relevando a falha de não atingimento do Resultado Nominal, nos termos do item 2.2 do voto do Relator;
2. **por maioria, APLICAR MULTA PESSOAL** ao Exmo. Sr. Ricardo Vieira Coutinho, por infrações a normas legais, com fulcro no art. 56, inciso II, da LOTCE (LC 18/93), c/c o inciso I e § 1º do art. 201 do Regimento Interno do Tribunal e com o art. 1º da Portaria nº 018/2011, de 18/01/2011, como explicitado no inciso III do voto do Relator, no valor de R\$ 3.000,00, conforme entendimento majoritário dos Conselheiros Antônio Nominando Diniz Filho, Arthur Paredes Cunha Lima e André Carlo Torres Pontes, restando vencidos, quanto ao valor da multa, o Relator e o Conselheiro



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Arnóbio Alves Viana que opinaram pelo valor máximo fixado na Portaria 018/2011 (R\$ 7.882,17) e, ainda, o Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira, que pugnou pela não aplicação de multa ao gestor, por entender que as inconformidades registradas pela Auditoria eram releváveis no conjunto da prestação de contas, sendo **assinado prazo** de 60 (sessenta) dias àquela autoridade para efetuar o recolhimento dessa importância ao erário estadual, em favor do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal;

3. por unanimidade, RECOMENDAR ao Chefe do Poder Executivo, Sr. Ricardo Vieira Coutinho, que tome as medidas administrativas necessárias para corrigir e/ou não repetir as inconformidades detectadas na presente prestação de contas, em especial com relação aos seguintes aspectos da gestão:

a) **planejar e executar**, de forma mais eficiente e eficaz, a aplicação de recursos recebidos do FUNDEB, em sintonia com o disposto na Lei n.º 11.494/2007 e na Resolução Normativa RN – TC - 08/2010;

b) **desenvolver e implementar** estratégias e mecanismos operacionais para impulsionar, prioritariamente, o ensino médio, cumprindo fielmente os ditames constitucionais e infraconstitucionais afetos à matéria, em especial a Lei n.º 9.394/96 (LDB) e as resoluções do TCE/PB;

c) **implementar** ações administrativas e judiciais no sentido de promover a cobrança e arrecadação dos seus créditos inscritos na Dívida Ativa do Estado;

d) **efetuar** os devidos ajustes nos registros contábeis relativos ao cancelamento de Restos a Pagar Processados, ao uso indevido da rubrica Despesas a Apropriar, entre outros;

e) **evitar a utilização de medidas provisórias** para regulamentar matérias orçamentárias, com infringência às vedações constitucionais;

f) **exercer rigoroso controle** das contribuições previdenciárias relativas à PBPrev, proporcionando repasses tempestivos e exatidão nos respectivos registros e demonstrativos contábeis;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

g) **cumprir rigorosamente** o Cronograma Mensal de Desembolsos – CMD aprovado para o exercício de 2012, conforme dispõem o art. 168 da Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000);

4. **por unanimidade, DETERMINAR** à **DIAFI** a constituição de processos específicos (caso não existam ou sejam insuficientes), com vistas a detectar situações irregulares no âmbito das Secretarias e Órgãos da Administração Direta e Indireta Estadual, acerca de irregularidades no quadro de pessoal, em especial quanto a contratações temporárias e assemelhadas (“codificados”), nas situações de realização de concursos públicos, concomitantemente, cuja validade ainda subsista, com candidatos aprovados dentro do número de vagas disponíveis, com adoção de medidas, inclusive punitivas, se for o caso, tendentes ao retorno da legalidade;
5. **por unanimidade, REPRESENTAR** ao Ministério Público Estadual, para examinar a viabilidade jurídica de propositura de ADI junto ao Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba, com relação ao disposto no art. 2º, incisos I e IV da Lei Estadual nº 6.676/98, conforme sugestão apresentada pelo Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho.

Publique-se, registre-se e intime-se.

TCE – Plenário Ministro João Agripino

Presente ao julgamento a Exma. Procuradora Geral do Ministério Público Especial.

João Pessoa, 23 de agosto de 2012



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 01600/12

Objeto: Prestação de Contas Anuais

Relator: Conselheiro Umberto Silveira Porto

Responsáveis: Exmo. Sr. Ricardo Vieira Coutinho – de 01/01 a 15/09 e de 25/09 a 31/12/2011

Exmo. Sr. Rômulo José Gouveia – de 16 a 24/09/2011

Representante Legal: Exmo. Sr. Gilberto Carneiro da Gama

Interessados: Exmo. Sr. Luzemar da Costa Martins

Exma. Sra. Maria Eliane Vieira Peixoto

RELATÓRIO

APRESENTAÇÃO

Trata o presente processo da Prestação de Contas Anual do Governo do Estado da Paraíba, relativa ao exercício financeiro de 2011, de responsabilidade dos Senhores Ricardo Vieira Coutinho, titular do cargo, e Rômulo José Gouveia, Vice-Governador, que assumiu a titularidade no período de 16 a 24/09/2011.

Ao desincumbir-me desta missão de relatar as contas do Chefe do Poder Executivo Estadual, para a qual fui designado nos termos do art. 81 do nosso Regimento Interno, atribuição que exercerei pela primeira e única vez em minha trajetória no exercício do cargo de Conselheiro, quero registrar a dedicação, a celeridade, a responsabilidade e, acima de tudo, a profundidade e acuidade que permearam os relatórios e análises efetuados pelos colegas Auditores de Contas Públicas, participantes das equipes técnicas da Diretoria de Auditoria e Fiscalização (DIAFI), espalhadas no Departamento de Acompanhamento da Gestão Estadual (DEAGE), por meio das respectivas Divisões de Contas de Governo (DICO), Karina de Vasconcelos Caricio (matrícula n.º 370.486-6), Helton Moraes de Carvalho (matrícula n.º 370.564-1), Alain Boudoux Silva (matrícula n.º 370.509-9), Sérgio Ricardo de Andrade Galisa Albuquerque (matrícula n.º 370.459-9), Ana Lúcia da Silva Santos Pereira (matrícula n.º 370.243-0), Elza Adrianis Gonçalves Montenegro Fernandes (matrícula n.º 370.589-7), Patrícia Santos Sousa de Araújo (matrícula n.º 370.470-0), Suzana Lacerda de Araújo Ribeiro (matrícula n.º 370.163-8), Ana Cláudia Franco Vieira Bandeira (matrícula n.º 370.327-4), Ludmilla Costa de Carvalho Frade (matrícula n.º 370.313-4), Márcia Maria Luna Accioly Cavalcanti (matrícula n.º 370.598-6), Jader Jefferson Bezerra Marques (matrícula n.º 359.575-7), Ana Raquel Sá da Nóbrega (matrícula n.º 370.728-8), Aldacilene Sobreira de Medeiros Souza (matrícula n.º 370.485-8), Maria Carolina Cabral da Costa (matrícula n.º 370.362-2), Fabiana Lusía Costa Ramalho de Miranda (matrícula n.º 370.318-5) e Maria Zaira Chagas Guerra Pontes (matrícula n.º 370.146-8), bem assim do Assessor Técnico de meu gabinete, AACP Ricardo Guedes Medeiros (matrícula n.º 370.383-5). Como de praxe, requeiro a esta colenda Corte de Contas que determine o registro em seus respectivos assentamentos funcionais do desempenho responsável e meritório que tiveram nessa tarefa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Ao emitir parecer prévio sobre as contas anuais do Governo Estadual, a serem julgadas pela augusta Assembléia Legislativa, o Tribunal de Contas do Estado desempenha, como sabemos, uma das mais relevantes das suas atribuições constitucionais, nos termos do que dispõem a Constituição do Estado da Paraíba (art. 71, inciso I), a Lei Orgânica do Tribunal de Contas (LC – 19/83, art. 36) e o seu Regimento Interno, que exige, para tanto, a realização de Sessão Extraordinária, especialmente convocada para este fim (art. 11, inciso IV).

Saliento que os pronunciamentos técnicos – relatório inicial, relatório de análise de defesa e relatório de complemento de instrução e da respectiva defesa – elaborados pelo órgão técnico de instrução são partes integrantes deste relatório, independentemente da transcrição de seu inteiro teor e estão disponibilizados no sítio do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba na Internet, no aplicativo TRAMITA, assim como as defesas apresentadas pelo gestor e seus representantes legais interessados e, ainda, o Parecer Ministerial, da lavra da eminente Procuradora Geral do Ministério Público de Contas, Dra. Isabella Barbosa Marinho Falcão.

Assinalo, por fim, que o presente processo foi encaminhado, autuado, tramitado e instruído, integralmente, por meio eletrônico.

Para melhor compreensão e apresentação do presente relatório, procurei estruturá-lo, metodologicamente, em simetria com os resultados das análises efetuadas pelo órgão auditor, de forma resumida, destacando, no meu entendimento, as partes principais, as conclusões do órgão auditor, a (s) defesa (s) oferecida (s), devidamente analisadas pela Auditoria e a manifestação do Ministério Público.

1. DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

A Constituição Estadual, em harmonia com as disposições normativas da Magna Carta, notadamente com o disposto no art. 165 desta, estabelece os seguintes instrumentos de planejamento da gestão pública: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

1.1. O PLANO PLURIANUAL

O PPA representa orientação estratégica de médio prazo, segundo a qual se estabelecem “as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública estadual para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”.

O exercício sob exame corresponde ao quarto ano de validade do Plano Plurianual aprovado pela Lei n.º 8.484, de 9 de janeiro de 2008.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

O PPA sofreu sua primeira revisão, com repercussão no exercício de 2011, através da Lei n.º 8.999, de 30 de dezembro de 2009. Já a segunda revisão no aludido instrumento normativo ocorreu mediante a Lei n.º 9.327, de 11 de janeiro de 2011.

Saliente-se, ainda, que, através da Medida Provisória n.º 163, de 03 de janeiro de 2011, posteriormente convertida na Lei n.º 9.335, de 25 de janeiro de 2011, houve a alteração da nomenclatura do Programa “Meu Trabalho” para “Programa de Apoio ao Empreendedorismo na Paraíba – Empreender PB”, com o mesmo código e as mesmas ações, bem como a instituição do “Fundo Estadual de Apoio ao Empreendedorismo – Fundo Empreender PB”. Em seguida, mediante a edição da Medida Provisória n.º 171, de 25 de março de 2011, convertida na Lei n.º 9.355, de 19 de abril de 2011, foi modificada a redação de dispositivo da Lei n.º 9.335/2011.

De acordo com o disposto no art. 62, § 1º, alínea “d”, da Constituição Federal, é vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria relativa a “planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamentos e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º”. Acrescente-se, ainda, que no âmbito do Estado da Paraíba, a matéria está inserida no rol de atribuições do Poder Legislativo, conforme disposto no art. 52, inciso II, da Constituição Estadual. Dessa forma, a utilização de tais instrumentos normativos para alterar disposições do PPA representou nítido extrapolamento de competência por parte do Chefe do Poder Executivo Estadual.

1.2. A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO)

A LDO tem por finalidade orientar a elaboração do orçamento para o exercício seguinte ao de sua edição, fixar as metas e prioridades para o exercício seguinte e estabelecer o vínculo entre o PPA e o Orçamento Anual. No caso específico da relativa ao exercício de 2011, sua aprovação efetivou-se mediante a edição da Lei n.º 9.196, de 09 de julho de 2010, publicada no Diário Oficial do Estado em 12 de julho de 2010.

De acordo com o relatório da unidade técnica, verifica-se a compatibilidade da Lei de Diretrizes Orçamentárias com o Plano Plurianual relativo ao período 2008/2011, bem como o atendimento, por parte do seu conteúdo, dos requisitos previstos na Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Na análise efetuada pelo órgão técnico após a edição da LDO (Doc. TC. n.º 08958/10, anexado aos presentes autos), ficaram evidenciadas três inconformidades de relevo, motivando, inclusive, o envio do Alerta TC – GAB/USP – GE n.º 01/2010 ao então Governador do Estado da Paraíba, Sr. José Targino Maranhão, quais sejam: a) falha na previsão dos gastos com manutenção e desenvolvimento, por incluir no seu cômputo **até setenta por cento das despesas custeadas pelo Tesouro com o pagamento de inativos e pensionistas**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

oriundos do sistema estadual de ensino (grifos meus); b) inclusão dos valores consignados a título de perdas em favor do FUNDEB na base de cálculo, para só então ser calculada a previsão de vinculação dos gastos com ações e serviços públicos de saúde, o que não é admitido, conforme salienta a douta Auditoria, no ordenamento jurídico pátrio; e c) computação na previsão de gastos com ações e serviços públicos de saúde de **setenta por cento das despesas custeadas pelo Tesouro com encargos e amortização da dívida, contratada anteriormente a 1º de janeiro de 2000** (grifos meus), contrariando o que dispõe a Resolução CNS 322/2003, que rege a matéria. O referido Alerta por ter sido encaminhado (eletronicamente) ao apagar das luzes do exercício de 2011 foi, posteriormente, por despacho do Relator, anexado aos presentes autos para fins de subsidiar a análise da presente prestação de contas, conforme salientou o órgão técnico, porém, como veremos mais adiante, não foi objeto de comentários por parte do responsável e demais interessados, em sede de defesa.

1.3. A LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA)

O Orçamento do Estado da Paraíba para o exercício de 2011 foi aprovado pela Lei n.º 9.331, publicada no Diário Oficial do Estado de 13 de janeiro de 2011 e enviada a este Tribunal dentro do prazo previsto na Resolução RN – TC – 05/06. O Orçamento estimou receitas no valor de R\$ 6.957.299.000,00 e fixou despesas em igual valor. Desse total, o orçamento fiscal correspondeu a R\$ 4.824.738.000,00, enquanto o orçamento da seguridade social equivaleu a R\$ 2.132.561.000,00. Já o orçamento de investimentos das empresas estatais independentes foi fixado em R\$ 212.912.000,00. A referida Lei limitou a abertura de créditos suplementares em 25% do total das despesas fixadas e não autorizou a realização de operações de crédito por antecipação de receita. Ainda em relação à LOA, a Auditoria destacou os seguintes aspectos: **a)** as despesas com pessoal e encargos fixadas na LOA/2011 são inferiores à execução de 2010 em R\$ 144.638.637,08; **b)** as previsões de dotação para pagamento de vencimentos e vantagens fixas do pessoal civil e militar da LOA/2011 também são inferiores àquelas realizadas em 2010; **c)** déficit de R\$ 396.240.000,00 entre os encargos previdenciários custeados com recursos de Contribuições Sociais e o montante destas; **d)** utilização de Medida Provisória para embasar a transferência de recursos de um órgão para outro, contrariando a regra do art. 170, inciso I, da Constituição Estadual, que atende ao princípio da simetria constitucional e exige prévia autorização legislativa; e **e)** edição de medidas provisórias para tratar de matérias destituídas do caráter de relevância e urgência, em contraposição ao disciplinado no art. 63, § 3º, da Constituição Estadual.

2. DA GESTÃO FISCAL

A Lei Complementar Nacional n.º 101/00, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabelece normas de Finanças Públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. O disposto no § 1º do artigo 1º da referida lei pressupõe ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e se corrigem desvios,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas e resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no tocante à renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em restos a pagar. Saliente-se que, durante o exercício em análise, foram emitidos alertas (04), tendo em vista algumas falhas e irregularidades detectadas quando das análises bimestrais e quadrimestrais de relatório resumido da execução orçamentária (RREO) e de relatório de gestão fiscal (RGF).

2.1. GESTÃO FISCAL DO PODER EXECUTIVO

Conforme destacado pela Auditoria, os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária e os Relatórios de Gestão Fiscal do Executivo Estadual foram elaborados, divulgados e encaminhados a este Tribunal em conformidade com os preceitos legais e normativos vigentes. A Receita Corrente Líquida (RCL) constitui o parâmetro central da LRF para a verificação de cumprimento, ou não, dos limites nela estabelecidos.

Em 2011, a RCL alcançou, conforme demonstrado pela unidade técnica, o montante de R\$ 5,74 bilhões, cerca de 17,86% acima do valor apurado em 2010.

Segundo o órgão técnico de instrução, o Governo do Estado não atingiu a meta relativa ao Resultado Nominal. De acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias 2011, o Estado da Paraíba fixou como meta para o exercício em comento uma diminuição no montante da Dívida Fiscal Líquida, na ordem de R\$ 484.553 mil. Considerando que o resultado nominal apurado no período de janeiro a dezembro/2011 apontou um decréscimo na ordem de R\$ 268.474 mil, é possível afirmar que, segundo os dados apresentados pela Controladoria Geral do Estado, a meta fiscal estipulada não foi cumprida, tendo faltado reduzir o montante de R\$ 216.079 mil.

Por outro lado, em relação ao Resultado Primário, ao final do exercício, obteve-se um superávit de R\$ 452.607 mil, correspondendo a um montante 309,09% maior do que o valor referente ao mesmo período do exercício anterior, em termos reais. Registre-se que a meta prevista no Anexo de Metas Fiscais da LDO/2011 aponta para um superávit de R\$ 99.248 mil, com recursos de todas as fontes, havendo, dessa forma, o cumprimento da meta fiscal prevista no exercício em análise.

Conforme amplamente esmiuçado pelo órgão técnico em seu relatório, os gastos líquidos com pessoal do Poder Executivo, em 2011, atingiram R\$ 2.392.834 mil, que corresponderam a 41,62% da Receita Corrente Líquida verificada no exercício, obedecendo aos limites legal e prudencial estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal. Em comparação com o exercício anterior, houve uma redução de R\$ 51.623 mil nas despesas líquidas com pessoal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Apontou, ainda, a unidade técnica a expedição de atos governamentais dos quais resultaram aumento da despesa com pessoal, durante o período de janeiro a agosto de 2011, no qual o percentual ainda não havia alcançado o limite prudencial definido no art. 22, parágrafo único, da Lei Complementar n.º 101/00. Verificou, também, a transformação de cargos previamente existentes em outros com atribuições e nomenclaturas distintas, por meio do Decreto n.º 32.069/11, publicado em 07/04/2011, contrariando o disposto no art. 84, VI, alínea “b”, da Constituição Federal.

Além dessas irregularidades, detectou a unidade de instrução divergências entre os valores por ela calculados da despesa “Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados”, e aqueles expostos como dedução da despesa bruta com pessoal, publicados nos Relatórios de Gestão Fiscal relativos ao Poder Executivo e Consolidado. No caso, enquanto o RGF expõe o valor de R\$ 703.815 mil, a unidade técnica apurou o valor de R\$ 641.961 mil, resultando em uma diferença da ordem de R\$ 61.854 mil.

Por fim, destacou a ausência de controle das despesas realizadas com recursos da fonte 70 (recursos próprios da autarquia previdenciária), gerando transgressão ao disposto no art. 8º, parágrafo único e art. 50, inciso I, ambos da LRF, uma vez que as despesas realizadas com recursos provenientes da fonte 70 somaram R\$ 710.458 mil, enquanto as receitas orçamentárias efetivamente arrecadadas pela PBPREV importaram em R\$ 652.287 mil.

3. DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL

No Capítulo 3 a unidade técnica apresenta os dados e informações técnicas acerca da Execução Orçamentária em relação à receita e despesa, as Mutações Financeiras e Patrimoniais decorrentes de fluxos orçamentários e extra-orçamentários, bem como os resultados alcançados apresentados sob a forma dos Balanços Gerais Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e dos diversos demonstrativos, que constituem anexos à Lei 4.320/64.

3.1. DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

A Lei Orçamentária Anual de 2011 estimou em R\$ 6.957.299 mil a receita orçamentária líquida estadual, compreendendo o orçamento fiscal e da seguridade social. Já a efetivação da arrecadação atingiu o montante de R\$ 6.898.211 mil, correspondendo a 99,15% do estimado e a 111,98% do efetivamente arrecadado em 2010, em valores reais. A arrecadação das receitas correntes alcançou, após realizadas as devidas deduções (formação do FUNDEB, transferências aos municípios e restituições), o montante de R\$ 6.244.384 mil, que representou um acréscimo nominal de 17,37% relativamente ao ano anterior. As receitas oriundas de transferências, excluindo-se as deduções, totalizaram R\$ 3.848.800 mil, participando com 49,83% da receita total bruta da administração direta que foi de R\$ 7.724.252 mil. Em 2010, a referida contribuição percentual equivalia a 50,41%.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

No tocante ao total da despesa realizada, cujo montante perpez o valor de R\$ 6.462.446 mil, 75,21% refere-se às funções Educação, Previdência Social, Saúde, Segurança Pública, Encargos Especiais e Administração.

Confrontando-se a Receita Orçamentária Realizada Total (arrecadada), R\$ 6,89 bilhões, com a Despesa Orçamentária Realizada (empenhada), R\$ 6,46 bilhões, verifica-se que, em 2011, a execução orçamentária foi superavitária em R\$ 0,43 bilhões ou pouco mais de 6% da receita realizada. Aludida constatação demonstra que a gestão estadual atendeu aos pressupostos de uma Gestão Responsável na condução das Contas Públicas.

Examinando-se o gasto público por categoria econômica, observa-se que 56,65% foram destinados a “Pessoal e Encargos Sociais”, 1,64% a “Juros e Encargos da Dívida”, 31,17% a “Outras Despesas Correntes”, 6,95% a “Investimentos”, 0,32 % a “Inversões Financeiras” e 3,27% a “Amortização da Dívida”.

Quanto ao repasse de recursos aos Poderes e Órgãos, em comparação com os valores orçados, verifica-se que, com exceção da Assembléia Legislativa, todos os outros Órgãos e Poderes (Tribunal de Contas, Justiça Comum, Ministério Público, Defensoria Pública e UEPB), receberam recursos em valores inferiores àqueles previstos no orçamento. Tal resultado vai de encontro à decisão do Tribunal de Contas, expressa através do Alerta GAB/USP – GE – N.º 02/2011, de 16/08/2011, que determinou ao Exmo. Governador do Estado que adotasse as providências necessárias para o **exato cumprimento** das transferências dos recursos orçamentários, a serem liberados em parcelas duodecimais aos Poderes e Órgãos, nos respectivos montantes discriminados no Cronograma Mensal de Desembolsos, publicado no DOE de 27/01/2011.

A exemplo do exercício anterior, o Governo do Estado executou despesas sem disponibilidade de dotação orçamentária. Dessa forma, foi utilizada a conta “DESPESAS A APROPRIAR” no Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado, cujo código do razão é “8302.00.00.0000.00000”, para efetuar registros de despesas efetivamente realizadas, porém sem dotação orçamentária. Levando-se em consideração o exposto, conforme consulta ao SIAF, houve registros de “DESPESAS A APROPRIAR”, através da Secretaria das Finanças do Estado, cujos saldos somaram, até dezembro de 2011, R\$ 230.745 mil, conforme Tabela 3.1.2.5 do relatório técnico. Referido montante corresponde a 3,57% da despesa total empenhada que, em cotejo com o exercício de 2010, no qual o total das “DESPESAS A APROPRIAR” importou em R\$ 794.348 mil, representou um acentuado decréscimo dos valores gastos dessa forma. Saliente-se que a realização das mencionadas despesas caracteriza transgressão às disposições da Lei n.º 4.320/64, da Lei Estadual n.º 3.654/71, da LOA/2011 e da LDO/2011, uma vez que foram efetuadas sem o cumprimento dos estágios da execução da despesa pública, quais sejam, o empenhamento, a liquidação e o pagamento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Quanto às despesas realizadas com recursos de empréstimo junto ao BNDES, a unidade técnica destacou que ocorreram diversas modificações no plano de aplicação do referido empréstimo, muitas vezes tendo como meio a edição de Medida Provisória. Destacou a auditoria que as Medidas Provisórias relacionadas aos recursos oriundos do empréstimo com o BNDES tratavam de matérias relacionadas ao Orçamento, contrariando o disposto no art. 62, § 1º, alínea “d”, da Constituição Federal.

Finalmente, em relação aos restos a pagar processados, observa-se que do total inscrito em 2010 (R\$ 95.911 mil), foram pagos 57,27% (R\$ 54.932 mil), sendo o valor restante, equivalente a 42,73% (R\$ 40.979 mil), cancelados, contrariando o entendimento firmado na Portaria Conjunta STN/SOF n.º 4, de 30/11/2010, válida para o exercício de 2011. Segundo a unidade de instrução, o montante cancelado em 2011 corresponde ao maior percentual (valor cancelado/valor inscrito) verificado nos últimos anos.

3.2. DA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO – MDE

Os meios financeiros pelos quais o poder público atenderá seus deveres educacionais relacionados à oferta, permanência, qualidade e garantia de ensino aos cidadãos estão definidos no artigo 212 da Constituição Federal que tem por finalidade garantir o mínimo de recursos a serem aplicados pelo Estado, anualmente, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, estipulado em 25% da receita resultante de impostos, compreendidas as provenientes de transferências e excluídos os valores constitucionalmente repassados aos municípios.

Aplicando-se esse percentual sobre a receita líquida resultante de impostos, no valor de R\$ 5.444.684 mil, apurado pela Auditoria, o mínimo legal a ser aplicado pelo Estado da Paraíba na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino deveria ser de R\$ 1.360.921 mil.

De acordo com os cálculos apresentados pelo Governo, no Relatório Resumido de Execução Orçamentária, relativo ao 6º Bimestre do exercício em exame, o Estado teria aplicado na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, incluindo as perdas do FUNDEB, a quantia de R\$ 1.420.871 mil, o que corresponderia a 26,11% da Receita Líquida de Impostos, ou seja, teria cumprido o mínimo legal exigido. Entretanto, a unidade de instrução, após um amplo e circunstanciado exame da matéria, com apresentação de quadros, legislação, normas e entendimentos desta Corte, apurou o resultado de R\$ 1.133.836 mil em despesas consideradas para fins de limite em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, o que representa **20,83%** da receita líquida de impostos e transferências, não cumprindo, assim, o mandamento constitucional. A Auditoria observou que nas despesas do ensino médio em 2011, permaneceu uma defasagem das aplicações nesta etapa de ensino que precisa ser revertida, pois, considerando-se o total das despesas com ações típicas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, antes das deduções para fins de cálculo do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

limite constitucional, vê-se que o Estado aplicou em 2011 no ensino fundamental 64,12%, no ensino superior 16,42%, enquanto no ensino médio aplicou apenas 8,76% dos recursos vinculados. Conclui-se, portanto, que o Estado da Paraíba continua não cumprindo os ditames constitucionais e legais, no que se refere à atuação prioritária no ensino médio, uma vez que o valor aplicado nesta etapa de ensino permanece ainda na terceira posição.

Ainda no exame dos investimentos em educação, o órgão técnico asseverou que não houve o registro do ingresso de recursos decorrentes dos juros recebidos pela aplicação financeira dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Escolar, nem do Salário Educação, durante o exercício em análise, em desacordo com o previsto nos itens 10.3 e 11.2 da Portaria 249 da STN, de 30 de abril de 2010.

3.3 FUNDEB/MAGISTÉRIO

O Estado da Paraíba aportou ao FUNDEB o total de R\$ 1.022.583 mil e recebeu R\$ 670.417 mil, logo ocorreu uma diferença (déficit) de R\$ 352.166 mil no exercício de 2011. Considerando o valor complementado pela União de R\$ 96.788 mil, verifica-se que a Paraíba recebeu em torno de 75,06% do total repassado, situação decorrente da própria sistemática do Fundo. Considerando-se o recebimento do Estado do retorno do FUNDEB (R\$ 670.417 mil), a complementação da União (R\$ 96.788 mil) e as aplicações financeiras (R\$ 20.037 mil), que devem ser empregadas nas mesmas finalidades, perfaz-se o total de R\$ 787.242 mil, concluindo-se que 68,92% da despesa liquidada (R\$ 542.571 mil) foram com a remuneração dos profissionais da educação básica pública. Com as exclusões efetuadas pela Auditoria, o percentual passou para **68,58%**, sendo plenamente obedecidas as determinações legais sobre aquelas aplicações.

Em 31 de dezembro de 2010, foi verificada a existência de saldo (R\$ 11.887 mil), valor que foi acrescido aos recursos do FUNDEB no exercício em análise. Para o exercício seguinte (2012), este saldo acumulado foi de R\$ 83.874 mil, representando 10,93% das receitas recebidas, incluindo o valor relativo à complementação da União, descumprindo o art. 21, § 2º, da Lei n.º 11.494/07.

3.4. DAS DESPESAS COM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE

As despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde, cuja execução orçamentária se encontra consolidada na função 10, representou a terceira maior despesa orçamentária do Estado no exercício de 2011, correspondendo a 14,15% da despesa empenhada total no exercício, ficando atrás apenas dos grupos Educação e Previdência que absorveram, respectivamente, 20,92% e 14,29% desse total.

Na apuração da aplicação em ações e serviços públicos de saúde, visando à verificação do cumprimento do disposto na Emenda Constitucional n.º 29, a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Auditoria utilizou a metodologia adotada pelo demonstrativo aprovado pela Portaria n.º 249, de 30 de abril de 2010, da Secretaria do Tesouro Nacional – STN.

O valor da receita de impostos mais transferências, considerado inicialmente pela Auditoria divergiu da apurada pelo Governo do Estado. Essa divergência decorreu do valor da dedução de transferências aos municípios referente à repartição do ICMS (25%), IPI Exportação (25%) e do IPVA (50%) que, calculada pela unidade técnica resultou em R\$ 788.191 mil, enquanto a demonstrada pela Contadoria do Estado foi de R\$ 786.631 mil. Além disso, o valor da receita resultante do ICMS, calculado pela Auditoria foi de R\$ 2.934.578 mil e o demonstrado pela Contadoria somou R\$ 2.931.382 mil, apresentando uma diferença de R\$ 3.196 mil, decorrente das parcelas de multa, juros de mora e outros encargos do ICMS.

O Governo do Estado, no exercício de 2011, demonstrou gastos com ações e serviços públicos de saúde, no montante de R\$ 722.223 mil, superior em R\$ 69.177 mil ao mínimo legal a ser aplicado. Ao examinar a composição da despesa, a unidade técnica entendeu que a aplicação atingiu o valor de R\$ 683.795 mil, equivalente a 12,56% dos recursos de impostos, atingindo as exigências constitucionais mínimas para aplicação em ações e serviços públicos de saúde. Saliente-se que, em conformidade com entendimento reiterado deste Tribunal, a unidade de instrução incluiu, no cálculo do índice de aplicação em saúde, os pagamentos com juros, encargos e amortização da dívida, no valor de R\$ 97.327 mil. A unidade técnica informou, ainda, que não houve inclusão de despesas na Saúde com clientela fechada, especificamente na Função 10, tais como despesas com o Instituto de Assistência a Saúde do Servidor – IASS. O órgão técnico também calculou o índice, incluindo os pagamentos da função 17 – Saneamento, em consonância com o posicionamento do Pleno desta Corte de Contas. Considerando tais despesas, a aplicação no exercício sob análise seria de R\$ 688.309 mil, equivalente a **12,64%** da receita de impostos mais transferências (R\$ 5.443.684 mil).

3.5. DO BALANÇO ORÇAMENTÁRIO

A receita total realizada apresentou-se em patamar inferior à prevista no orçamento, evidenciando uma diferença monetária na ordem de R\$ 532.504 mil, ou seja, 7,17% menor que a estimada. Tal diferença materializou-se pela realização a menor das receitas correntes, das receitas intra-orçamentárias correntes e das receitas de capital previstas, quando cotejadas com a efetiva realização dos recursos arrecadados. Nesse contexto, as receitas correntes, no valor de R\$ 6.244.384 mil, participaram com 90,52% da receita efetivamente arrecadada. Por sua vez, as receitas de capital, no montante de R\$ 243.098 mil, participaram com apenas 3,52% do total arrecadado pelo Estado da Paraíba em 2011.

Os valores orçados constantes no Balanço Orçamentário consolidado do Estado, considerando os créditos ordinários, suplementares, especiais e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

extraordinários utilizados em 2011, atingiram o valor de R\$ 6.462.445 mil, sendo R\$ 6.414.100 mil de créditos ordinários e suplementares, R\$ 45.446 mil de créditos especiais e R\$ 2.899 mil de créditos extraordinários.

Ao final, destacou a unidade de instrução que as receitas arrecadadas superaram as despesas executadas, demonstrando um superávit correspondente a R\$ 435.765 mil.

3.6. BALANÇO FINANCEIRO

O quociente de execução orçamentária, que corresponde à razão entre receita e despesa orçamentária, aumentou de 0,93, observado em 2010, para 1,07 em 2011. Logo, no exercício, passou a existir R\$ 1,07 de receita orçamentária para cada R\$ 1,00 de despesa orçamentária. Outros importantes indicadores são os quocientes, que revelam a execução orçamentária corrente e de capital.

O quociente da execução orçamentária corrente (receita corrente sobre despesa corrente) demonstra que houve um relativo equilíbrio entre as receitas correntes e as despesas correntes, uma vez que aquelas superaram estas em R\$ 888.960 mil. Já as receitas de capital foram muito inferiores às despesas de capital, resultando em um quociente de 0,36, ou seja, foram realizados R\$ 0,36 de receita orçamentária de capital para cada R\$ 1,00 de despesa orçamentária de capital.

A execução extra-orçamentária total do exercício apresentou-se superavitária em R\$ 143.228 mil, tendo a movimentação extra-orçamentária dos recebimentos superado o fluxo de desembolsos não derivados do orçamento.

Já o quociente de execução extra-orçamentária, divisão entre as receitas e despesas extra-orçamentárias, atingiu o resultado de 1,039, isto é, com recebimentos superiores aos pagamentos de natureza estranha ao orçamento na ordem de 3,9%. O saldo transferido para o exercício seguinte (2012) alcançou o montante de R\$ 1.185.938 mil. Saliente-se que R\$ 1.175.625 mil, ou seja, 99,13% do total financeiramente disponível encontravam-se alocados na conta “bancos e correspondentes”. Comparando-se os saldos inicial (R\$ 606.945 mil) e final (R\$ 1.185.938 mil) do exercício de 2011, verifica-se que houve um aumento na disponibilidade da ordem de R\$ 578.993 mil, ou, 95,39% em relação ao saldo inicial

3.7. DO BALANÇO PATRIMONIAL

Conforme a unidade técnica, o Balanço Patrimonial apresentado encontra-se corretamente elaborado e demonstra, com precisão, a situação patrimonial, haveres e obrigações do Estado. Traz os elementos constitutivos do patrimônio do Estado da Paraíba no ano de 2011, sejam os de caráter positivo (ativo) ou negativo (passivo), bem como o resultado das variações patrimoniais (resultado patrimonial) concernentes às administrações direta e indireta.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

No âmbito da administração direta do Estado, o saldo da dívida ativa atingiu, ao final de 2011, o montante de R\$ 3.616.021 mil. Já a dívida fundada, que compreende as dívidas de longo prazo do Estado, cujo resgate ou amortização depende de autorização legislativa, alcançou o valor de R\$ 2.695.893 mil. O passivo financeiro, também denominado dívida flutuante, cujo pagamento independe de autorização orçamentária, atingiu o montante de R\$ 504.023 mil. Vale ressaltar que, do total da dívida flutuante, 59,89% representavam obrigações geradas pela administração direta e os 40,11% restantes, pela administração indireta. Os restos a pagar alcançaram, ao final do exercício, o valor de R\$ 255.605 mil, dos quais 57,14% haviam sido processados (liquidados e prontos para pagamento) e 42,86% não processados. Resta, ainda, esclarecer que os restos a pagar consolidados do Estado (R\$ 255.605 mil) representavam, ao final do exercício, 21,55% das disponibilidades financeiras (R\$ 1.185.938 mil) registradas no ativo financeiro do balanço patrimonial da prestação de contas ora analisada, resultando em folga de R\$ 930.333 mil. A unidade de instrução destacou também que foram cancelados, no exercício de 2011, R\$ 139.711 mil de restos a pagar, dos quais R\$ 40.979 mil processados e R\$ 98.732 mil não processados. Sobre esse aspecto, acentuou a Auditoria que o cancelamento de restos a pagar processados, no valor de R\$ 40.979 mil, não poderia ter sido efetivado, conforme entendimento da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, consubstanciado na Portaria Conjunta STN/SOF n.º 4, de 30/11/2010, válida para o exercício de 2011.

3.8. DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS

As demonstrações das variações patrimoniais evidenciaram, ao final do exercício de 2011, resultado patrimonial deficitário, no valor de R\$ 15.584.368 mil, que foi influenciado pela contabilização das provisões matemáticas previdenciárias, no valor de R\$ 16.474.929 mil, na dívida fundada do Estado. Dessa forma, embora as variações dependentes da execução orçamentária tenham gerado superávit, o resultado das variações independentes da execução orçamentária foi deficitário, em virtude da contabilização do passivo atuarial da PBPprev na conta do passivo permanente do Estado.

4.0. DAS PRIORIDADES DA AÇÃO GOVERNAMENTAL

4.1. OBRAS E ATIVIDADES DE INFRA-ESTRUTURA

4.1.2. AÇÕES E ATIVIDADES DE INFRA-ESTRUTURA DE OBRAS, POR ÓRGÃO DE EXECUÇÃO, QUE SÃO MERECEADORAS DE DESTAQUE NO ÂMBITO DO PODER EXECUTIVO

4.1.2.1. SECRETARIA DE ESTADO DA INFRA-ESTRUTURA DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DA PARAÍBA – DER



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

O DER-Pb investiu em obras, durante o exercício de 2011, dentro do Programa da Infra-Estrutura Viária do Estado, o montante de **R\$ 104,57 milhões**, sendo R\$ 10,35 milhões (9,9%) com recursos estaduais, R\$ 72,73 milhões (69,6%) com recursos de empréstimos e R\$ 21,48 milhões (20,5%) com recursos da CIDE – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico, sendo este, um tributo cuja competência de arrecadação é da União. Os recursos provenientes da CIDE, no presente caso, foram utilizados no financiamento de programas de infra-estrutura de transportes, atendendo, assim, determinação legal. Os investimento rodoviários, em 2011, corresponderam a 36,6% do total de investimentos em obras e atividades de infra-estrutura.

4.1.2.2. SUPERINTENDÊNCIA DE OBRAS DO PLANO DE DESENVOLVIMENTO DO ESTADO – SUPLAN

A SUPLAN, órgão vinculado à Secretaria de Estado da Infra-Estrutura, aplicou em obras, durante o exercício de 2011, o montante de **R\$ 44,79 milhões**, correspondendo apenas a 15,7% do total de investimentos em obras e atividades de infra-estrutura do Governo do Estado. Do total aplicado, 14,7% são de recursos próprios do Estado, 16,9% correspondem a recursos do FUNDEB e a recursos vinculados ao Fundo Estadual de Saúde, e 64,4% são originários de empréstimos.

4.1.2.3. COMPANHIA DE ÁGUA E ESGOTOS DA PARAÍBA - CAGEPA

A CAGEPA investiu em obras, durante o exercício de 2011, o montante de R\$ 7,81 milhões, correspondendo a 2,7% do total despendido em obras. Com base no volume de recursos aplicados, destacam-se as ações de obras executadas relativas à implantação e ampliação de sistemas de abastecimento d'água (R\$ 7,25 milhões), à implantação e ampliação de sistemas de esgotamento sanitário (R\$ 477.000,00) e ao desenvolvimento da gestão operacional (R\$ 84.000,00).

4.1.2.4. UNIDADE EXECUTORA DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DE CRESCIMENTO - PAC

A Secretaria da Infra-Estrutura investiu em obras, no exercício de 2011, com recursos do Programa de Aceleração de Crescimento – PAC, o valor de R\$ 26,32 milhões, exclusivamente na função saneamento.

4.1.2.5. SECRETARIA DE ESTADO DA SAÚDE - SES

Durante o exercício de 2011, foram aplicados em obras pela SES R\$ 12,6 milhões, dos quais R\$ 8,11 milhões investidos com recursos do Fundo Estadual de Saúde. Os investimentos dessa Secretaria corresponderam a 4,4% do total aplicado em obras e atividades de infra-estrutura do Governo Estadual. Toda a aplicação foi destinada à construção e ampliação de unidades de saúde.

4.1.2.6. SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO E CULTURA



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

A Secretaria de Educação e Cultura investiu em obras R\$ 30,42 milhões durante o exercício em análise, sendo responsável por 10,7% do total aplicado em obras e atividades de infra-estrutura do Governo do Estado. Desse total, R\$ 18,43 milhões foram investidos em obras dos Campi da Universidade Estadual da Paraíba – UEPb.

4.1.2.7. SECRETARIA DE ESTADO DO DESENVOLVIMENTO HUMANO

A Secretaria de Desenvolvimento Humano foi responsável por 7,6% dos valores investidos em obras durante o exercício de 2011, perfazendo a quantia de R\$ 21,69 milhões, com destaque para os investimentos em habitação, no valor total de R\$ 19,43 milhões. Aludida aplicação foi direcionada à ação de Pró-Moradia, no montante de R\$ 14,02 milhões, e à construção de casas populares através da Companhia Estadual de Habitação Popular – CEHAP, no valor de R\$ 5,41 milhões.

A unidade de instrução efetuou ainda extensos estudos e levantamentos, visualizando o quadro da segurança pública, destacando a atuação da Polícia Militar, da Secretaria da Administração Penitenciária e da Secretaria da Segurança e Defesa Social. Dentre inúmeras informações abordadas, a unidade técnica discriminou dados operacionais acerca das ocorrências policiais, efetivo da tropa e população carcerária do Estado.

5. PESSOAL

Ao final do exercício de 2011, o Estado contava com 92.260 servidores ativos (72%), 24.509 inativos (19%) e 11.252 pensionistas (9%). Dos servidores ativos, 84.864 estavam lotados no Poder Executivo, 4.414 no Poder Judiciário, 1.547 na Assembléia Legislativa, 973 no Ministério Público e 462 no Tribunal de Contas.

Destaque-se, do montante de servidores ativos acrescidos à folha de pagamento do Estado no exercício de 2011, em relação ao exercício de 2010, houve um decréscimo de 3% de servidores ativos (-2.920 servidores).

A unidade de instrução destacou também a existência de servidores contratados na saúde sem aprovação em concurso público e com vínculo precário sob a denominação “codificados” e que sequer são incluídos nas folhas de pessoal encaminhadas para este Tribunal, apesar de existir um concurso público ainda dentro do prazo de validade com candidatos aprovados, representando ofensa ao disposto no art. 37, IV, da Magna Carta.

6. ADMINISTRAÇÃO INDIRETA

A Constituição Federal utiliza a expressão administração indireta para designar o conjunto de pessoas jurídicas, de direito público ou privado, criadas ou



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

autorizadas por lei, para desempenhar atividades assumidas pelo Estado, seja como serviço público, seja a título de intervenção no domínio econômico.

A administração indireta do Estado da Paraíba, ao final do exercício de 2011, era composta de 11 Autarquias, 10 Sociedades de Economia Mista, 08 Fundações Públicas, 03 Empresa Públicas, 09 Órgãos em Regime Especial e 23 Fundos Especiais.

7. PROGRAMA DE APOIO AO EMPREENDEDORISMO NA PARAÍBA E PACTO PELO DESENVOLVIMENTO SOCIAL DA PARAÍBA

7.1. PROGRAMA DE APOIO AO EMPREENDEDORISMO NA PARAÍBA – EMPREENDER

A partir da Lei n.º 9.335, de 25 de janeiro de 2011, o Governo do Estado criou o “Programa de Apoio ao Empreendedorismo na Paraíba – Empreender PB”, redenominando o Programa “Meu Trabalho”, vinculado à Secretaria de Estado do Turismo e do Desenvolvimento Econômico, bem como instituiu o Fundo Estadual de Apoio ao Empreendedorismo (Fundo Empreender PB). Conforme preconiza o art. 2º da mencionada lei, o “Programa Empreender PB” tem como prioridade a concessão de crédito produtivo com o objetivo de incentivar a geração de ocupação e renda entre os micro-empresendedores populares”. Ainda no mesmo artigo, a citada lei define micro-empresendedor popular a pessoa física, jurídica ou qualquer outra forma associativa de produção ou trabalho de micro e pequeno porte.

No decorrer do exercício, foram executadas despesas no montante de R\$ 5.488.146,88, sendo R\$ 311.724,82 de despesas correntes e R\$ 5.176.422,06 de despesas de capital. Destas, destacou-se a concessão de empréstimos e financiamentos, no montante de R\$ 5.012.870,86. Quanto à adimplência, no tocante ao exercício de 2011, observou-se que dos recursos empenhados no fortalecimento do microcrédito através do Programa Empreender PB, 88% foram destinados a Associações e Sindicatos, encontrando-se ainda em fase de carência contratual, não podendo ser avaliada a adimplência dos referidos contratos.

7.2. PACTO PELO DESENVOLVIMENTO SOCIAL DA PARAÍBA

Instituído pelo Decreto n.º 32.168, de 27 de maio de 2011, trata-se de uma parceria entre o Governo do Estado e as Prefeituras para aumentar a qualidade de vida dos cidadãos paraibanos. Os convênios, acordos ou instrumentos congêneres, sob a égide do referido pacto, diferenciam-se dos anteriores, em função da exigência da contrapartida solidária, que consiste na assunção de ações a serem executadas pelos municípios, necessário ao enfrentamento de situações problemas, consoante metas ou ações executivas nas áreas de educação, saúde, desenvolvimento humano, desenvolvimento sustentável e/ou meio ambiente, ou seja, sem o oferecimento de verbas de contrapartidas em moeda. Durante o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

exercício em análise, foram firmados convênios deste tipo apenas nas áreas de saúde e educação.

No âmbito da saúde, o pacto foi operacionalizado através do Programa “Saúde ao Alcance de Todos” e teve como aplicação no exercício de 2011, na modalidade de aplicação 40, o valor empenhado de R\$ 29.984.502,30 e o valor pago de R\$ 20.356.244,01. Já na seara da educação, o pacto está sendo operacionalizado através do Programa “Educação para Todos” e teve como aplicação no exercício de 2011, na modalidade de aplicação 40, o valor empenhado de R\$ 59.025.695,70 e o valor pago de R\$ 20.286.741,59.

8. CONCLUSÃO

Concluindo seu relatório, a unidade técnica de instrução discriminou as seguintes irregularidades, de responsabilidade do Exmo. Sr. Governador Ricardo Vieira Coutinho:

- 1- utilização de Medidas Provisórias para tratar de temas relacionados ao PPA, contrariando as disposições contidas no art. 52, inciso II, art. 166, § 5º, e art. 169, *caput* e § 1º, todos da Constituição Estadual, bem como no art. 62, § 1º, alínea “d”, da Constituição Federal;
- 2- transferência de recursos de um órgão para outro com base em Medida Provisória, descumprindo o art. 170, inciso I, da Constituição Estadual, que exige prévia autorização legislativa;
- 3- edição de Medidas Provisórias acerca de matérias sem o comprovado caráter de relevância e urgência, nos termos do art. 63, § 3º, da Constituição Estadual;
- 4- não cumprimento da meta fiscal do Resultado Nominal, estabelecida na LDO/2011;
- 5- expedição de atos governamentais dos quais resultaram aumento da despesa com pessoal, em período em que lhe era defeso, por força do art. 22, § único, da LCN 101/00;
- 6- transformação de cargos por meio de decreto, contrariando o disposto no art. 84, VI, “b”, da Constituição Federal;
- 7- divergências entre os valores da despesa de “Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados” calculados pela Auditoria e aqueles expostos como dedução da despesa bruta com pessoal publicados nos Relatórios de Gestão Fiscal relativos ao Poder Executivo e Consolidado;
- 8- ausência de controle das despesas realizadas com recursos provenientes da fonte 70 acarretando o desatendimento do disposto no art. 8º, parágrafo único, e art. 50, I, ambos da LRF;
- 9- repasses de recursos em valores inferiores aos discriminados no Cronograma Mensal de Desembolsos, descumprindo o alerta TCE GAB/USP – GE – 02/2011;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

- 10- ocorrência de “DESPESAS A APROPRIAR”, que, ao longo do exercício, somaram, aproximadamente, R\$ 230.745 mil, em desobediência à Lei n.º 4.320/64, à Lei Estadual n.º 3.654/71, à LOA/2011 e à LDO/2011;
- 11-utilização de Medida Provisória para tratar de matéria orçamentária, contrariando o disposto no art. 62, § 1º, alínea “d”, da CF;
- 12- cancelamento de R\$ 40.979 mil de restos a pagar processados, contrariando o entendimento firmado na Portaria Conjunta STN/SOF n.º 4, de 30/11/2010, válida para o exercício de 2011;
- 13-existência de servidores contratados na Saúde, sem aprovação em concurso público e com vínculo precário, sob a denominação “codificados”, e que sequer são incluídos nas folhas de pessoal encaminhadas para este Tribunal, bem como ficou constatado que existia um concurso público ainda dentro do prazo de validade, com candidatos aprovados, representando ofensa ao disposto no art. 37, IV, da nossa Carta Política;
- 14-aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, mesmo considerando os gastos com ensino superior, alcançou o percentual de 20,83% da receita líquida de impostos e transferência, não atingindo o mínimo constitucionalmente exigido;
- 15-o saldo financeiro para o exercício de 2012 do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB representou 10,93% das receitas recebidas, descumprindo o art. 21, § 2º, da Lei n.º 11.494/07;
- 16-ausência de registro do ingresso de recursos decorrentes dos juros recebidos pela aplicação financeira dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Escolar, nem do Salário Educação, durante o exercício em análise, em desacordo com o previsto nos itens 10.3 e 11.2 da Portaria 249 da STN, de 30 de abril de 2010.

No tocante ao Sr. Rômulo José Gouveia, a unidade técnica não detectou qualquer irregularidade inerente ao período em que esteve à frente do Governo do Estado da Paraíba (16 a 24/09/2011).

Diante das conclusões da Auditoria, determinei que fossem encaminhadas as devidas intimações ao gestor responsável, Exmo. Sr. Governador Ricardo Vieira Coutinho, e a seus representantes legais, além do Sr. Luzemar da Costa Martins, Secretário Chefe da Controladoria Geral do Estado, e da Sra. Maria Eliene Vieira Peixoto, Contadora Geral do Estado, e formalizadas, eletronicamente, em 03/04/2012. Em seguida o Sr. Luzemar da Costa Martins protocolizou em 16/04/2012 Pedido de Prorrogação de Prazo para Apresentação de Defesa (Doc. TC. n.º 07367/2012), concedida pelo relator que, por presunção, estendeu a concessão ao titular do Poder Executivo e demais interessados. Em 27/04/2012, através do Doc. TC n.º 08479/12, o Sr. Luzemar da Costa Martins e a Sra. Maria Eliane Vieira Peixoto apresentaram suas razões de defesa, enquanto o Exmo. Sr. Governador do Estado somente o fez em 04/05/2012 (Doc. TC. n.º 08900/12), último dia do prazo que lhe fora concedido regimentalmente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Em despacho exarado na mesma data determinei à Auditoria que efetuasse a análise conjunta dos dois documentos, o que foi concretizado em 11/05/2012, tendo o órgão técnico de instrução, após discorrer sobre cada um dos 16 (dezesesseis) itens que, no seu entendimento, apresentavam inconformidades ou irregularidades na gestão do Exmo. Governador do Estado, concluiu sua análise mantendo quase inteiramente o entendimento esposado no seu relatório inicial, exceto no tocante ao item 4.4.3 do relatório inicial, ou seja, quanto às aplicações em MDE, que considerara representar apenas 20,83% das Receitas de Impostos e, após a análise das defesas apresentadas pelo Sr. Luzemar da Costa Martins, na qualidade de Secretário da Controladoria Geral do Estado, e pela Sra. Maria Eliane Vieira Peixoto, na de Contadora Geral do Estado, e pelo próprio Governador do Estado, através de seu representante legal (Procurador Geral do Estado), concluindo, após extensa e cuidadosa argumentação técnica, que o percentual, de fato, representa 24,38% dessas receitas, ressaltando que se fossem computadas exclusivamente os gastos com educação básica (excluindo aqueles com ensino superior), esse percentual corresponderia a apenas 21,16%.

Incontinenti remeti o processo para o MPE, recomendando a maior urgência possível na emissão do parecer ministerial, contudo, em 25/06/2012, a douta Procuradora Geral emitiu cota sugerindo o retorno dos autos à Auditoria para efetuar uma reanálise das Aplicações em Ações e Serviços Públicos de Saúde, prontamente atendida pelo Relator que encaminhou os autos à DICO III para essa providência, que foi concluída na mesma data (25/06/2012). Como as conclusões do órgão técnico de instrução apontaram a existência de uma nova inconformidade (gastos com saúde representando apenas 10,77% das receitas de impostos) determinei que fossem feitas novas intimações ao Exmo. Governador do Estado e a seu representante legal para exercer o contraditório e o direito de defesa, que foi concretizado em 13/07/2012, após solicitarem e obterem prorrogação de prazo. Na mesma data encaminhei os autos à Auditoria para complemento de instrução, tendo o órgão de instrução concluído (17/07/2012) pelo acatamento da defesa, ainda que não totalmente, indicando, ao final, que os gastos com aplicações e serviços públicos de saúde atingiram o percentual de 13,12%, cumprindo, portanto, os ditames constitucionais.

Os autos foram novamente encaminhados ao Ministério Público Especial para emissão de parecer (18/07/2012). A douta Procuradora Geral, Dra. Isabella Barbosa Marinho Falcão concluiu e encaminhou a meu gabinete, em 06/08/2012, seu alentado e aprofundado parecer, onde aborda de maneira didática e analítica cada um dos pontos levantados pela Auditoria, além dos aspectos estruturais e institucionais que entendeu relevantes para a compreensão da matéria em comento e concluiu, em resumo, seu brilhante parecer, destacando os seguintes pontos:

“a) **EM PRELIMINAR**, pela exclusão processual do Secretário-Chefe da Controladoria- Geral do Estado e da Contadora-Geral do Estado;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

b) **NO MÉRITO, PELA EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS DE GOVERNO** prestadas pelo Sr. **RICARDO VIEIRA COUTINHO**, Chefe do Executivo Estadual durante o exercício financeiro de 2011 e **EMISSÃO DE PARECER FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS DE GOVERNO** prestadas pelo Sr. **RÔMULO JOSÉ GOUVEIA**, Vice-Governador no exercício da Governadoria no período de 16.09.2011 a 24.09.11;

c) **PELA INSTAURAÇÃO DE INSPEÇÃO ESPECIAL**, tendo por objeto o exame da gestão de pessoal do Governo do Estado;

d) **APLICAÇÃO DE MULTA AO SR. RICARDO VIEIRA COUTINHO**, com fundamento no art. 56, inciso VIII, da Lei Orgânica desta Corte, especialmente em função do descumprimento do Alerta TCE GAB/USP – GE – n.º 02/2011;

e) **PELA EXPEDIÇÃO DE RECOMENDAÇÕES AO GESTOR RESPONSÁVEL**, de modo a evitar, nas futuras Prestações de Contas, a recidiva das irregularidades constatadas nestes autos, e em especial:

1. cuidar para que os recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, sejam efetivamente aplicados dentro do exercício;

2. indicar, na lei orçamentária anual, metas físicas para os programas de governo;

3. quantificar financeiramente as metas governamentais nos instrumentos orçamentários, bem como adotar indicadores que permitam a avaliação das metas de resultados quantitativa e qualitativamente, como forma de aprimoramento dos instrumentos de planejamento e gestão e como forma de reduzir as distorções entre a programação e a execução orçamentária.”

Informo, ainda, que em relação aos processos e documentos constantes no TRAMITA como vinculados ou anexados ao presente processo, que eles se encontram nas seguintes situações:

1 – Processo TC n.º 08974/11 (denúncia acerca de acumulação ilegal de cargos públicos por parte do servidor Josélio da Silva Ferreira) – julgado na sessão da 2ª Câmara do dia 26/06/2012 – através da Resolução RC2 - TC - 162/12, foi fixado o prazo de 60 dias para que o Secretário de Estado da Saúde do Estado, Sr. Waldson Dias de Souza, e a Secretária de Saúde do Município de João Pessoa, Sra. Roseana Maria Barbosa Meira, adotem medidas necessárias ao restabelecimento da legalidade ou apresentem justificativas quanto ao acúmulo de cargos em hospitais públicos pelo servidor José da Silva Ferreira;

2 – Processo TC n.º 08044/11 (denúncia sobre gastos com pessoal que ultrapassam todos os limites estabelecidos na LRF) – julgado na sessão do Tribunal Pleno do dia 20/06/2012: através do Acórdão APL - TC - 456/12, não se tomou conhecimento da referida denúncia, tendo em vista a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

incompetência desta Corte para decidir em sede de controle concentrado de lei;

3 – Processo TC n.º 06788/11 (denúncia sobre irregularidades no repasse do duodécimo e na nomeação de cargos por parte do Governo do Estado): encontra-se na DICOG 1 para análise da defesa apresentada;

4 – Processo TC n.º 03446/11 (denúncia sobre ilegalidade da contabilização da renúncia de receita nas contas do Governo do Estado): anexado ao Processo TC n.º 10.314/11, que se encontra no Grupo de Auditoria Operacional para análise;

5 – Documento TC n.º 10.022/11 (denúncia sobre possíveis irregularidades praticadas pelo Governador do Estado no exercício de 2011): anexado ao Processo TC n.º 06788/11 (denúncia sobre irregularidades no repasse do duodécimo e na nomeação de cargos por parte do Governo do Estado), que se encontra na DICOG 1 para análise da defesa apresentada;

6 – Documento TC n.º 19.476/11 (denúncia sobre irregularidades cometidas pelo Governo do Estado): anexado ao Processo TC n.º 13.548/11 (inspeção especial realizada para verificar possível irregularidade relativa à natureza e classificação da receita decorrente do contrato de terceirização do pagamento da folha de salários e outros benefícios dos servidores e pensionistas do Estado da Paraíba), que já foi julgado na sessão plenária do dia 15 de fevereiro de 2012 e, através do Acórdão APL - TC - 93/12, foi conhecida e considerada procedente a referida denúncia, bem como declarado que o Governo do Estado da Paraíba efetuou a devida correção na contabilização da receita decorrente do contrato de terceirização do pagamento da folha de salários e outros benefícios dos servidores e pensionistas do Estado da Paraíba.

É o relatório, informando que foram feitas as notificações de praxe, dando ciência aos responsáveis e/ou interessados e seus representantes legais da inclusão deste processo na presente sessão extraordinária, convocada para tal fim por ato do Exmo. Presidente do TCE/PB.

TC – Gabinete do Conselheiro Relator, em 22 de agosto de 2012.

Conselheiro Umberto Silveira Porto
Relator



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 01600/12

Objeto: Prestação de Contas Anuais dos Chefes de Governo do Estado da Paraíba

Relator: Conselheiro Umberto Silveira Porto

Responsáveis: Exmo. Sr. Ricardo Vieira Coutinho – de 01/01 a 15/09 e de 25/09 a 31/12/2011

Exmo. Sr. Rômulo José Gouveia – de 16 a 24/09/2011

Representante Legal: Exmo. Sr. Gilberto Carneiro da Gama

Interessados: Exmo. Sr. Luzemar da Costa Martins

Exma. Sra. Maria Eliane Vieira Peixoto

VOTO

Antes de proferir meu voto, faço algumas ponderações sobre a presente prestação de contas, seja quanto aos aspectos quantitativos e operacionais da administração estadual, em correlação com o PPA, a LDO e a LOA, seja quanto aos resultados da execução orçamentária, financeira, operacional, patrimonial e fiscal, à luz dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (art. 37, *caput*, da CF/88) e, ainda, da legitimidade e economicidade (art. 70 da Constituição do Estado da Paraíba), para tanto baseando-me nas análises e conclusões dos órgãos técnicos de instrução, ainda que eventualmente deles divirja em alguns pontos e/ou interpretações, como destacarei mais adiante.

Saliento, por oportuno, que a prestação de contas sob exame foi encaminhada ao Tribunal, eletronicamente, em 02/03/2012, portanto, antes do término do prazo fixado na Constituição Federal (60 dias após a abertura da sessão legislativa da Assembléia Legislativa Estadual, em simetria com o disposto no art. 84, inciso XXIV, da Constituição Federal), ou seja, no dia 15/03/2012.

Como já frisei em meu relatório, o gestor estadual, Exmo. Governador Ricardo Vieira Coutinho, por meio do seu representante legal, fez uso de seu legítimo direito de defesa, exercendo o contraditório de forma ampla, inclusive com concessão de prorrogação do prazo regimental para tal finalidade. Da mesma forma, os legítimos interessados, Exmo. Secretário de Estado da Controladoria Geral, Luzemar da Costa Martins, e Exma. Contadora Geral do Estado, Maria Eliane Vieira Peixoto, também intimados por determinação do Relator, apresentaram suas razões de defesa, na forma e prazo regimentais.

1) Comentários e Observações sobre o Desempenho Institucional e Programático da Administração Estadual no Exercício de 2011.

1.1 – Gestão Fiscal

Como destaquei anteriormente, à luz das análises efetuadas pelos órgãos de instrução, de um modo geral, o Poder Executivo logrou êxito na execução programática, como se constata na **Tabela 1.1.2a – Programas e totais por eixos estratégicos**, contendo dados dos exercícios de 2008 a 2011, em sintonia com os



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

programas de governo definidos no PPA para esse quadriênio. Com relação às metas fiscais estabelecidas na LDO para o Resultado Primário e Nominal, verifica-se que em relação ao Resultado Primário a meta prevista na LDO (R\$ 92.248 mil) foi largamente superada durante o exercício (R\$ 452.607 mil), ocorrendo o contrário quanto ao Resultado Nominal, pois, a meta previa um decréscimo de R\$ 484.553 mil e só conseguiu R\$ 268.747 mil. Os limites fixados pela LRF, quanto às despesas com pessoal e os limites de endividamento, foram todos cumpridos pelo Chefe do Poder Executivo ao final de exercício, havendo o registro da Auditoria de que os gastos com pessoal do Poder Legislativo ultrapassaram o limite prudencial (1,83% x 1,805%), matéria a ser tratada no exame da prestação de contas anual daquele Poder. A Auditoria, em Quadro Resumo dos Resultados Fiscais (fl. 283 dos autos) detalha de forma bastante clara e objetiva todos esses itens, incluindo aqueles relativos às chamadas despesas condicionadas (MDE, Saúde e Magistério do FUNDEB), sobre as quais me pronunciarei em tópicos específicos.

Concluindo a análise sobre os Instrumentos de Planejamento, Programação e Orçamentação, aos quais acrescentei, para facilitar o entendimento dos membros desta Corte de Contas, a parte referente à Gestão Fiscal, dada a evidente interligação sistêmica desses aspectos da Administração Pública, o órgão técnico de instrução apontou algumas falhas e inconformidades, sobre as quais a autoridade responsável e seus representantes se pronunciaram, bem assim, em etapa posterior, seus argumentos foram devidamente analisados, tanto pela DIAFI como pelo Ministério Público de Contas e por este Relator, cujo entendimento, reservarei para a parte final de meu voto.

1.2 – Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial.

Os demonstrativos contábeis e dados complementares encaminhados pelo Exmo. Governador do Estado (Balanços Patrimonial, Orçamentário e Financeiro, Demonstrativo das Variações Patrimoniais, Demonstrativo das Dívidas Fundada e Flutuante, Movimentação de Bens Móveis e Imóveis, etc) foram devidamente consolidados, analisados e detalhados pela equipe técnica do Tribunal, em diversas tabelas e gráficos, no Capítulo 3 do Relatório Inicial (fls. 284/359 dos autos), sobre os quais, de forma a realçar a referida análise, enfatizo alguns aspectos que entendo pertinentes e relevantes.

Em primeiro lugar, destaco o comportamento da arrecadação que superou em 11,98% o total arrecadado no exercício anterior, ultrapassando o crescimento da economia do país em 2011 que, segundo dados do IBGE, atingiu 2,7%. Muito embora tenha ocorrido tal crescimento com relação à receita orçamentária líquida (excluídas as transferências constitucionais aos Municípios e ao FUNDEB, e outros ajustes), o valor arrecadado ficou ligeiramente aquém do previsto, correspondendo a 99,15%. Já no tocante às Receitas de Capital, a defasagem entre o valor orçado (R\$ 540.118 mil) e o efetivamente arrecadado (R\$ 243.090 mil) foi aproximadamente de 55% para menos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

A Auditoria fez também algumas comparações com os demais Estados do Nordeste (**arrecadação, receita per capita, participação nas transferências da União**), porém, essas análises são pouco reveladoras quanto à evolução do nosso Estado, em termos regionais, já que não foram inseridos dados de exercícios pretéritos para que pudéssemos ter uma visão mais dinâmica e realista, mas, mesmo assim, ressalte-se a iniciativa do órgão técnico no afã de ampliar os horizontes da análise da PCA.

Com relação à Despesa Pública realizada no exercício de 2011, o órgão técnico também efetuou uma série de análises, observações e comparações, consolidadas e detalhadas numa série de tabelas, gráficos e comentários específicos, desdobrando os gastos por função, por categorias econômicas, por bimestre, por origem de recursos, com ênfase nos derivados de operações de crédito, por Projeto/Atividade, destaca as Obras e Atividades de Infra-Estrutura, os valores repassados aos demais Poderes e Órgãos com autonomia orçamentária e financeira, comparando-os com os valores orçados e a RCL apurada, segmenta os gastos por Secretarias de Estado que administram as atividades-fim da gestão governamental, incluindo alguns dados quantitativos nas áreas de Educação, Saúde e Segurança Pública e informa, resumidamente, dados quantitativos do Quadro de Pessoal do Estado, distribuído por Poderes (**Executivo, Legislativo e Judiciário**) e Órgãos Independentes (**TCE e MPE**), além de um Quadro Resumo com esses quantitativos, detalhados pelos exercícios de 2007 a 2011.

Num segundo momento a douta Auditoria efetuou uma análise criteriosa dos Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e da Demonstração das Variações Patrimoniais, mais uma vez recorrendo ao uso de tabelas e gráficos para melhor espelhar suas conclusões.

Nesta parte do Relatório Inicial da prestação de contas sob exame, o órgão técnico de instrução apontou, também, algumas falhas, omissões, inconformidades e irregularidades, já detalhadas na parte final de meu relatório, sobre as quais, repito, devidamente intimados, nos termos da LOTCE e do Regimento Interno desta Corte de Contas, o titular da Governadoria do Estado, através do seu representante legal, Exmo. Sr. Gilberto Carneiro da Gama, Procurador Geral do Estado, e, ainda, o Secretário Chefe da Controladoria Geral do Estado, Sr. Luzemar da Costa Martins, e a Contadora Geral do Estado, Sra. Maria Eliana Vieira Peixoto, que se manifestaram, o primeiro às fls. 758/806 dos presentes autos e os dois últimos em documento comum encartado às fls. 429/477, analisados detalhadamente pela douta Auditoria, inclusive quanto ao complemento de instrução solicitado pela representante do Ministério Público de Contas, respectivamente, às fls. 808/862 e 892/907 dos autos e, posteriormente, pela digna representante do *parquet* especializado (fls. 910/947) cujas conclusões finais já transcrevi em meu relatório.

2) Observações e Comentários sobre os Posicionamentos Finais da Auditoria e do Ministério Público de Contas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Para formular meu voto, faz-se necessário, como de praxe, além das considerações sobre os resultados gerais alcançados pelo Gestor Estadual, em comparação com as diretrizes e metas orçamentárias, administrativas, operacionais e fiscais referenciadas e especificadas dos Instrumentos de Planejamento (PPA, LDO e LOA), apresentar aos Srs. Conselheiros do TCE/PB os resultados de minha análise técnica, sob os ângulos da legalidade, legitimidade, impessoalidade e economicidade, insculpidos nas Constituições Federal e do Estado da Paraíba, e na legislação infraconstitucional que estabelece e especifica os regramentos que toda a Administração Pública, de qualquer esfera de Governo, deve cumprir.

Para tal fim, por entender que assim procedendo, poderemos ter uma visão mais consistente e transparente das conclusões da Auditoria e do Ministério Público Especial, passarei a comentar cada um dos pontos em que a Auditoria e/ou o Ministério Público de Contas apontaram a existência de impropriedades, erros e, até mesmo, em seus entendimentos, a ocorrência de irregularidades que teriam o condão de macular a presente prestação de contas. Neste sentido seguirei, rigorosamente, a ordem em que essas eivas foram enumeradas pelo órgão auditor.

2.1) Subitens 1.1.1, 1.3.6.3, 1.3.8 e 3.1.3 do Relatório da Auditoria:

Essas quatro inconformidades apontadas pelo órgão técnico de instrução têm como **denominador comum** a utilização indevida de Medidas Provisórias para tratar de matérias de natureza orçamentária (PPA, remanejamento de recursos entre órgãos) e, também, segundo o órgão técnico, sem comprovação dos requisitos de relevância e urgência, infringindo, assim, o art. 62, § 1º, alínea “d”, da Constituição Federal e os artigos 52, inciso II, 63, § 3º, 166, § 5º, 169, *caput* e § 1º, e 170, inciso I, todos da Constituição Estadual. O Ministério Público Especial por sua vez, concordou parcialmente com a Auditoria, admitindo a hipótese de utilização desse instrumento legal para abertura de créditos extraordinários, como foi o caso da abertura de cinco milhões de reais para implementação de ações de socorro às famílias atingidas por chuvas torrenciais, na esteira de jurisprudência do STF. Com a devida vênia ao órgão auditor, trilho o mesmo entendimento da representante ministerial, inclusive quanto às recomendações endereçadas ao Governador do Estado, porém, quanto à não observância dos requisitos de relevância e urgência, ressaltada pela Auditoria, entendo que não cabe a esta Corte de Contas emitir juízo de valor sobre esses aspectos, já que tal atribuição está reservada constitucionalmente ao Poder Legislativo Estadual, que, diga-se de passagem, assim procedeu nos casos mencionados, como a defesa frisou e comprovou.

2.2) Subitem 2.3.1.5 – Não cumprimento da meta fiscal do Resultado Nominal (LDO/2011):

Tanto a Auditoria como o Ministério Público Especial não acataram os argumentos das defesas apresentadas pelo Governador do Estado e pelos Controlador Geral e Contadora Geral. Com a devida vênia aos técnicos do DEAGE



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

e à douta Procuradora Geral, entendo que o não atingimento da Meta Fiscal do Resultado Nominal inserida na LDO/2011 não configura uma irregularidade, mas, e aqui transcrevo trecho do voto que proferi quando da apreciação da PCA/2010 do ex-Governador José Targino Maranhão, “entendo que não configura uma irregularidade, mas, tão somente, a não concretização de um objetivo planejado, merecendo, pois, recomendação no sentido de aperfeiçoar os mecanismos de planejamento e de controle de execução orçamentária e financeira”. Reafirmo o teor daquele meu voto para o presente processo.

2.3) Subitem 2.3.2.1.1 – Expedição de atos governamentais dos quais resultaram aumento de despesa com pessoal, em período que lhe era defeso, por força no disposto no art. 22, parágrafo único, da LRF:

No tocante a esta inconformidade apontada pela Auditoria e, por ela mantida após a análise das defesas apresentadas, mesmo entendimento esposado pela representante do Ministério Público de Contas, peço vênica para discordar, pois, entendo que os argumentos da defesa são consentâneos com a realidade administrativa da operacionalização da atividade estatal, através de suas secretarias e órgãos de apoio, cujos titulares e assessores teriam necessariamente de serem repostos, haja vista a mudança político-administrativa que ocorreu nos 6 (seis) primeiros meses do exercício em comento, primeiro da gestão do atual Governador do Estado.

2.4) Subitem 2.3.2.1.1 – Transformação de cargos por meio de Decreto:

O órgão técnico de instrução, após análise das defesas apresentadas, manteve seu entendimento inicial, concluindo que (sic) “Portanto, malgrado a tese sustentada pelas defesas de que o Decreto n.º 32069/11 apenas regulamentou as mudanças estabelecidas pela Lei 9.322/11, na realidade, trouxe novas transformações não previstas na lei, sendo entendimento unânime na doutrina, na jurisprudência e na legislação constitucional e infraconstitucional que os cargos públicos são criados ou transformados por lei, com denominação própria e vencimento pago pelos cofres públicos para provimento ou em comissão”. Por seu turno, a douta Procuradora Geral, após tecer comentários sobre os aspectos salientados pela equipe técnica, com eles, em suma, concordando, arremata seu pronunciamento sugerindo a autuação em autos apartados no âmbito de Inspeção Especial, a ser realizada em toda a Administração do Poder Executivo. Sobre essa sugestão do *parquet* deixarei para me pronunciar no desfecho de meu voto.

2.5) Subitens 2.3.2.1.1 e 2.3.2.3.1 – Divergências entre os valores da despesa “Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados calculados pela Auditoria e aqueles expostos como dedução da despesa bruta com pessoal publicados nos Relatórios de Gestão Fiscal relativos ao Poder Executivo e Consolidado / Subitem 2.3.2.3.1 – Ausência de controle das despesas realizadas com recursos provenientes da Fonte 70, acarretando o desatendimento do disposto no art. 8º, parágrafo único e art. 50, inciso I, ambos da LRF, e Subitem 4.6.1:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Com relação a esses subitens entendo que as falhas apontadas pela Auditoria são de natureza eminentemente de escrituração contábil, não influenciando nos resultados da execução orçamentária e financeira, merecendo tão somente recomendações quanto à exatidão dos controles contábeis respectivos.

2.6) Subitem 3.1.2.4 – Repasses em valores inferiores aos discriminados no Cronograma Mensal de Desembolsos, descumprindo o Alerta TCE GAB/USP – GE – N.º 02/2011:

Após a análise das defesas apresentadas, tanto pelos interessados Luzemar da Costa Martins e Maria Eliane Vieira Peixoto (DOC – TC – 08479/12), como pelo Exmo. Governador do Estado, Sr. Ricardo Vieira Coutinho, por intermédio de seu representante legal, Sr. Gilberto Carneiro da Gama (DOC – TC – 08900/12), o órgão técnico de instrução manteve integralmente seu entendimento, demonstrando, em quadro analítico inserto às fls. 834 dos autos, que o Poder Executivo transferiu a menor aos demais Poderes e Órgãos Autônomos, com exceção do Poder Legislativo, que recebeu mais do que o estabelecido no CMD/2011 (R\$ 2.796 mil), enquanto os demais entes (Tribunal de Justiça, Tribunal de Contas, Ministério Público e Defensoria Pública) receberam a menor que o previsto no CMD, respectivamente, R\$ 27.890 mil, R\$ 7.361 mil, R\$ 12.434 mil e R\$ 14.428 mil, descumprindo, a um só tempo, como muito bem salienta a douta Procuradora Geral (fls. 928), o art. 168 da Constituição Federal (que é **impositivo**, e não **autorizativo**, como procura argumentar a defesa), e, agravando esta irregularidade, o desatendimento da determinação contida no Alerta TC – GAB/USP – GE – N.º 02/2011, de 16/08/2011. Portanto, como demonstram os resultados da gestão orçamentária, financeira e fiscal, relativos ao terceiro quadrimestre do exercício de 2011, não subsiste justificativa consistente para tal atitude, que, a meu sentir, fere também o princípio constitucional da harmonia entre os Poderes. Frise-se, ainda, que esta mesma anomalia ficou evidenciada com relação às transferências de recursos para a UEPB, cujo montante não repassado correspondeu a R\$ 42.760 mil, infringindo também a Lei Estadual n.º 7.643/04, alterada pela Lei Estadual n.º 7.945/06, que estabeleceu os critérios e parâmetros para as transferências de recursos orçamentários para aquela entidade.

A argumentação de que as medidas de contenção dos repasses duodecimais, previstos no CMD, teriam respaldo na LRF (não atingimento de metas fiscais) não pode prosperar, no entendimento do Relator, haja vista que não foi obedecido o rito previsto no art. 9º da LRF e no art. 65 da LDO/2011, para ocorrências dessa natureza. Da mesma forma, contesto e afasto o argumento de que tais contingenciamentos, por terem tido o aval da chamada Comissão Interpoderes, seriam legalmente válidos, primeiramente porque essa afirmativa não foi comprovada nos autos pela defesa e, em segundo plano, porque entendo, com a devida vênia, que **falece competência legal** àquela Comissão para decisões dessa natureza, como assentou o Supremo Tribunal Federal, em sede de apreciação da ADI – 1156 – 1/PB, requerida pelo Procurador Geral da República, por solicitação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

do SINPROCIEP (antiga denominação do atual SINDCONTAS), adotando para sua propositura, quase que integralmente, a argumentação que lhe foi remetida pelo referido órgão de classe, de autoria deste Relator.

Portanto, com relação a essa irregularidade, acompanho *in totum* as conclusões do órgão auditor e do *parquet* especializado, entendendo ser merecedora de multa, além de refletir, desfavoravelmente, no parecer a ser emitido, como detalharei no final do meu voto.

2.7) Subitem 3.1.2.5 – Ocorrência de Despesas a Apropriar que, ao longo do exercício, somaram aproximadamente R\$ 230.740 mil, em desobediência à Lei 4.320/64, à Lei Estadual 3.654/71, à LDO e à LOA:

Esta inconformidade tem se repetido ao longo da última década, atravessando os mandatos dos dois Governadores anteriores ao atual, em que pese as sucessivas recomendações que o TCE/PB vem efetivando quando das apreciações das respectivas PCA's, no sentido de coibir essa prática contábil (a rigor inadmitida pela legislação citada pela Auditoria) que prejudica a transparência da Contabilidade Pública. No entanto, devo destacar que houve uma acentuada redução do montante dessas Despesas a Apropriar, em relação ao exercício de 2010, indicando um esforço da área de acompanhamento, controle e contabilização dos recursos públicos, de implementação de medidas para solucionar essa prática. Assim, opino pela relevação dessa falha, renovando as recomendações feitas em exercícios anteriores.

2.8) Subitens 2.3.1.7 e 3.4.4.1 – Cancelamento de R\$ 40.979 mil de Restos a Pagar Processados, contrariando a Portaria Conjunta STN/SOF n.º 04, de 30/11/2010, com validade para o exercício de 2011:

Com relação a esses subitens, que tratam da mesma matéria, assiste razão à Auditoria quando aponta e enfatiza a prática recorrente desse expediente que vem sendo largamente utilizado (ao arrepio da legislação vigente – Lei 4.320/64 e atos normativos dos órgãos federais de controle, STN e SOF) por sucessivos governantes estaduais, e que, no exercício sob análise, recrudesceu, como bem salientaram a Auditoria e o Ministério Público de Contas. Os argumentos trazidos pelas defesas, sem respaldo em documentos que comprovassem as assertivas lançadas nos autos, não lograram afastar essa inconformidade, que o Relator entende de forma consentânea com os órgãos de instrução, com reflexos a serem sopesados nas conclusões finais do voto que proferirei.

2.9) Subitem 5.7 – Existência de servidores contratados na área da Saúde, sem aprovação em concurso público e com vínculo precário, sob a denominação “codificados”, não incluídos nas folhas de pagamento de pessoal encaminhadas ao Tribunal, bem como a constatação da existência de candidatos aprovados em concurso público, ainda dentro do prazo de validade, não nomeados, contrariando o art. 37, IV, da Constituição Federal:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Em relação a esta constatação da Auditoria, sobre a qual a defesa do Controlador Geral e da Contadora Geral limitou-se a usar como justificativa para esta grave infringência ao princípio do concurso público, a seguinte afirmativa (*in verbis*): “Considerando, ainda, que as irregularidades no tocante a Pessoal junto aos Hospitais administrados pelo Estado tem natureza crônica e se repetem ao longo dos anos, sendo uma realidade que ocorre de norte a sul em nosso país e representa complexo problema na gestão dos serviços e ações de saúde que **não se resolve com a simples realização de concurso ou nomeação de eventuais concursados, posto que em diversas especialidades médicas inexistem concursados bem como interesse de profissionais em participar de concurso e/ou ser contratado pelo Estado**” (grifos existentes no original). O defendente do Exmo. Sr. Governador do Estado, por sua vez, concluiu seu brevíssimo comentário sobre esse tópico do relatório da Auditoria, fazendo remissão à existência de três processos de Inspeções Especiais inerentes à Rede Hospitalar Estadual, pugnando, ao final pelo afastamento da suposta irregularidade, e que o Tribunal determine a instauração de processo em apartado para melhor apuração e esclarecimentos dos fatos.

Diante da evidente inconsistência técnica e factual das defesas apresentadas, concordo integralmente com os órgãos de instrução, ao insistirem em reconhecer a existência dessa grave irregularidade na gestão governamental, de responsabilidade não só do Secretário de Estado da Saúde e/ou de Diretores de Unidades Hospitalares, mas, precipuamente, do Chefe do Poder Executivo Estadual, que detém a competência (**exclusiva**) de nomear os servidores públicos estaduais, em harmonia com os ditames constitucionais e legais, o que evidentemente não foi cumprido, acarretando, por conseguinte, as cominações previstas na legislação que rege a Administração Pública, em sede da apreciação de sua prestação de contas anual, que ora se concretiza no âmbito desta Corte de Contas.

Como já frisei nos tópicos anteriores, voltarei a esse tema ao final do meu voto.

2.10) Subitem 4.4.3 – Aplicação em MDE que, mesmo considerando os gastos com o ensino superior, alcançou o percentual de 20,83% da receita líquida de impostos e transferências, não atingindo o mínimo constitucionalmente exigido:

Em seu Relatório Inicial (fls. 237/421) a Auditoria, através das Divisões de Contas do Governo I, II e III, concluiu que as despesas realizadas pelo Governo do Estado, durante o exercício de 2011, com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino corresponderiam a apenas 20,83% da Receita Líquida de Impostos, inclusive as transferências constitucionais, não atingindo o mínimo exigido constitucionalmente. Para respaldar esse entendimento elaborou a Tabela 4.4.1.a – Receita Líquida de Impostos (fls. 363), onde especifica e detalha as diversas receitas arrecadadas a esse título, faz as deduções constitucionais e legais,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

concluindo, ao final, que o valor da **receita líquida de impostos** a ser considerada para efeito do percentual mínimo de aplicação em MDE previsto no art. 212 da Constituição Federal, totalizara R\$ 5.443.684 mil (como está registrado na linha 8 da referida tabela, embora no texto apresentado logo abaixo, tenha sido digitado, por equívoco, o montante de R\$ 5.444.684 mil). Da mesma forma, após comentar o demonstrativo elaborado pelo Governo do Estado referente às despesas com MDE, item por item (fls. 366/370), concluiu que tais despesas, como já mencionei no início deste item, corresponderiam a apenas 20,83% das receitas líquidas de impostos.

Em seguida, o órgão técnico de instrução segmentou sua análise das ações e gastos com educação por níveis escolares, concluindo que o Estado não cumpriu os ditames constitucionais e legais, de priorização do ensino médio, haja vista que dos recursos vinculados aplicados no exercício de 2011, apenas 8,76% foram destinados a esse nível educacional, enquanto os gastos com o ensino superior corresponderam a 16,42% dos recursos aplicados. Essa defasagem dos gastos com o ensino médio fica ainda mais evidenciada quando se analisa os dados da **Tabela 4.3.a** (fls. 361), onde se constata que no ano de 2009 as aplicações de recursos estaduais no ensino médio totalizaram R\$ 103.447 mil, caindo em 2010 para 84.210 mil e, em 2011, para 56.182 mil, o que representa uma queda da ordem de 33,28% em relação ao exercício anterior, enquanto as aplicações no ensino superior apresentaram um crescimento de 9,47% no mesmo período, evidenciando, pois, o **descumprimento** por parte do Executivo Estadual dos ditames da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (Lei 9.394/93) e, também, da recomendação contida no Acórdão APL – TC – 01248/10, emitido quando da apreciação da PCA/2009 do Governo do Estado e publicado no Diário Oficial Eletrônico do TCE/PB em 18/05/2011, da lavra do eminente Conselheiro Arnóbio Alves Viana, relator do feito, assim redigida: “b)

I- **recomendar** à atual Administração no sentido de:

- **utilizar** mecanismos necessários para melhorar os resultados em todos os níveis da educação, com atenção especial ao **ensino médio**, cumprindo fielmente os ditames constitucionais afetos à matéria.”

Como corolário à não priorização do ensino médio na área de atuação do Governo do Estado, constata-se a redução do número de alunos matriculados no exercício de 2011 comparativamente a 2010, conforme os dados constantes da **Tabela 4.2.a** (fls. 360), ou seja, de 119.327 alunos matriculados em 2010 para 114.523 em 2011, representando uma diminuição de 4.804 alunos, ou de 4%, em termos relativos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Diante dessas constatações, como já mencionei em meu Relatório, determinei que fossem efetuadas as competentes intimações eletrônicas ao responsável e demais interessados, que apresentaram duas defesas (Doc. TC 08479/12 e 08900/12), devidamente analisadas pela equipe técnica do DEAGE, que acatou parcialmente os argumentos e documentos encartados nos autos, concluindo, em síntese, que as despesas realizadas com manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE, computáveis legalmente para fins de apuração do cumprimento da exigência constitucional (25%), estabelecida no art. 212 da CF/88, totalizaram R\$ 1.327.363 mil, correspondendo a apenas 24,38% do montante das receitas líquidas de impostos (R\$ 5.443.684 mil). Destaca ainda a Auditoria que se forem deduzidas daquele total (R\$ 1.327.363 mil) as despesas realizadas com educação superior (R\$ 175.450 mil), o percentual representaria tão somente 21,16% das receitas líquidas de impostos.

A douta Procuradora Geral ao se pronunciar sobre essa matéria (Aplicações em Educação), ressalta a importância básica dessa Função, não só sob o ângulo do regramento constitucional mas, principalmente, pela sua importância para a sociedade brasileira em geral e paraibana em particular, como forma prioritária e insubstituível de alavancagem do desenvolvimento econômico e social e, conseqüentemente, do grau de inserção das populações menos favorecidas na economia de mercado.

Analisando detidamente os argumentos, tabelas e, obviamente, os valores das receitas e despesas apresentados nos diversos demonstrativos contábeis e afins, informados pelo Governador do Estado, e detalhados em sede de defesa pelos seus auxiliares diretos, subscritores também dos Balanços e Anexos, previstos na Lei 4.320/64, entendo que assiste razão (em parte) ao órgão auditor quanto ao não atingimento do percentual mínimo exigido constitucionalmente.

É imperioso destacar que o entendimento esposado pela Auditoria, com o qual concordo parcialmente, está fundamentado nas normas e orientações da STN, aprovadas pela Portaria n.º 249/2010, mais especificamente no Anexo X – Demonstrativo das Receitas e Despesas com MDE – Estados, do Manual de Demonstrativos Fiscais – Volume II, conforme detalhamentos constantes às fls. 149/158, cujos teores dizem respeito, diretamente, às discordâncias explicitadas nas defesas apresentadas e que são enfocadas nos itens 36, 37 e 41 daquele manual, a seguir transcritos (sic):

Item 36 – Despesas Custeadas com a Complementação do FUNDEB no Exercício:

“Nessa linha, registrar aplicação dos recursos provenientes da complementação da União. Tal valor deverá ser igual ou menor que o obtido no item 16.2 – Complementação da União ao FUNDEB. Logo, será igual quando todo o recurso recebido como complementação for integralmente aplicado no exercício e menor quando a aplicação não



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

for integral. Como o ente deverá aplicar em MDE percentuais mínimos de sua receita estabelecidos constitucionalmente, os recursos decorrentes da complementação da União, assim como as respectivas despesas, devem ser deduzidos do cálculo. **Assim sendo, deve-se deduzir o valor da complementação efetivamente aplicada no exercício.**" (grifos meus);

Item 37 – Receita de Aplicação Financeira dos Recursos do Fundeb:

"Nessa linha, registrar o ingresso de recursos decorrentes dos juros recebidos pela aplicação financeira dos recursos do FUNDEB durante o exercício atual [até o bimestre]. Como o ente deverá aplicar em MDE percentuais mínimos de sua receita, **estabelecidos constitucionalmente, os recursos decorrentes de rendimentos financeiros devem ser deduzidos do cálculo**" (grifos meus);

Item 41 – Cancelamento, no Exercício, de Restos a Pagar Inscritos com Disponibilidade Financeira de Recursos de Impostos Vinculados ao Ensino:

"Nessa linha, registrar o total de restos a pagar cancelados no exercício, que foram inscritos com disponibilidade financeira. Seu valor deverá ser o mesmo apurado no item 51, coluna g desse anexo. **Esse valor não deverá compor a base de cálculo para fins de cumprimento dos limites mínimos constitucionalmente estabelecidos, devendo, portanto, ser deduzido. O objetivo é compensar, no exercício, os Restos a Pagar cancelados provenientes de exercícios anteriores que se destinavam à manutenção e desenvolvimento do ensino.**" (grifos meus).

Por fim, o Exmo. Governador do Estado reclama da não inclusão do valor correspondente a 70% do montante pago aos inativos e pensionistas oriundos da área da Educação (R\$ 182.610 mil), em decorrência do disposto no § 2º do art. 27 da Lei Estadual n.º 9.196/2010, que vem a ser a LDO aprovada para o exercício de 2011. Esta matéria, como sabemos, já foi objeto de questionamentos, divergências e de decisões desta Corte de Contas, que no exercício de 2007, através do Acórdão APL – TC – 0172/2007, determinou que a partir de setembro daquele ano, em cumprimento ao que estabelece a legislação federal que rege a espécie, não mais admitiria essa inclusão no cálculo do percentual de aplicação de recursos de impostos em MDE, nem em Ações e Serviços Públicos de Saúde. O dispositivo da LDO, ora mencionado, foi objeto de emissão do Alerta TCE – GAB/USP – GE – N.º



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

01/2010, encaminhado ao então Governador do Estado, Sr. José Targino Maranhão, **apontando esta inconformidade naquele diploma legal**, recomendando providência no sentido de extirpá-la, porém, como a expedição do referido Alerta só se concretizou ao final do último mês de gestão, e já com a LOA/2011 aprovada pela Assembleia Legislativa, o Relator determinou a anexação dele aos presentes autos, para fins de subsidiar a análise desta PCA, o que foi feito pela Auditoria no Capítulo I do Relatório Inicial, sem que o gestor atual, ou os seus auxiliares diretos, tenham contestado as conclusões do órgão técnico de instrução.

Concluindo minhas análises e ponderações sobre as aplicações em MDE, ressalto que concordo inteiramente com o órgão técnico de instrução em suas conclusões sobre os tópicos que já comentei, porém, com a devida vênia à equipe responsável pela referida análise, entendo que assiste razão à defesa quanto ao montante das Receitas Líquidas de Impostos que, no caso, com a exclusão do valor de R\$ 1.635 mil, referente à correção monetária incidente sobre multa por Auto de Infração (mesmo tratamento dado pela Auditoria para excluir o valor do principal dessa penalidade), obtém-se um montante de **R\$ 5.442.049 mil**. Por outro lado, conforme dados levantados junto ao SAGRES, o Estado efetuou pagamentos de precatórios no montante de R\$ 40.060 mil, valor que subtraído do subtotal retro-mencionado, na metodologia proposta pelo eminente Conselheiro aposentado, que tanto abrilhantou esta Corte, Dr. Flávio Sátiro Fernandes, reduz a Receita Líquida de Impostos para o patamar de R\$ 5.401.989 mil. Comparando-se, agora, o montante das despesas realizadas com MDE (já com o ajuste realizado por este Relator), que atingiu R\$ 1.327.363 mil, com a Receita Líquida de Impostos (após o ajuste efetuado pelo Relator), chega-se ao percentual de aplicação de 24,57%, **ainda abaixo do mínimo exigido constitucionalmente**.

Entendendo que esta irregularidade não foi elidida ou justificada pela defesa e, além disto, como já mencionado e comentado, teve como agravante a queda significativa (-33,28%) das aplicações de recursos no Ensino Médio, contrariando o disposto na LDB e a recomendação do próprio Tribunal, consubstanciada, como já mencionado, no Acórdão APL – TC – 01248/2010, reservo-me para explicitar meu entendimento sobre como o Tribunal deve apreciar e sopesar esse fato para efeito de emissão de parecer, no desfecho do meu voto.

2.11) Subitem 4.5.3 – Saldo financeiro do FUNDEB ao final do exercício de 2011 (inicial para o exercício de 2012) representou 10,93% das receitas arrecadas, descumprindo o art. 21, § 2º, da Lei n.º 11.494/07:

Em sua defesa quanto a essa irregularidade apontada pela Auditoria no relatório exordial, o Chefe do Poder Executivo Estadual argumenta que o dispositivo legal citado pelo órgão técnico tão somente admite que até 5% dos recursos arrecadados no exercício possam ser utilizados no 1º trimestre do exercício subsequente, e, em razão disto, deduz que a não utilização de recursos no decorrer do próprio exercício, da ordem de 10,93% do montante arrecadado, não configuraria uma irregularidade que pudesse macular sua gestão. Reforça seu



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

entendimento mencionando a edição do Decreto n.º 32782/12 que determinou a abertura de crédito adicional suplementar, tendo como fonte de recursos parte do saldo financeiro (R\$ 38.215 mil) da conta do FUNDEB, para aplicação nos programas e ações de alçada da Secretaria de Estado da Educação e Cultura. Os interessados já nomeados, por sua vez, contestam o valor total do saldo disponível apontado pela Auditora (R\$ 83.876 mil), argumentando que desse montante deveria ser excluída a parcela de Restos a Pagar Inscritos, que afirma ser da ordem de R\$ 62.923 mil, o que implicaria na existência de um saldo financeiro disponível de apenas R\$ 20.953 mil, equivalente a 2,7 % do montante arrecadado, não existindo, no entendimento deles, a irregularidade mencionada pelo órgão técnico de instrução.

A equipe técnica do Departamento de Auditoria da Gestão Estadual – DEAGE, debruçando-se sobre os arrazoados retro mencionados, rebate ponto a ponto todas as alegações formuladas, tanto pelo Sr. Ricardo Vieira Coutinho, através de seu representante legal, como pelos interessados, Sr. Luzemar da Costa Martins e Sra. Maria Eliane Vieira Peixoto, demonstrando, didática e analiticamente, com base na Portaria n.º 249, de 30 de abril de 2010, da Secretaria do Tesouro Nacional, que aprovou a 3ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais, com vigência a partir do exercício de 2011, mais especificamente no modelo constante do **Anexo X – Demonstrativo das Receitas e Despesas com MDE – Estados**, concluindo por **ratificar** seu entendimento de que o saldo financeiro da conta do FUNDEB para efeito do que dispõem a Lei Nacional 11.494/2007 em seu art. 21, § 2º, e a Resolução Normativa RN – TC – 08/2010, em seu art. 5º, inciso I, conforme consta no Fluxo Financeiro dos Recursos do Anexo X do RREO, anexado aos presentes autos através do **DOC – TC – 01655/12**, é de R\$ 83.876 mil, equivalente a 10,93% do montante arrecadado pelo FUNDEB no decorrer do exercício de 2011, contrariando, a um só tempo, a referida Lei 11.494/2007 e a Resolução do Tribunal RN - TC – 08/2010.

A representante ministerial, após tecer comentários sobre a previsão legal que possibilita a aplicação de até 5% da receita arrecadada pelo FUNDEB no 1º trimestre do exercício subsequente, sugere que sejam efetuadas recomendações ao Governador do Estado, no sentido que o art. 21, § 2º, da Lei n.º 11.494/2007, não se torne prática comum no seio da Administração Pública.

Com relação a este fato, que, como bem salientou a Auditoria, representa uma grave irregularidade na gestão ora em análise, pois infringe, concomitantemente, como já foi dito, a Lei Nacional n.º 11.494/2007 e a Resolução Normativa RN – TC – 08/2010, de 21/07/2010, que uniformiza a interpretação e análise, pelo Tribunal, de aspectos inerentes à aplicação de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e que, nos artigos 4º, §§ 1º e 2º, 5º, *caput* e incisos I e II, e 6º, e assim dispõe (sic):



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

“Art. 4º. Os recursos anuais do FUNDEB, conforme definido no art. 1º dessa Resolução Normativa, devem, em regra, ser utilizados pelo Estado e Municípios no exercício financeiro em que lhes forem creditados.

§ 1º. Até 5% (cinco por cento) dos recursos a que se refere o art. 1º dessa Resolução Normativa, poderão ser utilizados no 1º (primeiro) trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional, conforme art. 21, § 2º, da Lei nº 11.494/07.

§ 2º. O Estado ou Município que optar por aplicar parte dos recursos anuais do FUNDEB, no exercício imediatamente subsequente, conforme faculta a lei, terá que realizar, dentro do exercício, a aplicação mínima a que se refere o art. 2º desta Resolução Normativa.

Art. 5º. No exame das Prestações de Contas Anuais o Tribunal observará:

I. a existência de saldo financeiro do FUNDEB disponível em valor superior ao limite de 5% (cinco por cento) referido no § 1º do art. 3º desta Resolução Normativa;

II. ausência de abertura de Crédito Adicional com a finalidade prevista no § 1º do art. 3º desta Resolução Normativa.

Art. 6º. A partir do exame das Prestações de Contas Anuais do exercício financeiro de 2010, a constatação de quaisquer dos fatos descritos nos incisos I, e/ou II do artigo anterior, será considerada irregularidade insanável, motivará a emissão de Parecer Prévio Contrário à Aprovação das Contas, ensejará a aplicação de multa e representação ao Ministério Público para propositura de ação de improbidade administrativa.”

Dada a relevância dessa matéria para fins de emissão de parecer prévio sobre a prestação de contas sob análise, reexaminei todos os cálculos efetuados pela DICOG em confronto com aqueles apresentados pelas defesas que, em determinado momento citou o ensinamento do eminente Conselheiro Marcos Ubiratan Guedes Pereira (nosso Pelé, como cognominou nosso atual decano) de que “despesa realizada é despesa empenhada”, para tentar modificar o entendimento da Auditoria e, em última análise, convencer o Relator da procedência de seus argumentos. Neste sentido, elaborei um Demonstrativo da Movimentação Financeira dos Recursos Arrecadados pelo FUNDEB durante o Exercício de 2011, transcrito a seguir:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

1) RECEITAS EFETIVAMENTE ARRECADADAS NO EXERCÍCIO (Em R\$ 1.000,00):

1.1	Receitas Próprias do FUNDEB	670.417
1.2	Complementação da União para FUNDEB	96.788
1.3	Receitas de Aplicação Financeira dos Recursos do FUNDEB	20.037
A	TOTAL ARRECADADO NO EXERCÍCIO (1.1 + 1.2 + 1.3)	787.242

2) DESPESAS PAGAS COM RECURSOS ARRECADADOS NO EXERCÍCIO
(Em R\$ 1.000,00):

2.1	Despesas Orçamentárias Realizadas/Empenhadas	774.789
2.1.1	Despesas Correntes	718.181
2.1.2	Despesas de Capital	56.608
2.2	Despesas Extra-Orçamentárias Pagas	3.385
2.3	Restos a Pagar em 31/12/2011	(62.921)
2.4	Saldo Financeiro em 31/12/2010	(11.887)
B	TOTAL PAGO NO EXERCÍCIO COM RECURSOS NELE ARRECADADOS (2.1 + 2.2 – 2.3 – 2.4)	703.366
C	SALDO FINANCEIRO DISPONÍVEL AO FINAL DO EXERCÍCIO, EXCLUÍDOS RESTOS A PAGAR (A – B)	83.876

Fontes: Balanço Geral do Estado (Anexo 10) e REO do 6º bimestre 2011 e SAGRES

Conforme o demonstrativo mencionado, o saldo financeiro do FUNDEB, disponível ao final do exercício, totalizava R\$ 83.876 mil, como afirmou a douta Auditoria, correspondendo a 10,65% das Receitas Efetivamente Arrecadadas no Exercício (R\$ 787.242 mil), cálculo ligeiramente divergente do realizado pela Auditoria (10,93%), que excluiu as receitas de aplicações financeiras para esse efeito, entendimento do qual, com a devida vênia, discordo, tendo em vista o teor do parágrafo único do art. 20 da Lei nº 11.494/07, que assim dispõe (sic):



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

“ Art. 20

Parágrafo único – Os ganhos financeiros auferidos em decorrência deste artigo deverão ser utilizados na mesma finalidade e **de acordo com os mesmos critérios e condições estabelecidas para utilização do valor principal do Fundo.**” (grifei).

A esse respeito devo ressaltar que o referido Anexo X da Portaria STN 249/2010, parte integrante do Manual de Demonstrativos Fiscais – Volume II, estabelece os critérios e a metodologia para demonstrar o Fluxo Financeiro de Recursos do FUNDEB e, eventualmente de saldos remanescentes do FUNDEF, utilizando para tanto as instruções contidas nos itens 52 a 56, a seguir transcritas (sic):

Item 52 – Saldo Financeiro em 31 de Dezembro de <Exercício Anterior>:

“Nessa linha, registrar o saldo financeiro em 31 de dezembro do exercício anterior. **O saldo financeiro corresponde ao total dos recursos financeiros não utilizados, incluindo aqueles destinados a arcar com as despesas empenhadas e ainda não pagas.** O exercício anterior deve ser apresentado no formato <aaaa>. Ex: 2009.” (grifos meus);

Item 53 – (+) Ingresso de Recursos até o Bimestre:

“Nessa linha, registrar o ingresso de recursos financeiros ocorrido durante o exercício atual, até o bimestre.”;

Item 54 – (-) Pagamentos Efetuados até o Bimestre:

“Nessa linha, registrar a saída de recursos financeiros decorrente de pagamentos efetuados durante o exercício atual, até o bimestre.”;

Item 55 – (+) Receita de Aplicação Financeira dos Recursos até o Bimestre:

“Nessa linha, registrar o ingresso de recursos decorrentes dos juros recebidos pela aplicação financeira dos recursos durante o exercício atual, até o bimestre.”;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Item 56 – (=) Saldo Financeiro no Exercício Atual:

“Essa linha representa o resultado dos itens anteriores, identificando o saldo financeiro no exercício atual, até o bimestre.”

Como se vê, tanto a metodologia de cálculo do Saldo Financeiro do FUNDEB ao final do exercício de 2011 utilizada pela Auditoria deste Tribunal (Tabela 4.5.3.4), como a que demonstrei na tabela inserida em meu voto, obtêm o mesmo resultado expresso na fórmula contida nos itens 52 a 56, retro mencionados, comprovando o acerto do órgão técnico de instrução (com o pequeno ajuste em relação às receitas de aplicações financeiras que já mencionei).

No tocante ao questionamento suscitado pelo ilustre Controlador Geral do Estado, seja na defesa por ele subscrita em parceria com a não menos ilustre Contadora Geral do Estado, seja nas observações e demonstrativos suplementares que me foram entregues pessoalmente, à guisa de **memorial**, da mesma forma que também o fez o Exmo. Procurador Geral do Estado, os quais, exercendo o legítimo direito de expor suas idéias em defesa do atual Chefe do Poder Executivo Estadual, cuja prestação de contas anual é objeto do processo **sub examine**, certamente também encaminharam e demonstraram seus argumentos a cada um dos membros desta Colenda Corte de Contas, sobre a parte final do § 2º do art. 21 da Lei n.º 11.494/07, que determina a forma de utilização do saldo financeiro do FUNDEB, a ser concretizada no 1º trimestre do exercício subsequente, limitado a 5% da receita arrecadada no exercício, conforme já demonstrado pela Auditoria e por este Relator, ou seja, **mediante a abertura de créditos adicionais**, para tanto, obedecendo às regras estabelecidas na Lei Nacional n.º 4.320/64 e às normas complementares estatuídas pela STN. No caso em comento, no entendimento deste Relator, com a devida vênua aos citados representante legal e interessados, o montante dos créditos adicionais a serem abertos no exercício corrente, proveniente dessa fonte de recursos (superávit financeiro), relativamente à parcela específica do exercício de 2011, corresponderá a R\$ 20.955 mil, valor este resultante da diferença entre o Saldo Financeiro do FUNDEB ao final de 2011 (R\$ 83.876 mil) e o montante de Restos a Pagar no final desse exercício, referentes às despesas do FUNDEB empenhadas e não pagas no próprio exercício, que totalizou **R\$ 62.921 mil**, providência esta que deve ser acompanhada e analisada pela Auditoria, nos termos do que dispõe o inciso II do art. 5º da Resolução Normativa RN – TC – 08/2010.

Por tais razões, entendo que a Administração Estadual infringiu claramente os dispositivos legais e normativos que regem essa matéria, sem apresentar justificativas plausíveis ou consistentes para tal fato, que entendo plenamente demonstrado pelo órgão técnico de instrução, atraindo, por consequência, as cominações legais relativas à espécie ora tratada, como detalharei no desfecho do meu voto.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

2.12) Subitem 5.2 – Apuração da Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde:

Muito embora a douta Auditoria no seu Relatório Inicial tivesse apontado para um percentual de aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde, com relação à Receita Líquida de Impostos, de 12,56%, portanto, ultrapassando um pouco o mínimo exigido constitucionalmente, no entanto, ao detalhar (subitem 5.3.2.1) as despesas realizadas **com juros, encargos e amortização da dívida**, assim se manifestou (sic):

“O Governo do Estado realizou despesas com juros e amortizações da dívida na função Saúde, no valor de R\$ 97.327 mil, tendo como credor o Banco do Brasil no montante de R\$ 74.602 mil referentes à dívida do Programa de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR), e o restante no valor de R\$ 22.725 mil em favor da Caixa Econômica Federal. Tais despesas não foram excluídas das aplicações com ações e serviços públicos de saúde neste exercício, por entendimento de diversos julgados desta Corte de Contas, tendo sido considerado pela Auditoria como específicas do setor de saúde.”

Essa observação da sempre diligente Auditoria fez com que a ilustre representante do Ministério Público de Contas, em cota lançada às fls. 866/867, solicitasse ao Relator que determinasse o retorno dos autos ao DEAGE para efetuar novos cálculos quanto às aplicações em Saúde, com a exclusão das parcelas mencionadas no Subitem 5.3.2.1 do Relatório já citado. Atendidos o pedido e a determinação do Relator, a equipe técnica elaborou e anexou aos autos (fls. 869/870) breve relatório de complemento de instrução, onde informa que excluindo-se as parcelas relativas ao pagamento de juros e amortizações da dívida na função Saúde, sendo R\$ 70.602 mil pagos ao Banco do Brasil referentes à dívida do Programa de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR) e R\$ 22.725 mil em favor da Caixa Econômica Federal (investimentos em saneamento básico), o percentual de aplicação das receitas de impostos de impostos em Ações e Serviços Públicos de Saúde alcançaria apenas 10,77%, abaixo portanto do mínimo exigido constitucionalmente.

Tendo em vista que tal conclusão, não presente no Relatório Inicial, representaria, de fato, uma nova irregularidade, determinei que fossem expedidas novas intimações ao Exmo. Governador do Estado e a seu representante legal, que apresentaram nova defesa, tendo o órgão de instrução, após longa e detida análise, acatado parcialmente os argumentos do defendente, concluindo que os gastos com Ações e Serviços Públicos de Saúde atingiram, como já mencionei no meu Relatório, o percentual de 13,12% das receitas líquidas de impostos. Quando da emissão de seu parecer, a douta Procuradora Geral do TCE/PB, após discorrer com a habitual profundidade e acuidade, sobre as análises efetuadas pelo órgão auditor, tanto na fase exordial, como em sede de complemento de instrução e de defesa, divergiu, em parte, da conclusão final ali lançada (percentual de 13,12%),



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

entendendo que o percentual teria sido de 12,70%, ainda superior ao mínimo exigido, com a exclusão do valor de R\$ 22.725 mil, relativo às despesas com juros e amortizações da dívida na função Saúde, em favor da Caixa Econômica Federal. Observo que fazendo os mesmos ajustes que efetuei para o cálculo das aplicações em MDE, o percentual de aplicações em Saúde, no entendimento do Relator, foi de 13,22% em relação à Receita Líquida de Impostos (R\$ 5.401.989 mil).

Quanto a essas conclusões um pouco divergentes entre a Auditoria e o Ministério Público de Contas, peço vênica a este último para acompanhar as conclusões exaustivamente detalhadas pelo órgão técnico de instrução, inclusive quanto a sua interpretação do teor da Lei Complementar Federal n.º 141/2012, que regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal, ao desconsiderar no montante das despesas com Saúde (R\$ 714.237 mil), a parcela relativa aos encargos e amortização da dívida com o Banco do Brasil referente ao PRODETUR (R\$ 74.602 mil), referendando, se que é posso assim dizer, o entendimento que espousei no voto que proferi quando da apreciação da Prestação de Contas Anual do Governo do Estado, relativa ao exercício de 2010.

Por todo o exposto e tendo em vista o que dispõem o art. 71, inciso I, da Constituição do Estado da Paraíba, c/c o art. 36 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas (LC 18/93) e, ainda, os ditames contidos na Resolução RN – TC – 08/2010, já transcritos nestes autos, bem assim, as conclusões do órgão técnico de instrução e do parecer ministerial, acrescidos das análises e ponderações formuladas por este Relator, **VOTO**, no sentido de que este Colendo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba tome as seguintes deliberações a respeito da apreciação da presente prestação de contas:

I – **afastem as inconformidades** comentadas nos tópicos 2.2 e 2.3 do meu voto, pelas razões ali aduzidas, sem prejuízo de recomendações, visando sua não repetição;

II – **relevem as inconformidades** por mim comentadas nos itens 2.1, 2.5 e 2.7 do meu voto, pelas razões neles explicitadas, sem prejuízo de se fazer recomendações específicas ao gestor responsável para não mais repeti-las;

III – **emitam e encaminhem** ao julgamento da egrégia Assembléia Legislativa do Estado da Paraíba **PARECER CONTRÁRIO** à aprovação das contas anuais do Exmo. Governador do Estado da Paraíba, Sr. Ricardo Vieira Coutinho, relativas aos períodos de 01/01 a 15/09/2011 e de 25/09 a 31/12/2011, com a ressalva do inciso VI, parágrafo único, do art. 138, do Regimento Interno do Tribunal, em razão da constatação e não elisão das **seguintes inconformidades**:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

- *transformação de cargos públicos por meio de Decreto (tópico 2.4 do Voto);*
- *cancelamento de Restos a Pagar Processados (tópico 2.8 do Voto);*

e, **principalmente**, em decorrência da constatação das **seguintes irregularidades** ocorridas no exercício, não elididas pela defesa:

- **repasses de recursos orçamentários aos demais Poderes (exceto o Legislativo) e Órgãos em valores inferiores aos fixados no Cronograma Mensal de Desembolsos (tópico 2.6 do Voto);**
- **contratação de servidores sem concurso público, em detrimento da nomeação de candidatos aprovados em concurso com prazo de validade ainda vigente (tópico 2.9 do Voto);**
- **aplicação de receitas de impostos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino em percentual (24,57%) inferior ao constitucionalmente exigido (tópico 2.10 do Voto), agravada pela queda expressiva (33,28%) das aplicações de recursos no ensino médio;**
- **saldo financeiro do FUNDEB ao final do exercício representando 10,65% das receitas nele arrecadadas (tópico 2.11 do Voto);**

IV – **apliquem multa pessoal** ao Sr. Ricardo Vieira Coutinho, no valor de R\$ 7.882,17, com fulcro no art. 56, inciso II, da LOTCE (LC 18/93), c/c o inciso I e §1º do art. 201 do Regimento Interno do Tribunal e com o art. 1º da Portaria n.º 018/2011, de 18/01/2011, por graves infrações a normas legais, como explicitado nas observações e comentários do Relator no item 2 deste Voto, concedendo-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias para efetuar o recolhimento dessa importância ao erário estadual, em favor do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal;

V – **recomendem** ao Chefe do Poder Executivo Estadual, Sr. Ricardo Vieira Coutinho, que tome as medidas administrativas necessárias para corrigir e/ou não repetir as inconformidades detectadas na presente prestação de contas, em especial com relação aos seguintes aspectos da gestão:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

- a) **planejar e executar**, de forma mais eficiente e eficaz, a aplicação de recursos recebidos do FUNDEB, em sintonia com o disposto na Lei n.º 11.494/2007 e na Resolução Normativa RN – TC - 08/2010;
- b) **desenvolver e implementar** estratégias e mecanismos operacionais para impulsionar a Educação no nosso Estado, priorizando o ensino médio e cumprindo fielmente os ditames constitucionais e infraconstitucionais afetos à matéria, em especial o disposto no art. 212 da Constituição Federal, na Lei n.º 9.394/96 (LDB) e nas resoluções do TCE/PB;
- c) **cumprir rigorosamente** o Cronograma Mensal de Desembolsos – CMD aprovado para o exercício de 2012, conforme dispõem o art. 168 da Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000);
- d) **implementar** ações administrativas e judiciais no sentido de promover a cobrança e arrecadação dos créditos inscritos na Dívida Ativa do Estado;
- e) **efetuar** os devidos ajustes nos registros contábeis relativos ao cancelamento de Restos a Pagar Processados, ao uso indevido da rubrica Despesas a Apropriar, entre outros;
- f) **evitar a utilização de medidas provisórias** para regulamentar matérias orçamentárias, com infringência às vedações constitucionais;
- g) **exercer rigoroso controle** das contribuições previdenciárias relativas à PBPrev, proporcionando repasses tempestivos e exatidão nos respectivos registros e demonstrativos contábeis;

VI – **emitam e encaminhem** ao julgamento da egrégia Assembléia Legislativa do Estado da Paraíba **PARECER FAVORÁVEL** à aprovação das contas do Exmo. Sr. Rômulo José Gouveia, na qualidade de Governador em Exercício no período de 16/09 a 24/09/2011;

VII – **declarem o atendimento integral** das disposições essenciais da Lei de Responsabilidade Fiscal por ambos os gestores;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

VIII – **determinem a formalização de processos específicos** (caso não existam ou sejam insuficientes), com vistas a detectar situações irregulares no âmbito das Secretarias e Órgãos da Administração Direta e Indireta Estadual, acerca de irregularidades no quadro de pessoal, em especial quanto a contratações temporárias e assemelhadas (“codificados”), nas situações de realização de concursos públicos, concomitantemente, cuja validade ainda subsista, com candidatos aprovados dentro do número de vagas disponíveis, com adoção de medidas, inclusive punitivas, se for o caso, tendentes ao retorno da legalidade.

É o voto.

TC – Plenário Ministro João Agripino, em 23 de agosto de 2012.

Conselheiro Umberto Silveira Porto
Relator



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

**PROCESSO TC Nº 01600/12.
PRESTAÇÃO DE CONTAS DO
ESTADO, EXERCÍCIO DE 2011.**

VOTO DO CONS. ARNÓBIO ALVES VIANA

Senhor Presidente,

Senhores Conselheiros Titulares e Substitutos,

Douta Procuradora Geral,

Autoridades Presentes,

Servidores do Tribunal,

Senhoras e Senhores

Inicialmente, cumpro o indeclinável dever de me congratular com o nobre relator e a Comissão Técnica que o auxiliou neste trabalho. O eminente Conselheiro Umberto disse-nos que esta seria a única e última vez que relataria as contas do governo. É verdade! Esta será a única e última vez, porque os fatos históricos não se repetem, os fatos sociais sim, mas os históricos, não. E o relato de hoje foi um fato histórico. Haverá relatos antes e depois do ora produzido por Vossa Excelência, Conselheiro. Fruto, evidentemente, do seu talento, da sua inteligência; enfim, do domínio completo que Vossa Excelência tem da matéria.

Confidencio haver o Presidente ponderado para que primássemos pela concisão, posto que, segundo ele, costumamos ser extensos nas análises das contas governamentais. Confesso que eu não tinha feito essa autocrítica. A importância da matéria leva-nos, quase sempre, aos detalhes como fez a nobre Procuradora. Procurarei conter-me, prometo. Contudo, farei algumas observações, mesmo que perfunctórias. Depreende-se da leitura do relatório:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Quanto aos instrumentos de planejamento:

- ✓ extrapolação de competência por parte do Chefe do Poder Executivo Estadual, em virtude das alterações efetuadas no Plano Plurianual - PPA, por meio de medidas provisórias;
- ✓ inconformidades na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, motivaram o envio do Alerta TC-GAB/USP GE nº 01/2011;
- ✓ com relação à Lei Orçamentária Anual – LOA destacam-se as seguintes falhas:
 - i. utilização de medida provisória para embasar a transferência de recursos de um órgão para outro, contrariando o art. 170, inciso I, da CE;
 - ii. edição de medidas provisórias para tratar de matérias destituídas do caráter de relevância e urgência, em desacordo com o art. 63, § 3º, também da CE;

Nesse particular, não há dúvida que a convalidação da Assembleia atenua as máculas. A Assembléia, à despeito de suas deficiências, é a legítima representante do povo.

Quanto à gestão fiscal:

- ✓ cumprimento da meta relativa ao Resultado Primário (pela obtenção de superávit superior ao pretendido) e não atingimento da meta relativa ao Resultado Nominal, por não ter conseguido reduzir a Dívida Fiscal Líquida no montante fixado:

O próprio relator relevou essa falha dizendo que foi um desejo não concretizado. Temos que levar em conta, porém, que esse fato decorreu de precatórios que foram inscritos, e nessa ação, reconheçamos, o executivo merece aplausos.

Em verdade, era vergonhoso o descaso quanto às decisões judiciais. É bom que se diga: ainda há muito que se pagar com referência a esses precatórios!



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

- ✓ os gastos líquidos com Pessoal do Poder Executivo (**41,62%** da RCL) obedeceram aos limites legal e prudencial, constatando-se, ainda, redução de R\$ 51.623 mil, em relação ao exercício anterior;
- ✓ durante o exercício de 2011, foram transformados cargos previamente existentes em outros com atribuições e nomenclaturas distintas, por meio de decreto, contrariando a CF, em seu art. 84, VI, alínea “b”;
- ✓ constatou-se divergência entre os valores da despesa com *Inativos e Pensionistas com recursos vinculados* calculados pela Auditoria e os apresentados com dedução da despesa bruta com Pessoal, publicados nos RGF relativos ao Poder Executivo e Consolidado;
- ✓ as despesas realizadas pela PBPrev com recursos próprios (fonte 70) foram superiores às receitas orçamentárias previamente arrecadadas pela mencionada autarquia, caracterizando-se ausência de controle.

Neste aspecto, permito-me discordar do nobre relator: sou um eterno inconformado com a nebulosidade dos números propugnados pelo Governo/PBPREV. O Relator citou a Receita do Orçamento da Seguridade Social: R\$ 2 bilhões cento e trinta e oito milhões. Eu perguntaria: O que constitui o Orçamento da Seguridade Social? A mim me parece que a receita principal é justamente decorrente da parte previdenciária: daquilo que é descontado do servidor, somado ao pagamento da parte patronal pelo órgão, ou poder.

Pois bem, esses números não fecham com os apresentados: A receita da PBPREV é em torno de R\$ 700 milhões, apenas. De onde provém tamanha diferença? Ficam esses questionamentos, Sr. Presidente, para análises posteriores. Ademais, ninguém ousa negar, que em todas as esferas de governo, o orçamento na seguridade social é um caso mal resolvido no Brasil.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Quanto à gestão orçamentária, financeira e patrimonial:

- ✓ acréscimo nominal de **17,37%** no montante da receita corrente arrecadada, em relação ao exercício anterior;
- ✓ diminuição da participação da receita de transferências no total da receita bruta da administração direta (de **50,41%** em 2010 para **49,83%** no exercício em tela);
- ✓ execução orçamentária superavitária, demonstrando responsabilidade na condução das contas públicas. Esse foi fato destacado com ênfase pela Auditoria.

Um simples reparo que faria ao relatório é a comprovada ausência dos quadros comparativos. Antigamente o Tribunal costumava apresentar dados e quadros de um decênio, por exemplo.

À propósito tenho um levantamento em mãos sobre o período de 2002 a 2011, comprovando que o exercício em comento alcançou números auspiciosos. A Receita em média do período citado era de R\$ 4 bilhões, cento e quarenta e oito milhões; a do exercício alcançou 6 bilhões, oitocentos e noventa e oito milhões. A despesa do exercício, R\$ 6 bilhões seiscientos e quarenta e dois milhões. O déficit, por exemplo de 2010, foi de R\$ 411 milhões; da média R\$ 48.792 mil, No exercício não houve déficit, houve um **superavit de 435 milhões setecentos e sessenta e sete mil !**

- ✓ verificou-se que, à exceção da Assembléia Legislativa, todos os outros poderes e órgãos (Tribunal de Contas, Justiça Comum, Ministério Público, Defensoria Pública e UEPB) receberam repasses a menor do que o previsto no orçamento.

Como bem enfatizou o nobre relator não há justificativa plausível. Porém, só vimos publicamente externada a insatisfação da UEPB.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

(O Presidente Fernando Catão usou da palavra e explicou o fato). Presidente, tranquilize-se. No começo do Governo Mariz, lembro-me bem, houve um acordo geral, tenho impressão que até salários foram reduzidos. Pelo menos no âmbito da Assembléia Legislativa, isso ocorreu. Portanto, o pacto teve precedentes...

- ✓ a Auditoria aponta também que foram executadas, se bem que em valor inferior ao registrado em 2010, despesas sem disponibilidade orçamentária, utilizando-se a conta *Despesas a apropriar*, contrariando o disposto na Lei 4320/64, na Lei Estadual nº 3.654/71, na LOA/2011 e na LDO/2011.

O relator relevou a falha com fundamentada justificação.

- ✓ ocorreram diversas modificações no plano de aplicação dos recursos provenientes de empréstimo junto ao BNDES, realizadas por meio de medidas provisórias, contrariando o estabelecido na CF, art. 62, § 1º, alínea “d”, já que as matérias estão relacionadas ao orçamento.

Francamente, não vejo justificativas para essas mudanças, frustram a população e dificultam o controle.

- ✓ do total inscrito como Restos a pagar em 2010, só foram pagos **57,27%**, sendo o restante cancelado, contrariando o estabelecido na Portaria Conjunta STN/SOF nº 04/2010; o cancelamento efetuado pelo Governo em 2011 apresenta o maior percentual (relação valor cancelado/valor inscrito) dos últimos anos;
- ✓ segundo a Auditoria, os gastos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, corresponderam a **20,83%** da receita líquida de impostos e transferências, e a **24,38%** se considerados os gastos com ensino superior, abaixo, portanto, do mínimo constitucionalmente exigido de **25%**; os gastos estão assim compostos – **64,12%** no ensino fundamental, **16,42%** no ensino superior e apenas **8,76%** no ensino médio, o qual o Estado deveria priorizar.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

O cálculo a que cheguei mantendo coerência e baseado em decisões anteriores do Conselho, difere do apresentado tanto pelo nobre relator, como pelo órgão técnico.

- ✓ deixou de ser registrado o ingresso de recursos decorrentes dos juros recebidos por aplicação financeira dos recursos do FUNDEB e do Salário de Educação, desobedecendo o previsto na Portaria 249/2010 da STN.

Em verdade foi verificado que se tratou de mera ausência de preenchimento de formulário.

- ✓ **68,58%** da receita do FUNDEB na remuneração e valorização do magistério, atendendo o percentual mínimo exigido;
- ✓ o saldo acumulado do FUNDEB representou **10,93%** das receitas recebidas, incluído o valor da complementação da União, descumprindo a Lei nº 11.494/07.

Há que se ponderar, a meu ver, o valor inscrito em restos a pagar indicado pela defesa, com sua decorrente repercussão. Outrora, deixar dinheiro em bancos e caixa era motivo de elogios. Lá em Solânea citava-se o velho Prefeito Passinho Mariano, como exemplo a ser seguido. Hoje é motivo de críticas e até de punição. Eu aceito as críticas e até chego a compreender uma eventual punição, mas não, ao exagero da imoderada reprovação das contas, por este simples motivo.

- ✓ os gastos com Ações e serviços públicos de saúde representaram **13,12%** da receita de impostos mais transferências (incluindo-se os pagamentos da *função 17 – Saneamento*, cumprindo-se o estabelecido na EC nº 29; Saúdo e louvo os componentes da equipe técnica.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Foi a primeira vez, me parece, que este entendimento foi adotado. Saneamento é realmente profilaxia. Nada mais justo do que considerá-lo como aplicação em saúde. O Conselho Nacional de Saúde, porém, costuma restringir só para áreas indígenas. Essa inexplicável restrição fere o Princípio da Isonomia, criando discriminação entre populações. Agiu com acerto a Auditoria.

- ✓ constatou-se um aumento de **95,39%** na disponibilidade financeira, confrontando-s os saldos inicial e final do exercício de 2011, constantes do Balanço Financeiro;
- ✓ o Balanço Patrimonial demonstra com precisão a situação patrimonial, haveres e obrigações do Estado, ressaltando-se que os Restos a pagar consolidados representavam, ao final de 2011, apenas **21,55%** das disponibilidades financeiras;
- ✓ embora as variações dependentes da execução orçamentária tenha gerado superávit, o resultado das variações patrimoniais foi deficitário, em virtude da contabilização do passivo atuarial da PBPrev na conta do passivo; permanente do Estado;
- ✓ os investimentos rodoviários, realizados por meio do DER-PB, corresponderam, em 2011, a **36,6%** do total de investimentos em obras e atividades de infra-estrutura;
- ✓ os recursos do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, oriundos do Governo Federal, da ordem de R\$ 26,32 milhões, foram aplicados exclusivamente na função Saneamento;
- ✓ no que tange ao quadro de pessoal do Estado, houve um decréscimo de **3%** no quantitativo de servidores ativos; destaca-se, ainda, a existência de servidores contratados na saúde com vínculo precário, sob a denominação de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

“codificados”, não sendo sequer incluídos nas folhas de pessoal remetidas ao TCE, apesar de ainda estar válido concurso público realizado, com candidatos aprovados, ferindo a Carta Magna em seu art. 37, IV.

Ressalto que na 2ª Câmara já tramita processo específico sobre a matéria.

- ✓ revelam-se como carros-chefe da gestão, no exercício de 2011, o Programa de Apoio ao Empreendedorismo na Paraíba, ou simplesmente Programa Empreender, e o Pacto pelo Desenvolvimento Social da Paraíba, o último resultado de parceria entre o Governo Estadual e as Prefeituras, objetivando aumentar a qualidade de vida dos cidadãos, sendo celebrados convênios, com contrapartida solidária dos municípios, no âmbito da saúde (Saúde ao alcance de todos) e em educação (Educação para todos);
- ✓ não é possível ainda avaliar a adimplência dos empréstimos e financiamentos concedidos pelo Programa Empreender, tendo em vista que os contratos encontram-se ainda em fase de carência.

Finalmente, deduz-se da leitura das irregularidades apontadas, que o ponto fulcral reside no índice – MDE. De acordo com os cálculos apresentados pelo Governo, no Relatório Resumido de Execução Orçamentária, relativo ao 6º Bimestre do exercício em exame, o Estado teria aplicado na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, incluindo as perdas do FUNDEB, a quantia de **R\$ 1.420.871 mil**, o que corresponderia a **26,11%** da Receita Líquida de Impostos, ou seja, teria cumprido o mínimo legal exigido. Entretanto, a unidade de instrução, após um amplo e circunstanciado exame da matéria, apurou o resultado de **R\$ 1.133.836 mil**. Discordo, data vênia, de ambos - do Governo, pelo excesso das folhas; da Auditoria, pelo excesso da poda. Eu mantenho, mais uma vez, o mesmo procedimento adotado nas análises de exercícios anteriores. Posiciono-me pelos seguintes cálculos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Apuração do percentual de aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE			
A	Despesas empenhadas nas fontes 00 (receitas próprias), 01 (FPE) e 03(FUNDEB)	R\$	1.251.315,00
B	Perdas para o FUNDEB	R\$	353.085,00
C	Restos a Pagar de 2010 pagos entre 04/11 a 12/11	R\$	2.086,00
D	Total considerado pela Auditoria (A+B+C)	R\$	1.606.486,00
E	Despesas excluídas pela Auditoria (estranhas ao MDE)	R\$	190.696,00
F	Restos a pagar de 2011 não pagos até 31/03/12 (Auditoria)	R\$	36.866,00
G	Total das exclusões admitidas pelo Conselehiro (E+F)	R\$	227.562,00
H	Despesa total aceita com MDE (D-G)	R\$	1.378.924,00
I	Receita de impostos e transferência (Auditoria)	R\$	5.443.684,00
J	Percentual de aplicação em MDE (H/I*100)		25,33%

Cumpramos observar que o Estado da Paraíba aportou ao FUNDEB o total de **R\$ 1.022.587 mil** e recebeu **R\$ 670.417 mil**, logo ocorreu uma diferença (déficit) de **R\$ 352.166 mil** no exercício de 2011. Aqui Sr. Presidente abro um parêntese: O Tribunal adota sistemática diferente na análise deste aspecto do FUNDEB, entre o município e o estado. Quando se trata da análise das Prestações de Contas dos Municípios a Auditoria faz o seguinte procedimento: a importância que foi repassada para o FUNDEB, toda ela, já é considerada como aplicação em MDE. Se fosse aplicada essa metodologia no estado - de pronto - o estado já teria aplicado em MDE R\$ 1.022.587 mil. Somado esse valor ao que a Auditoria considerou nas outras despesas com educação (R\$ 476.527 mil) totalizaria R\$ 1.499,110 mil. Considerando a receita de R\$ 5.443.684,00, representaria **27,05%**. Ou seja, com esses mesmos números apresentados, se fosse a Prestação de Contas de um prefeito ao invés das contas do Governador, a Auditoria e o Tribunal de Contas, todos nós, estaríamos dizendo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

que o Prefeito teria aplicado em educação 27/05%. Essa é uma verdade incontestável que leva esta Corte a necessidade de estudar o fato e decidir por um rumo, por uma só sistemática.

(O Conselheiro Umberto usou da palavra, concordando com o fato).

Frise-se, por oportuno, que no tocante ao **Sr. Rômulo José Gouveia**, a unidade técnica não detectou qualquer irregularidade inerente ao período em que esteve à frente do Governo do Estado da Paraíba (16 a 24/09/2011).

Em resumo, sopesados os argumentos expostos, entendo com as devidas **vênias**, que as irregularidades remanescentes não têm o condão de contaminar a Prestação de Contas, tendo em vista que os índices das despesas condicionadas, com as retificações apontadas e historicamente adotadas nesta Corte, foram integralmente atendidos: Saúde 13,12%; Educação 25,33% e FUNDEB 68,58%.

Mantendo, pois, coerência com inúmeras decisões anteriores, **voto** pela emissão de **Parecer Favorável** à aprovação das contas **de Gestão** do poder **Executivo do Estado da Paraíba**, relativas ao **exercício de 2011**, sob a responsabilidade dos Governadores, **Sr. Ricardo Vieira Coutinho** (período 01/01 a 15/09 e de 25/09 a 31/12/2011) e do **Sr. Rômulo José Gouveia** (período de 16 a 24/09/2011), acompanhando as demais recomendações citadas pelo eminente Relator.

É o voto.

Conselheiro Arnóbio Alves Viana



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC nº 01.600/12

GOVERNO DO ESTADO DA PARAÍBA - PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL-2011

VOTO DO CONSELHEIRO NOMINANDO DINIZ

***Senhor Presidente,
Senhores Conselheiros Titulares e Substitutos,
Douta Procuradora Geral,
Autoridades Presentes,
Servidores do Tribunal,
Senhoras e Senhores***

Nesta oportunidade, o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, novamente, desempenha uma das mais relevantes de suas amplas, complexas e variadas atribuições constitucionais, qual seja apreciar e emitir parecer prévio conclusivo sobre as contas anuais de gestão, relativas ao exercício de 2011, que o Governador do Estado presta à Assembléia Legislativa, nos termos do artigo 71, inciso I, da Constituição Estadual.

Além de peça sobre a qual a Assembléia Legislativa do Estado da Paraíba se pronunciará oportunamente e em caráter definitivo, a decisão deste Plenário significa, ainda, apreciação dirigida à sociedade, destinatária final dos serviços que lhe deve o Estado, como contrapartida dos recursos que dela cada vez mais arrecada.

Registro, por dever de justiça, a todos os servidores deste Tribunal, em especial as Divisões de Contas do Governo – DICOG I, II e III, que constituem o Departamento de Auditoria da Gestão Estadual (DEAGE), e ao nosso Gabinete, reafirmando o meu respeito e a minha admiração pela dedicação e o espírito público por todos demonstrado.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Este voto compreende duas partes interdependentes. Na primeira, são analisados aspectos relevantes das contas do Poder Executivo e na segunda, são feitas considerações acerca das impropriedades apuradas nos autos.

01. ASPECTOS RELEVANTES

Cumpre, inicialmente tecer comentários acerca de aspectos na gestão fiscal e gestão geral que, embora não representem irregularidades nem tenham sido objeto de restrições no curso da instrução processual, merecem destaque por proporcionarem uma ampla visão da gestão.

01.1. GESTÃO FISCAL

No tocante à **GESTÃO FISCAL** o órgão técnico de instrução fez as seguintes constatações a seguir resumidas:

- Foram elaborados, divulgados e encaminhados a este Tribunal, os Relatórios de Gestão Fiscal do Executivo Estadual, em conformidade com os preceitos legais e normativos vigentes.
- Emissão de alertas (04), tendo em vista algumas falhas e irregularidades detectadas quando das análises bimestrais e quadrimestrais de relatório resumido da execução orçamentária (RREO) e de relatório de gestão fiscal (RGF).
- Não cumprimento da meta relativa ao resultado nominal, mas a meta fiscal em relação ao resultado primário foi cumprida.
- Foram obedecidos os limites legal e prudencial estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal, concernentes aos gastos líquidos com pessoal do Poder Executivo, em 2011, que corresponderam a 41,62% da Receita Corrente Líquida verificada no exercício.
- Expedição de atos governamentais dos quais resultaram aumento da despesa com pessoal, durante o período de janeiro a agosto de 2011, no qual o percentual ainda não havia alcançado o limite prudencial definido no art. 22, parágrafo único, da Lei Complementar n.º 101/00.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

- Transformação de cargos previamente existentes em outros com atribuições e nomenclaturas distintas, por meio do Decreto n.º 32.069/11, publicado em 07/04/2011, contrariando o disposto no art. 84, VI, alínea "b", da Constituição Federal.
- Diferença da ordem de R\$ 61.854 mil com relação ao montante da despesa com "Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados", registrada no RGF e a apurada pela Auditoria.
- Ausência de controle das despesas realizadas com recursos da fonte 70 (recursos próprios da autarquia previdenciária), gerando transgressão ao disposto no art. 8º, parágrafo único e art. 50, inciso I, ambos da LRF.

01.2. GESTÃO GERAL

Os **instrumentos básicos de planejamento**, objetos de Leis Estaduais específicas, foram analisados detalhadamente no Relatório Técnico, segundo o qual:

PLANO PLURIANUAL (PPA)

- No exercício sob exame, o PPA corresponde ao quarto ano de validade do Plano Plurianual, tendo este sofrido duas revisões por meio de medidas provisórias, posteriormente convertidas em leis. A utilização de tais instrumentos normativos para alterar disposições do PPA representou extrapolamento de competência por parte do Chefe do Poder Executivo Estadual, tendo em vista que no âmbito do Estado da Paraíba, a matéria está inserida no rol de atribuições do Poder Legislativo, conforme disposto no art. 52, inciso II, da Constituição Estadual.

LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIA (LDO)

- Verificou-se a compatibilidade da Lei de Diretrizes Orçamentárias com o Plano Plurianual relativo ao período 2008/2011, bem como o atendimento, por parte do seu conteúdo, dos requisitos previstos na Constituição Federal e na Lei de Responsabilidade Fiscal.
- Evidenciou-se três inconformidades, motivando o envio de Alerta ao então Governador do Estado da Paraíba, Sr. José Targino Maranhão, quais sejam:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

- a) falha na previsão dos gastos com manutenção e desenvolvimento, por incluir no seu cômputo até setenta por cento das despesas custeadas pelo Tesouro com o pagamento de inativos e pensionistas oriundos do sistema estadual de ensino;
- b) inclusão dos valores consignados a título de perdas em favor do FUNDEB na base de cálculo, para só então ser calculada a previsão de vinculação dos gastos com ações e serviços públicos de saúde.
- c) computação na previsão de gastos com ações e serviços públicos de saúde de setenta por cento das despesas custeadas pelo Tesouro com encargos e amortização da dívida, contratada anteriormente a 1º de janeiro de 2000, contrariando o que dispõe a Resolução CNS 322/2003, que rege a matéria.

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA)

- O Orçamento do Estado da Paraíba para o exercício de 2011 foi aprovado, publicado e enviado a este Tribunal dentro do prazo previsto na Resolução RN – TC – 05/06.
- A referida Lei limitou a abertura de créditos suplementares em 25% do total das despesas fixadas e não autorizou a realização de operações de crédito por antecipação de receita.
- Destacou-se em relação à LOA os seguintes aspectos:
 - a) as despesas com pessoal e encargos fixadas na LOA/2011 são inferiores à execução de 2010;
 - b) as previsões de dotação para pagamento de vencimentos e vantagens fixas do pessoal civil e militar da LOA/2011 também são inferiores às aquelas realizadas em 2010;
 - c) déficit de R\$ 396.240.000,00 entre os encargos previdenciários custeados com recursos de Contribuições Sociais e o montante destas;
 - d) utilização de Medida Provisória para embasar a transferência de recursos de um órgão para outro, contrariando a regra do art. 170, inciso I, da Constituição Estadual, que atende ao princípio da simetria constitucional e exige prévia autorização legislativa;
 - e) edição de medidas provisórias para tratar de matérias destituídas do caráter de relevância e urgência, em contraposição ao disciplinado no art. 63, § 3º, da Constituição Estadual.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

01.3. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA e PATRIMONIAL

- *Execução orçamentária superavitária em R\$ 0,43 bilhões ou pouco mais de 6% da receita realizada.*
- *O repasse de recursos aos Poderes e Órgãos, em comparação com os valores orçados, com exceção da Assembléia Legislativa, todos os outros Órgãos e Poderes (Tribunal de Contas, Justiça Comum, Ministério Público, Defensoria Pública e UEPB), receberam recursos em valores inferiores àqueles previstos no orçamento.*

Tal resultado vai de encontro à decisão do Tribunal de Contas expressa através do Alerta, que determinou ao Exmo. Governador do Estado que adotasse as providências necessárias para o exato cumprimento das transferências dos recursos orçamentários, a serem liberados em parcelas duodecimais aos Poderes e Órgãos.

- *Foi utilizada a conta "DESPESAS A APROPRIAR" no Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado," para efetuar registros de despesas efetivamente realizadas, porém sem dotação orçamentária, caracterizando transgressão às disposições da Lei n.º 4.320/64, da Lei Estadual n.º 3.654/71, da LOA/2011 e da LDO/2011.*
- *Foram realizadas modificações no plano de aplicação dos recursos de empréstimo junto ao BNDES, diversas vezes por meio de edição de Medida Provisória, contrariando o disposto no art. 62, § 1º, alínea "d", da Constituição Federal.*
- *Do total dos restos a pagar inscrito em 2010 (R\$ 95.911 mil), foram pagos 57,27% (R\$ 54.932 mil), sendo o valor restante, equivalente a 42,73% (R\$ 40.979 mil), cancelados, contrariando o entendimento firmado na Portaria Conjunta STN/SOF n.º 4, de 30/11/2010, válida para o exercício de 2011.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

- *O Balanço Orçamentário apresentou receitas arrecadadas que superaram as despesas executadas, demonstrando superávit correspondente a R\$ 435.765 mil.*
- *O Balanço Financeiro apresentou situação superavitária em R\$ 143.228 mil. O saldo transferido para o exercício seguinte (2012) alcançou o montante de R\$ 1.185.938 mil, estando 99,13% do total alocados na conta "bancos e correspondentes".*
- *O Balanço Patrimonial foi corretamente elaborado e demonstra com precisão a situação patrimonial, haveres e obrigações do Estado. Houve cancelamento de R\$ 139.711 mil de restos a pagar, dos quais R\$ 40.979 mil processados e R\$ 98.732 mil não processados, observando-se que o cancelamento de restos a pagar processados não poderia ter sido efetivado, conforme entendimento da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, consubstanciado na Portaria Conjunta STN/SOF n.º 4, de 30/11/2010, válida para o exercício de 2011.*
- *As demonstrações das variações patrimoniais evidenciaram resultado patrimonial deficitário, no valor de R\$ 15.584.368 mil, que foi influenciado pela contabilização das provisões matemáticas previdenciárias, no valor de R\$ 16.474.929 mil, na dívida fundada do Estado.*

01.4. DESPESAS CONDICIONADAS:

- *MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO – MDE*
 - *Não foi cumprindo o mandamento constitucional, tendo em vista que a aplicação em MDE representou 20,83% da receita líquida de impostos e transferências.*
 - *Não houve cumprindo dos ditames constitucionais e legais, no que se refere à atuação prioritária no ensino médio. Visto que o valor aplicado nesta etapa de ensino permanece ainda na terceira posição.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

- *Não foi registrado o ingresso de recursos decorrentes dos juros recebidos pela aplicação financeira dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Escolar, nem do Salário Educação, estando em desacordo com o previsto nos itens 10.3 e 11.2 da Portaria 249 da STN.*

▪ **FUNDO DA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO – FUNDEB**

A Auditoria apurou o percentual de 68,58%, na aplicação destas despesas, sendo plenamente obedecidas as determinações legais. Verificou também que o saldo acumulado incluindo o valor relativo à complementação da União, para 2012 foi de R\$ 83.874 mil, representando 10,93% das receitas recebidas, descumprindo o art. 21, § 2º, da Lei n.º 11.494/07.

▪ **AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE**

Ao examinar a composição da despesa, a unidade técnica entendeu que a aplicação atingiu o valor de R\$ 683.795 mil, equivalente a 12,56% dos recursos de impostos, atingindo as exigências constitucionais mínimas para aplicação em ações e serviços públicos de saúde.

Posteriormente, tendo em vista que o Ministério Público junto ao Tribunal discordou da inclusão nestes gastos dos encargos advindos do Programa de Desenvolvimento do Turismo (PRODETUR) e solicitado a realização de novos cálculos, desconsiderando-se tais gastos, a Auditoria, após a análise da defesa apresentada pelo interessado, refez os cálculos e retificou o percentual para 13,12%, todavia o Parquet observou que houve equívoco por parte da Auditoria ao excluir o montante de R\$ 70.326 mil de restos a pagar cancelados em 2011 no Relatório Inicial, já que os mesmos não possuíam disponibilidade financeira em 2010 e, por isto, em conformidade com as regras definidas pelo STN, não foram considerados nos cálculos deste exercício. E, concluiu que o Estado atingiu o percentual de 12,70% da receita corrente líquida com ações e serviços públicos de saúde, atendendo ao que determina Constituição Federal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

▪ PESSOAL

Ao final do exercício de 2011, o Estado contava com 92.260 servidores ativos (72%), 24.509 inativos (19%) e 11.252 pensionistas (9%). Dos servidores ativos, 84.864 estavam lotados no Poder Executivo, 4.414 no Poder Judiciário, 1.547 na Assembléia Legislativa, 973 no Ministério Público e 462 no Tribunal de Contas.

Do montante de servidores ativos acrescidos à folha de pagamento do Estado no exercício de 2011, em relação ao exercício de 2010, houve um decréscimo de 3% de servidores ativos (-2.920 servidores).

A Auditoria destacou também a existência de servidores contratados na saúde sem aprovação em concurso público e com vínculo precário sob a denominação "codificados" e que sequer são incluídos nas folhas de pessoal encaminhadas para este Tribunal, apesar de existir um concurso público ainda dentro do prazo de validade com candidatos aprovados, representando ofensa ao disposto no art. 37, IV, da Magna Carta.

02. IMPROPRIEDADES APONTADAS PELA AUDITORIA E OBJETO DE CONTROVÉRSIAS DE INTERPRETAÇÃO

Com relação às irregularidades quanto à:

- Utilização de medida provisória para tratar de temas relacionados ao PPA, contrariando as disposições contidas no art. 52, inciso II, art. 166, § 5º e art. 169, caput e § 1º, todos da Constituição Estadual, bem como no art. 62, § 1º, alínea d, da Constituição Federal.
- Transferência de recursos de um órgão para outro com base em medida provisória, descumprindo o art. 170, inciso I, da Constituição Estadual, que exige prévia autorização legislativa.
- Edição de medidas provisórias acerca de matérias sem o comprovado caráter de relevância e urgência, nos termos do art. 63, § 3º, da Constituição Estadual.
- Utilização de medida provisória para tratar de matéria orçamentária, contrariando o disposto no art. 62, § 1º, alínea d.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Assiste razão ao órgão Técnico de Instrução quando ao apontar a irregularidade de tais procedimentos. Embora as medidas provisórias tenham sido aprovadas e convertidas em lei pelo Poder Legislativo, remanescem os vícios formais porventura existentes no instrumento inicial, todavia entendendo que a falha reveste-se de natureza formal, comportando determinação ao Chefe do Poder Executivo e ao Poder Legislativo para evitar repetição do procedimento.

- No tocante ao não cumprimento da meta fiscal do Resultado Nominal, contrariando o que dispõe a LC nº 101/2000, LDO/2011 – A própria Auditoria reconheceu, por ocasião da defesa apresentada, que o volume da inscrição de precatórios judiciais no exercício de 2011, R\$ 259.812.681,89 afetou de forma relevante o Resultado Nominal. Por outro lado, verificou que houve um incremento na Disponibilidade de Caixa, em relação ao exercício anterior, capaz de proporcionar uma diminuição na Dívida Fiscal Líquida da ordem de R\$ 268.474 mil, a qual, contudo, não foi suficiente para atingir a meta estipulada para o exercício que correspondia a um decréscimo de R\$ 484.553 mil. Assim, a inobservância às diretrizes da LDO acarreta a aplicação de multa ao gestor, com fundamento no art. 56, inciso VIII, da Lei Orgânica deste Tribunal.
- As falhas relativas às divergências entre os valores da despesa de “Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados”, ausência de controle das despesas realizadas com recursos provenientes da fonte 70 e cancelamento de R\$ 40.979 mil de restos a pagar processados, contrariando o entendimento firmado na Portaria Conjunta STN/SOF nº 4, de 30/11/2010 comportam recomendação ao chefe do Poder Executivo para correção.
- No tocante à transformação de cargos por meio de decreto, contrariando o disposto no artigo 84, VI, b, da Constituição Federal, a Auditoria, por ocasião da análise da defesa, verificou que a tese sustentada pelos interessados segundo a qual o Decreto 32.069/11 apenas regulamentou as mudanças estabelecidas pela Lei 9.332/11, não prospera, pois na realidade, ele trouxe novas transformações não previstas na lei, sendo entendimento unânime na doutrina, jurisprudência e na legislação constitucional e infraconstitucional que os cargos públicos são criados ou



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

transformados por lei, com denominação própria e vencimento pago pelos cofres públicos, para provimento em caráter efetivo ou em comissão.

Desta forma, entendo que esta irregularidade também comporta determinação ao Chefe do Poder Executivo e ao Chefe do Poder Legislativo a fim de não mais incorrer neste procedimento.

- Repasses de recursos em valores inferiores aos discriminados no Cronograma Mensal de Desembolsos, descumprindo o alerta TCE-GAB /USP-GE – nº 02/2011 - Não foram apresentados novos dados ou argumentos capazes de alterar a constatação inicial da Auditoria. A falha comporta recomendação ao Chefe do Executivo para estrita observância aos valores fixados no Cronograma Mensal de Desembolso.
- Expedição de atos governamentais dos quais resultaram aumento da despesa com pessoal, em período em que lhe era defeso, por força do art. 22, § único, da LCN 101/00.

A despeito do alerta emitido por esta Corte e dos preceitos legais contidos no artigo 22, parágrafo único e seus incisos, da LC 101/2000. Segundo a defesa "Quanto à relação DTP/RCL, constata-se que, por equívoco, o relatório da Auditoria registra que *"até o segundo quadrimestre", o percentual ainda "não" havia alcançado o limite prudencial definido no art. 22, § único, da LC n. 101/00, portanto, era defeso ao Poder, entre outros, o provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança (Art. 22, § único, alínea IV, LRF).*" Como é sabido, o limite prudencial para despesa total com pessoal do Poder Executivo, com relação à receita corrente líquida, é de 46,55%, e, segundo os valores apurados pela própria Auditoria até o segundo quadrimestre, o percentual da DTP/RCL alcançou apenas 44,37%, portanto, abaixo do limite prudencial, não cabendo a aplicação das vedações impostas pelo art. 22, § único, da LC n. 101/00."

A defesa ainda destaca que, em atenção à recomendação feita por meio de alerta, "o Governo do Estado adotou medidas saneadoras no sentido de restringir o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

aumento de despesas com pessoal, culminando, ao final do exercício, com um percentual de DTP/RCL de 41,62%, ou seja, bem abaixo dos limites máximos preconizados nos artigos 19 e 20 da LRF."Em seguida, o defendente ressalta que "em 1º de Janeiro de 2011, teve início o mandato do atual Governador do Estado e, como acontece nestas ocasiões, ocorreu a substituição dos ocupantes de cargos comissionados pertencentes à Estrutura Administrativa do Poder Executivo Estadual." "A simples substituição de ocupantes de cargos comissionados não representa aumento de despesa com Pessoal e Encargos e, portanto, não está vedada." "A visar o entendimento da auditoria, quando da mudança de Gestor, estando o Estado e/ou Poderes e Órgãos, a que se refere o art. 20 da LRF, além do limite prudencial, o Titular estaria impedido de demitir os ocupantes de cargos em comissão, pois se assim procedesse não poderia substituí-los e, portanto, não teria como Governar." "Numa interpretação teleológica, a vedação contida no inciso IV do parágrafo único do art. 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal, não alcança o provimento de cargos comissionados, quando tais atos visam tão só substituir aqueles que foram exonerados em face da mudança de mandatário e, portanto, SEM AUMENTO DE DESPESAS. O fim que a lei deseja é evitar o aumento da despesa com pessoal, que "inocorre" em razão da simples substituição." "Sendo oportuno registrar que a natureza do cargo em comissão exige um vínculo de confiança entre quem nomeia e quem é nomeado. A **AUDITORIA** afirmou que, conforme já exposto em relatório inicial, a relação despesa total com pessoal sobre receita corrente líquida do Poder Executivo foi de 48,34% no primeiro quadrimestre de 2011, portanto, 1,79% acima do limite prudencial definido no art. 22, § único, da LRF, sendo motivo, inclusive, de alerta emitido pelo Exmo Sr. Conselheiro Relator.

Apenas a partir do final do segundo quadrimestre, época de elaboração do relatório de gestão fiscal – 2º quadrimestre, levando em consideração os Pareceres Normativos PN TC n. 77/00 e 05/04, o referido percentual atingiu 44,37%. Portanto, até o final do segundo quadrimestre (até agosto de 2011), era defeso ao Poder Executivo o aumento da despesa com pessoal. Em amostra selecionada pela Auditoria (Doc. TC n. 05888/12), observa-se o provimento de vários cargos em comissão, como assessores técnicos, assistentes administrativos, assistentes de gabinete e tantos outros, que foram nomeados entre os meses de abril e maio de 2011, período em que era vedada a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

nomeação por força do Art. 22, § único, inciso IV, LRF, Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:[...] IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança. Assim, se era vedado o provimento de qualquer cargo público, admissão ou contratação de pessoal, com muito mais propriedade, também era vedada a nomeação para cargos em comissão. Ademais, de acordo com Art. 169, § 3º, da CF, a redução da despesa com este tipo de cargo público consiste em medida fundamental e primeira para o retorno ao percentual estabelecido para despesa total com pessoal: Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar. § 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências: I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança. Manteve, ao final, o posicionamento sobre a irregularidade.

Assiste razão à Auditoria, posto que as normas constitucionais e legais em vigor vedam atos de aumento de despesa enquanto perdurar o excesso em relação do limite prudencial, prevendo, inclusive, mecanismos de redução para atingir níveis de despesas compatíveis com os limites legais. Entretanto, não foi evidenciada durante a instrução processual se as nomeações que causaram incremento da despesa com pessoal tiveram origem em determinações judiciais, hipótese em que o gestor não poderia ser responsabilizado.

A irregularidade enseja a aplicação de multa à autoridade competente, sem prejuízo das recomendações à atual gestão no sentido da estrita observância aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal e aos alertas e outras determinações emanadas deste Tribunal.

- Ocorrência de "DESPESAS A APROPRIAR", que, ao longo do exercício, somaram, aproximadamente, R\$ 230.745 mil, em desobediência a Lei 4.320/64, Lei Estadual 3.654/71, LOA/2011 e LDO/2011 - Irregularidade desta natureza também foi



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

constatada no exercício anterior. Não obstante, que neste exercício o valor destas despesas tenha sido bem inferior ao do exercício anterior, entendo ainda que a constatação fundamenta a aplicação de multa, nos termos do art. 56 da Lei Orgânica desta Corte.

- Existência de servidores contratados na saúde sem aprovação em concurso público e com vínculo precário sob a denominação "codificados" e que sequer são incluídos nas folhas de pessoal encaminhadas para este Tribunal, bem como ficou constatado que existia um concurso público ainda dentro do prazo de validade com candidatos aprovados o que representa uma ofensa ao disposto o art. 37, IV da nossa Carta Política – Devido a gravidade dos fatos já foi determinada por este Tribunal a formalização de processo específico para apurar detalhadamente a irregularidade, devendo a matéria ser desconsiderada para fins de emissão de parecer neste processo.
- Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, mesmo considerando os gastos com ensino superior, alcançou o percentual de 20,83% da receita líquida de impostos e transferências não atingindo o mínimo constitucionalmente exigido - Após análise da defesa apresentada o órgão Técnico retificou o percentual aplicado para 24,38%. Neste aspecto, verifica-se que, seguindo o entendimento já sedimentado por este Tribunal ao longo dos anos, e, considerando, ainda, que as despesas pagas com recursos da complementação da União só devem ser apropriadas aos gastos com MDE na proporção de 30% dos referidos recursos, conforme estabelece o Art. 5º § 2º da Lei nº 11.494/07, refiz o cálculo dos gastos com MDE, obtendo o percentual aplicado correspondente a 25,02% da receita base, atendendo assim, o percentual exigido constitucionalmente, conforme demonstrado na tabela abaixo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

GASTOS EM MDE X RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS

<i>(A) Receita base, conforme cálculo da Auditoria (fls. 855)</i>	5.443.684
<i>(A1) Dedução em favor dos Municípios – (Relator)</i>	1.560
<i>(A2) TOTAL (A-A1)</i>	5.442.124
<i>B (+) INCLUSÕES DE DESPESAS</i>	
<i>(B1) Perda para o FUNDEB – (Auditoria)</i>	353.085
<i>(B2) Despesas Empenhada F.12 com recursos 00 – (SAGRES)</i>	291.284
<i>(B3) Despesas Empenhada F.12 com recursos 01 – (SAGRES)</i>	185.242
<i>(B3) Despesas Empenhada F.12 com recursos 03 – (SAGRES)</i>	774.789
<i>(B4) Restos a pagar 2010 pagos após 31.03.2009 (fls. 852)</i>	2.086
<i>(B5) TOTAL (B1+B2+B3+B4)</i>	1.606.486
<i>C (-) EXCLUSÕES DE DESPESAS</i>	
<i>(C1) 70% das despesas pagas com recurso da complementação da União (Relator)</i>	17.361
<i>(C2) Restos a pagar de 2011 não pagos até 31.03.2012</i>	36.886
<i>(C3) Despesas excluídas pela Auditoria</i>	190.696
<i>(C4) TOTAL = C1+C2+C3</i>	244.943
<i>(D) TOTAL DE GASTOS COM MDE = (B5-C4)</i>	1.361.543
<i>PERCENTUAL (D/A2)</i>	25,02

- Saldo financeiro para o exercício de 2012 do Fundo de Manutenção Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB representou 10,93%, das receitas recebidas, descumprindo o art. 21, § 2º da Lei nº 11.494/07 – No tocante a esta irregularidade apontada deve ser observado o que dispõe a Resolução TC 08/2010 em seu art. 5º, inciso I:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Art. 5º. No exame das Prestações de Contas Anuais o

Tribunal observará:

- I. a existência de saldo financeiro do FUNDEB disponível em valor superior ao limite de 5% (cinco por cento) referido no § 1º do art. 3º desta Resolução Normativa; § 1º. Até 5% (cinco por cento) dos recursos a que se refere o art. 1º dessa Resolução Normativa.**

Assiste razão a defesa quando informa que o saldo disponível não é o mesmo que saldo em conta corrente, quando há despesas realizadas e não pagas. Desta forma, excluído o valor dos restos a pagar do saldo da conta corrente, o saldo disponível passa para R\$ 20.953.376,04 (vinte milhões novecentos e cinquenta e três mil trezentos e setenta e seis reais e quatro centavos), equivalente, portanto, a 2,7% (dois inteiros e sete décimos por cento), dos RECURSOS DO FUNDEB, cumprindo, assim, o disposto no art. 21, § 2º da Lei nº. 11.494/07, em conformidade com o entendimento deste Tribunal nos termos da RN-TC – 08/2010.

- ***Ausência de registro do ingresso de recursos decorrentes dos juros recebidos pela aplicação financeira dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Escolar, nem do Salário Educação, durante o exercício em análise, em desacordo com o previsto nos itens 10.3 e 11.2 da Portaria 249 da STN, de 30 de abril de 2010.***

A irregularidade apontada diz respeito ao não preenchimento do formulário padrão, referente às alíneas 10.3 e 11.2, como a própria Auditoria admite, e, não a falta de registro de receita. Assim, a falha reveste-se de caráter formal devendo ser relevada sem prejuízo de recomendação ao gestor no sentido do aperfeiçoamento dos procedimentos de registro contábil, a fim de evitar reincidência nestes equívocos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

No tocante à gestão do Sr. Rômulo José Gouveia, a unidade técnica não detectou qualquer irregularidade inerente ao período em que esteve à frente do Governo do Estado da Paraíba (16 a 24/09/2011).

Por todo o exposto, Senhor Presidente e Senhores Conselheiros, constatou-se que a **PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS do GOVERNADOR DO ESTADO, Sr. RICARDO VIEIRA COUTINHO**, relativa ao **exercício de 2011 (Processo TC 01600/12)**, apresentou algumas impropriedades que devem ser afastadas e outras que, apesar de infringirem normas vigentes, são passíveis de penalidade pecuniária e recomendações ao governador do Estado.

Por tudo isto, **voto** pela:

- I. Emissão e encaminhamento ao julgamento da ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DA PARAÍBA, deste PARECER FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS DE GESTÃO do Governador, Sr. RICARDO VIEIRA COUTINHO, exercício de 2011.***
- II. Emissão de PARECER FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS prestadas pelo Sr. RÔMULO JOSÉ GOUVEIA, então Vice-Governador, no exercício do Poder Executivo Estadual, que assumiu a titularidade no período de 16 a 24/09/2011.***
- III. Aplicação de multa ao Governador, RICARDO VIEIRA COUTINHO, em seu valor máximo de R\$ 3.000,00 (três mil reais) de acordo com o art. 56, inciso II, VIII da Lei Complementar 18/93 – LOTCE, assinando-lhe o prazo de sessenta (60) dias, a contar da data da publicação do Acórdão, para efetuar o recolhimento ao Tesouro Estadual, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, a que alude o art. 269 da Constituição do Estado, cabendo ação a ser impetrada pela Procuradoria Geral do Estado (PGE), em caso do não recolhimento voluntário, devendo-se dar a intervenção do Ministério Público comum, na hipótese de omissão da PGE, nos termos do § 4º do art. 71 da Constituição Estadual.***



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

- IV. Recomendação ao Governador do Estado da Paraíba, Sr. Ricardo Vieira Coutinho, exortando-o a tomar providências no sentido da não reincidência das impropriedades aqui apontadas, bem como, para implementar medidas capazes de reverter o déficit previdenciário apurado ao longo dos anos, e que, neste exercício, mesmo somando-se o aporte financeiro, apresentou um déficit no valor de R\$ 64.160 mil.***
- V. Recomendação ao Procurador Geral de Justiça no sentido de examinar, sob o prisma da constitucionalidade, a Lei Estadual nº 6.676/98, que determina a inclusão de despesas com inativos no câmputo das aplicações em MDE, adotando as medidas cabíveis no âmbito das competências do Ministério Público.***

É O VOTO.

João Pessoa, 23 de agosto de 2012

Antônio Nominando Diniz Filho
Conselheiro



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO-TC- 1600/12

VOTO DO CONSELHEIRO FÁBIO TÚLIO FILGUEIRAS NOGUEIRA

Segundo o Aurélio, controle é o ato ou efeito de controlar; fiscalização exercida sobre as atividades de pessoas, órgãos, entre outros, para que não se desviem das normas preestabelecidas. Do conceito proposto são extraídos dois atores que figuram em pólos opostos, controlador e controlado.

A Constituição Estadual, art. 71, atribui à Assembleia Legislativa competência para o exercício do controle externo das contas do Executivo Estadual (controlado), com auxílio do Tribunal de Contas Estadual.

O suporte prestado pelo TCE/PB, como quaisquer outras Cortes de Contas estaduais, não se reveste de caráter submissivo. Muito além de mero auxiliar do Legislativo, a instituição ‘Tribunal de Contas’ é constitucionalmente dotada de funções e competências autônomas e exclusivas, que a fazem transitar ao lado do precitado Poder, sem com ele se confundir.

O preclaro Ministro do STF Carlos Ayres Brito¹ caminha em idêntica senda, verbis:

Mas esse tipo de auxiliaridade nada tem de subalternidade operacional, vale a repetição do juízo. Traduz a co-participação inafastável de um dado Tribunal de Contas no exercício da atuação controladora externa que é própria de cada Poder Legislativo, no interior da respectiva pessoa estatalfederada.

(...)

Por este modo de ver as coisas, avulta a indispensabilidade ou a rigorosa essencialidade da função tribunalícia de contas. De uma parte, não é a Corte Federal de Contas um órgão ou instituição que se acantone na intimidade estrutural do Congresso Nacional. De outra banda, não opera essa mesma Corte de Contas como órgão meramente auxiliar do Congresso Nacional. Sua atuação jurídica se dá a latere do Congresso, junto dele, mas não do lado de dentro.

(...)

Tudo fica mais claro quando se faz a distinção entre competências e função. A função de que nos ocupamos é a mesma, pois outra não é senão o controle externo. As competências, no entanto, descoincidem. As do

¹ O Regime constitucional dos Tribunais de Contas. Revista Diálogo Jurídico. Disponível em [HTTP://www.facape.br/ivan/constitucionalI/tribunal_de_contas.pdf](http://www.facape.br/ivan/constitucionalI/tribunal_de_contas.pdf).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Congresso Nacional estão arroladas nos incisos IX e X do art. 49 da Constituição, enquanto as do TCU são as que desfilam pela comprida passarela do art. 71 da mesma Carta Magna. Valendo anotar que parte dessas competências a Corte Federal de Contas desempenha como forma de auxílio ao Congresso nacional, enquanto a outra parte sequer é exercida sob esse regime de obrigatoria atuação conjugada.

O longo caminho trilhado até a manifestação desta Casa, materializada na emissão de parecer prévio, em apoio ao Legislativo, consome tempo e recursos físicos e humanos. Inicia-se na fiscalização concomitante das ações administrativas, passando pelo exame da prestação de contas apresentada, devidamente retratado nos relatórios emitidos pela Unidade Técnica, sobre os quais opina o Parquet.

Examinar as contas do Executivo Estadual é exercício digno dos trabalhos postos sobre os ombros da figura mitológica de Hércules. A complexidade da análise não decorre exclusivamente das vultosas cifras que envolvem o orçamento, mas, acima de tudo, pela vasta e diversificada atuação do Ente, que alcança todos os rincões da Paraíba, impactando, de forma positiva ou negativa, na rotina da sociedade.

Antecedendo o aprofundamento nos aspectos meritórios da autópsia das contas de gestão do Governador Ricardo Vieira Coutinho, relativas ao exercício de 2011, é imperioso, por dever de justiça, reverenciar o espetáculo instrutório consubstanciado nos tantos pronunciamentos dimanados do Corpo Técnico dos servidores desta Corte no âmbito das Divisões e Departamento de Acompanhamento da Gestão Estadual da Diretoria de Auditoria e Fiscalização, disposto no transcurso do álbum processual eletrônico. O esforço e a dedicação dos técnicos permitiram a produção de juízo de valor que vai além dos aspectos formais da arrecadação e aplicação dos recursos públicos.

Registre-se a inestimável contribuição do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, que através do Parecer n. 844/12, da lavra da Procuradora-Geral Doutora Isabela Barbosa Marinho Falcão, estabeleceu, segundo as premissas de estilo, com inegável brilho e densidade, os fundamentos jurídicos e legais de cada aspecto que se examina nas contas anualmente prestadas pelo Chefe do Executivo Estadual.

Por derradeiro, rendo encômios ao judicioso e sempre lúcido voto proferido pelo Relator, Conselheiro Umberto Silveira Porto, que desfilou com desenvoltura na passarela dos assuntos abordados pelo Órgão Auditor, guardando posição sob o pátio de argumentos técnicos, muito bem esposados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Superada a fase preliminar, imergirei no mar das irregularidades acusadas, sinalizando, em cada uma delas, sob aspectos legais, doutrinários e jurisprudenciais, o entendimento por mim adotado.

Irregularidades apontadas pela Unidade Técnica de Instrução.

- 1. Utilização de medida provisória para tratar de temas relacionados ao PPA, contrariando as disposições contidas no art. 52, inciso II, art. 166, § 5º e art. 169, caput e § 1º, todos da Constituição Estadual, bem como no art. 62, § 1º, alínea d, da Constituição Federal.**
- 2. Edição de medidas provisórias acerca de matérias sem o comprovado caráter de relevância e urgência, nos termos do art. 63, § 3º, da Constituição Estadual.**
- 3. Utilização de medida provisória para tratar de matéria orçamentária, contrariando o disposto no art. 62, § 1º, alínea d.**
- 4. Transferência de recursos de um órgão para outro com base em medida provisória, descumprindo o art. 170, inciso I, da Constituição Estadual, que exige prévia autorização legislativa.**

A Constituição Federal, em seu art. 62, delimita o espectro de edição das medidas provisórias, podendo ser destacado os seguintes trechos, in litteris:

Art. 62. Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.

§ 1º É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

(omissis)

d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º;

Mesmo o mais desatento exegeta não terá dificuldades em afirmar que a utilização de medidas provisórias para tratamento de matérias relacionadas aos instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA) é conduta atentatória aos mandamentos da Carta Maior.

É patente a inconstitucionalidade, contudo, falece competência a este Tribunal para exercer o controle da constitucionalidade dos atos normativos editados, função destinada ao Poder Judiciário.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Em situações da espécie, com supedâneo no inciso XI, do art. 71, da CF, é dever deste Órgão “representar ao Poder competente sobre as irregularidades ou abusos apurados”. Cabe ainda recomendar ao atual Mandatário do Executivo Estadual que limite a edição dos referidos atos normativos às estritas fronteiras estatuídas na Carta alcunhada de Cidadã, na feliz definição do saudoso Ulysses Guimarães.

5. Não cumprimento da meta fiscal do Resultado Nominal, estabelecida na LDO/2011.

De início, para apuração do resultado nominal agrega-se, ao valor do resultado primário, o montante de juros nominais (conta de juros) incidentes sobre a dívida do governo resultante de operações financeiras junto a outrem, quer do setor público ou privado, financeiro ou não.

O resultado nominal permite avaliar efetivamente, na ocorrência de déficit fiscal, o volume de recursos que o governo teve que buscar junto ao mercado (interno ou externo) para financiar suas despesas refletindo, também, no aumento da dívida pública.

Feitas as exposições conceituais, ressalte-se que a LDO, instrumento de planejamento que é, estabelece metas de resultados primário e nominal a serem perseguidas para a manutenção sobre estrito controle do nível de endividamento do setor público. Ligeiros desvios são admitidos e até tolerados, vez que o patamar contido nas diretrizes orçamentárias é fruto de exercício de estimativa, não podendo ser tomado o seu alcance como norte inflexível.

Em certa medida a falha relativa ao não cumprimento da meta fiscal do resultado nominal foi digna de considerações por mim exaradas nas contas referentes ao exercício de 2009, as quais trato de colacioná-las, verbis:

Sob a nossa ótica, também, não há que se falar em irregularidade, visto que a meta estabelecida na LDO, para fins de dívida consolidada, não deve ser encarada como um alvo fixo a ser atingido sem que haja qualquer possibilidade de flutuação, mesmo que mínima, até porque se tratam de projeções futuras, cujas realizações encontram-se na dependência de inúmeras variáveis. No caso concreto, o montante apurado ao final do exercício destoou em apenas 2,01% do marco projetado, variação plenamente aceitável.

O resultado nominal idealizado no Anexo de Metas Fiscais seria a redução da Dívida Fiscal Líquida em R\$ 484.553 mil, todavia, o resultado do período importou em R\$ 268.474 mil, ou seja, 44,6% menor que valor



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

inicialmente projetado. De qualquer sorte, nota-se acentuado recuo das obrigações líquidas, motivado pela implantação de política fiscal equilibrada, em muito diferindo da situação noticiada no exercício anterior. Ademais, por justiça, é interessante noticiar o pujante Resultado Primário (R\$ 452.607 mil) obtido no período em análise, superando em mais de 300% o alcançado no exercício anterior (2010).

Por fim, sublinhe-se o reconhecimento da Secretaria do Tesouro Nacional do esforço e êxito na implantação de uma política fiscal equilibrada e saudável, suficiente para resgatar o Estado da situação cambaleante em que se encontrava. Sendo assim, não vislumbro ato digno de censura ou sanção.

6. Ocorrência de “DESPESAS A APROPRIAR”, que, ao longo do exercício, somaram, aproximadamente, R\$ 230.745 mil, em desobediência a Lei 4.320/64, Lei Estadual 3.654/71, LOA/2011 e LDO/2011.

Sobre o tema já emiti posição quando da análise das contas do Governo do Estado, exercício 2010 (processo TC nº 3253/11), a qual reputo inteiramente aplicável ao vertente caso, verbis:

A Lei nº 4.320/64 estabelece que a despesa observará um ciclo, iniciado pela autorização legislativa para assunção de obrigações, consignada na LOA ou em créditos adicionais, a emissão de empenho, a liquidação e, finalmente, o pagamento.

A Constituição Federal, em seu art. 167, assim estatui:

Art. 167. São vedados:

I – (...)

II – a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;

O dispositivo constitucional é perspicuo ao proibir, sem comportar exceções, a realização de despesa que não disponha de lastro orçamentário suficiente para albergá-la, sua inobservância é afronta direta a Lex Mater.

A Lei nº 4.320/64, em seu art. 60, determina que não haverá despesa sem prévio empenho. De mesmo norte, a emissão de empenho clama pela existência de créditos orçamentários, ou seja, os preceptivos constitucional e legal se completam no sentido de não se admitir despesas sem dotação correspondente. Portanto, a conduta esquadrihada é grave ofensa à norma legal e constitucional.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Não se pode olvidar que a gênese do ato infracional vincula-se a falhas na elaboração da Lei Orçamentária Anual. Perscrutando a LOA, é nítido o planejamento cambaleante, vez que o Executivo, por exemplo, consignou créditos orçamentários para o pagamento de pessoal e encargos da unidade orçamentária “Polícia Militar do Estado” inferiores ao fixados no orçamento do exercício financeiro anterior, sem levar em consideração o crescimento vegetativo, ano a ano, das referidas obrigações.

A LOA, assim como a LDO e o PPA, é instrumento/mecanismo essencialmente de planejamento e como tal exige estudos prévios, baseados na execução orçamentária de exercícios anteriores, para a fixação das despesas e previsão das receitas. Ante o decorrido, é possível concluir que a fase de preparo da LOA foi esposada em critérios técnicos insuficientes (responsabilidade do Poder Executivo), culminando em colisão com a legislação da espécie.

A falha, contudo, comporta mitigação, tendo em vista que, como informado, a referida afronta já fora cometida em períodos anteriores, não tendo este Tribunal se posicionado de forma incisiva. Registre-se, pois, que esta Corte necessita se debruçar acerca de tal matéria evitando frestas que possibilitem a recidiva da pecha.

Vale lembrar que a prática contestada, para além da esfera local, é verificada, também, em nível federal, que, ao final do exercício, por vezes, edita decreto (vulgarmente conhecido como decretão ou jumbão) necessário ao ajuste (despesa x créditos orçamentários).

Apesar da falha evidenciada, que, a meu ver, não contamina negativamente as contas epigrafadas, é digna de nota a atitude do Governo do Estado em reduzir, de forma significativa, a utilização desse expediente orçamentário tortuoso, vez que as ‘despesas a apropriar’, detectadas em 2011, corresponderam a aproximadamente 29% da importância acusada no exercício imediatamente anterior. Levando-se em conta o predito recuo, deixo de aplicar a sanção legalmente estabelecida no inciso II, art. 56, da LOTCE/PB, sem prejuízo da recomendação ao atual ocupante do Palácio da Redenção no sentido de envidar esforços para o não cometimento de idêntico deslize.

7. Expedição de atos governamentais dos quais resultaram aumento da despesa com pessoal, em período em que lhe era defeso, por força do art. 22, § único, da LCN 101/00.

Há quase um ano atrás estávamos reunidos neste Plenário apreciando as contas do Estado, exercício 2010, e uma das irregularidades de maior relevo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

naqueles autos repousava no comprometimento da Receita Corrente Líquida, com despesas de pessoal, para muito além das balizas contidas na LRF.

É sabido por todos que nos albores do primeiro ano dessa administração, o Executivo Estadual promoveu profundas medidas de ajuste fiscal, notadamente na área de gastos com pessoal, para adequação às exigências fixadas no art. 20 da LRF, que resultou, ainda no segundo quadrimestre, no enquadramento legal das precitadas despesas.

A bem da verdade, é de bom tom repisar que a própria Secretaria do Tesouro Nacional – STN, publicamente, fez menções elogiosas as rigorosas medidas de ajustamento desenvolvidas no seio do Poder Executivo.

Em análise macroscópica, não foram perpetrados atos capazes de implicar em aumento de despesas de pessoal, pelo contrário, percebeu uma substancial redução do comprometimento da RCL com gastos dessa natureza.

Microscopicamente, ao debruçar-me sobre o relatório exordial, percebi que os atos questionados pela Auditoria referem-se exclusivamente a substituição de servidores ocupantes de cargos comissionados. A LRF veda a expedição de atos que resultam em aumento de despesas com pessoal, in casu, a mera troca de comissionados não repercute em elevação dos gastos em questão.

Destarte, examinando-se sob qualquer prisma, não há irregularidade passível de admoestação.

8. Transformação de cargos por meio de decreto, contrariando o disposto no artigo 84, VI, b, da Constituição Federal.

A exemplo das falhas tratadas em bloco, no início da minha manifestação, é nítido o óbice constitucional no que se refere à transformação de cargos por intermédio de decreto, pois tais alterações clamam a edição de lei específica. Porém, como dito, por determinação da LEX MATER, não será este Tribunal que tornará nula a mencionada transmutação, posto que a ele não foi conferida competência para tanto. Doutra banda, apesar das amarras comentadas, afronta debulhada dá ensejo à recomendações.

Feita as sumariadas ponderações, entendo que a falha não pode macular as contas em foco, posto que o exame ora realizado considera, basicamente, as atribuições e competências conferidas aos TCs, cabendo então representação ao Ministério Público Comum acerca da eiva evidenciada para providências a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

seu cargo, sem prejuízo da recomendação ao Governo do Estado que promova seus atos em harmonia com o regramento constitucional e legal.

9. Cancelamento de R\$ 40.979 mil de restos a pagar processados, contrariando o entendimento firmado na Portaria Conjunta STN/SOF nº 4, de 30/11/2010, válida para o exercício de 2011.

Sobre cancelamento de restos a pagar processados exarei manifestação, no bojo da prestação de contas da Fundação de Ação Comunitária – FAC, exercício 2006 (processo TC nº 2167/07, Acórdão APL TC nº 857/2011), cujas conclusões, por coerência, são extensíveis ao presente feito, verbum ad verbo:

A Contabilidade Pública é dividida em subsistemas, a saber: orçamentário, financeiro, patrimonial e de compensação.

Orçamentariamente, a despesa, para tornar-se perfeita e acabada, percorre algumas etapas: empenho, liquidação e pagamento. Segundo o art. 35 da Lei nº 4.320/64, pertence ao exercício as despesas nele legalmente empenhadas.

O ato de empenhar decorre da necessidade de reservar no orçamento vigente dotação suficiente para se contrapor a despesa assumida. Não se olvide que o simples empenhamento gera obrigação apenas na esfera orçamentária. Em termos patrimoniais, a obrigação passa a existir no momento em que se verifica o direito líquido e certo do credor de perceber a contraprestação pecuniária pela liquidação da despesa. Antes desta fase, não há exigibilidade da obrigação.

Segundo Feijó², ‘a denominação “restos a pagar” tem sua origem nos princípios da legalidade da despesa e da anualidade do Orçamento Público. O princípio da legalidade impõe que os atos dos quais resultem a execução de despesa se encontrem devidamente amparados na legislação, sendo um dos pré-requisitos a previsão na Lei Orçamentária. Do princípio da anualidade decorre a necessidade de se lançar a despesa a conta do exercício em que houve a respectiva autorização orçamentária.’

Dito isso, é perceptível que os restos a pagar não liquidados, per si, não representam encargos para a administração que os inscreveu, podendo, portanto, ser cancelados sem maiores dificuldades. Doutra banda, aqueles já processados, onde o direito do credor contra o Público Poder ficou constatado, o cancelamento opera-se como forma de ocultação de passivo, que poderá interferir negativamente em orçamentos futuros, porquanto tais dívidas são passíveis de reconhecimento e pagamento a contas de Despesas de Exercícios Anteriores. Cancelar restos processados, a rigor, não se

² FEIJÓ, Paulo Henrique. *Gestão de Finanças Públicas*; 2ª Ed. p. 365.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

coaduna com as boas práticas de gestão a serem perseguidas pela Administração Pública.

De outro norte, os restos a pagar possuem natureza de dívida de curto prazo (flutuante) e deverão ser adimplidos até o término do exercício seguinte a sua inscrição. Deixar restos a pagar registrados na dívida flutuante ano após ano, eternizando-os, sem a respectiva baixa (seja por pagamento, seja por cancelamento), desvirtua a sua gênese.

Neste sentido, este Egrégio Tribunal de Contas ao apreciar as Contas do Governo do Estado, em diversos momentos, recomendou o cancelamento de restos a pagar inscritos de forma perene na Dívida Flutuante dos Balanços Patrimoniais, por entender que aludido registro figurava como verdadeiros passivos fictícios.

Outrossim, o Decreto Estadual nº 25.666/04, a exemplo do Decreto Federal nº 4.526/02, determina em seu art. 2º que a inscrição de despesas como restos a pagar será automaticamente processada no SIAF, no encerramento de cada exercício financeiro, e terá validade até 31 de dezembro do ano subsequente.

Da exegese do preceptivo nuper, os restos a pagar inscritos ao final de determinado exercício que não forem baixados por pagamento até o término do exercício seguinte perdem a validade, deixando de existirem, devendo, por consequência, ser promovido o seu cancelamento, ressalvada a edição de novo Decreto, dentro do prazo de validade destes, prorrogando-os no tocante a sua vigência.

Sendo assim, inobstante os comentários explanados, não vislumbro irregularidade na conduta adotada pelos gestores em discepção, todavia, é imperioso recomendar que seja evitado cancelamento de restos a pagar liquidados por tolher direito de terceiro (fornecedor/prestador de serviço), ou ainda por que tal situação pode redundar num descontrole dos gastos públicos, notadamente, a conta de orçamentos futuros onde citadas obrigações podem ser reconhecidas e pagas, limitando sobremaneira a perfeita execução da peça orçamentária negativamente contaminada.

- 10. Divergências entre os valores da despesa de “Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados” calculados pela Auditoria e aqueles expostos como dedução da despesa bruta com pessoal publicados nos Relatórios de Gestão Fiscal relativos ao Poder Executivo e Consolidado.**
- 11. Ausência de controle das despesas realizadas com recursos provenientes da fonte 70 acarretando o desatendimento do disposto no artigo 8º, § único e artigo 50, inciso I, ambos da LRF.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

12. Ausência de registro do ingresso de recursos decorrentes dos juros recebidos pela aplicação financeira dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Escolar, nem do Salário Educação, durante o exercício em análise, em desacordo com o previsto nos itens 10.3 e 11.2 da Portaria 249 da STN, de 30 de abril de 2010.

As falhas arroladas foram tratadas com esmero pelo Ministério Público Especial, cujo entendimento filio-me a integralidade e faço questão de transcrevê-lo:

Os fatos apurados sinalizam o desrespeito ao Princípio da Transparência quando da exposição dos dados contábeis inerentes às Contas Públicas.

O postulado em referência, também conhecido como Princípio da Clareza, foi estabelecido pela Constituição Federal “como pedra de toque do Direito Financeiro. Poderia ser considerado mesmo um princípio constitucional vinculado à idéia de segurança orçamentária. Nesse sentido, a idéia de transparência possui a importante função de fornecer subsídios para o debate acerca das finanças públicas, o que permite uma maior fiscalização das contas públicas por parte dos órgãos competentes e, mais amplamente, da própria sociedade. A busca pela transparência é também a busca pela legitimidade. No mesmo sentido a lição de Ricardo Lobo Torres, para quem a transparência fiscal é um princípio constitucional implícito, que sinaliza no sentido de que a atividade financeira deve se desenvolver segundo os ditames da clareza, abertura e simplicidade. Dirige-se, assim, ao Estado como à sociedade [...]. De acordo com a lição de Marcelo Figueiredo: ao lado do planejamento responsável, a lei alude à transparência, também conceito novo, que vem dar maior elasticidade ao princípio da publicidade, garantia constitucional. Do modo em que inserida na lei, a transparência surge não somente como imperativo, como também com o objetivo de informar a decisão do administrador [...]. O princípio da transparência concretiza o princípio da cidadania (artigo 1º, inciso I, da CF) e oferece meios para que os cidadãos brasileiros possam não somente compreender a gestão dos recursos públicos, como efetivamente participar desse processo administrativo. Não se conceberia que a transparência pudesse apenas ser uma obrigação formal da administração, um requisito a ser cumprido para dar eficácia à boa gestão fiscal. É mais do que isso. Acreditamos que seja ademais de um requisito legal, uma necessidade para dar legitimidade às decisões do administrador, fundamentando suas opções técnicas e políticas em matéria de planejamento fiscal. De nada valeria todo o esforço de incentivo à participação se não pudesse a população e as entidades interessadas efetivamente opinar e, sobretudo, influenciar a decisão administrativa. A ‘apreciação’ exige conhecimento, explicação minuciosa das peças orçamentárias, preparação de quem vai examinar e esclarecimento de quem exhibe a conta, enfim, transparência e participação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

para efetivar a cidadania. Nesse sentido, o mandatário divide a responsabilidade com a sociedade. Decide segundo possibilidades, com o respaldo de pressões legítimas [...]. A transparência fiscal se revela como um mecanismo democrático que busca o fortalecimento da cidadania, servindo de pressuposto ao controle social e forma de valorar e tornar mais eficiente o sistema de controle das contas públicas, na medida em que enfatiza a obrigatoriedade de informação ao cidadão sobre a estrutura e funções de governo, os fins da política fiscal adotada, qual a orientação para elaboração e execução dos planos de governo, a situação das contas públicas e as respectivas prestações de contas” (MOTTA, Fabrício. NOTAS SOBRE PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n.º 14, abril/maio/junho, 2008. Disponível na Internet: <http://www.direitodoestado.com.br/rede.asp>. Acesso em: 20 de julho de 2012).

Deveras, o Governador do Estado, para evitar a recidiva das falhas, deve atentar para a obrigação legal no sentido de que toda a atividade financeira pública deva constar de atos escritos inteligíveis, por via dos quais se comprove a existência das operações contábeis realizadas, especialmente diante do interesse inerente aos membros da sociedade e aos integrantes do Controle Externo.

13. Repasses de recursos em valores inferiores aos discriminados no Cronograma Mensal de Desembolsos, descumprindo o alerta TCE GAB/USP – GE –nº 02/2011.

Malgrado alertado (Alerta TCE GAB/USP – GE Nº 02/2011), o Poder Executivo Estadual repassou recursos aos Órgãos e Poderes em montante aquém do estabelecido no orçamento anual e ratificado no Cronograma de Desembolso Mensal, causando dificuldades para aqueles entes em desenvolverem com esmero o planejamento de suas atividades precípuas, como também outros afazeres correlatos que refletem no bem cumprir de suas obrigações.

A Constituição Federal impõe (art. 168) que ‘os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciários, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhes-ão entregues, até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, §9º.’

A norma retro exposta tem o condão de proteger e preservar a independência do Judiciário, do Legislativo, do Ministério Público e de outros



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Órgãos contra eventuais flutuações no relacionamento administrativo com o Executivo (responsável pela arrecadação das receitas estaduais) que poderia restringir o acesso a recursos indispensáveis para o exercício das atribuições daquelas entidades, subordinando-as aos seus desígnios e impulsionando-as à mendicância por aportes financeiros, já consignados nos respectivos orçamentos, suficientes para honrar compromissos básicos.

Com base no exposto, não é possível desprezar o caráter atentatório a independência e separação dos Poderes, situação que dá azo à recomendação ao atual Governador no sentido de respeitar o repasse dos recursos aos demais Órgãos e Poderes nos termos estabelecido na Lei dos Meios, como também no Cronograma de Desembolso Mensal, sob pena de repercussão negativa nas contas que estão por vir.

14. Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, mesmo considerando os gastos com ensino superior, alcançou o percentual de 24,38% da receita líquida de impostos e transferências não atingindo o mínimo constitucionalmente exigido.

Em apertada síntese, a Auditoria acusa que o Poder Executivo Estadual aplicou em despesas com Manutenção e Desenvolvimento da Educação – MDE o montante de R\$ 1.025.820 (mil), o qual deveria ser acrescido do resultado líquido das transferências do FUNDEB (perdas do Fundo), no valor de R\$ 353.085 (mil), subtraído dos valores referentes aos gastos custeados com a parcela complementada pela União ao FUNDEB (R\$ 24.801 mil), cancelamento de restos a pagar vinculados à Educação (R\$ 6.704 mil) e aplicações financeiras dos recursos do FUNDEB (R\$ 20.037 mil). Considerando a receita de líquida de impostos e transferências calculada pela Unidade Técnica (R\$ 5.443.684 mil) o percentual de aplicação alcançou 24,38%, abaixo do mínimo constitucionalmente fixado.

Ab initio, gostaria de externar a minha discordância em relação à inclusão na Receita de Impostos e Transferências das quantias arrecadadas com juros e multas de mora sobre impostos e dívida ativa relacionadas a esses tributos. Ao apreciar as contas do Governo do Estado, exercício 2008, cuja relatoria me coube, expus os fundamentos que me deram arrimo para excluí-las, os quais ora reproduzo:

O caput do art. 212 da CF assim dispõe:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

O texto constitucional é claro ao estabelecer a base da receita de aplicação em MDE, qual seja, a resultante de impostos, compreendidas as transferências. Ante o exposto, creio haver a necessidade de tecer alguns comentários.

O Código Tributário Nacional, Lei nº 5.172/66, lei ordinária recepcionada pela nova ordem constitucional com a força de Lei Complementar, em seu art. 3º, assim define tributo:

Art. 3º Tributo é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada.

No mesmo diploma legal, em seu art. 5º, são arroladas as espécies de tributos, como segue:

Art. 5º Os tributos são impostos, taxas e contribuições de melhoria.

A doutrina atual incorpora ao rol descrito acima os empréstimos compulsórios e as contribuições.

Considerando-se que as multas moratórias, incluídas pela Auditoria, decorrerem do pagamento intempestivo de impostos, as mesmas não são albergadas pelo CTN, como tributos, mais precisamente impostos, posto que, como definido no art. 3º, o tributo não constitui sanção por ato de infringência legal de qualquer natureza.

Neste sentido, a melhor doutrina assim define multa: pena pecuniária a alguém em virtude de infringência de determinada obrigação legal ou contratual.

Nesta senda, o STF, mediante a Súmula nº 565, define multa moratória como pena administrativa, in verbis:

A multa fiscal moratória constitui pena administrativa, não se incluindo no crédito habilitado em falência.

Diante das assertivas adrede discorridas, entendo que a receita de multa, por não se constituir tributo, não deve compor a base de cálculo para aplicações em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

Os juros moratórios guardam estreito paralelismo com as multas moratórias. Ambos os casos representam pena pecuniária pela insolvência do devedor, no caso o contribuinte, em saldar seus



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

compromissos legais ou contratuais. Usando a homogeneidade de raciocínio, compreendo que, também, os juros moratórios, mesmo vinculados ao pagamento extemporâneo de tributo, não possuem natureza tributária, portanto, passo a excluí-los da base de cálculo de aplicações constitucionais.

Já em relação aos recursos arrecadados com a dívida ativa e seus acréscimos legais, o Pleno desta Colenda Corte de Contas, ao julgar as contas do Governo do Estado, desde o exercício financeiro de 2003, tem guardado posição no sentido da sua não inclusão.

Neste diapasão, posicionou-se o MPJTCE, no Parecer nº 1269/2004, encartado no álbum processual nº 05500/2002, da lavra do ilustre Procurador André Carlo Torres Pontes:

“A receita base vinculada para medição do nível de aplicações em manutenção e desenvolvimento de ensino, como dito no art. 212, da Carta da República, é a resultante de impostos, inclusive os provenientes de transferências.

Esta base não pode ser estendida para incorporar esta ou aquela parcela indicada expressamente no texto constitucional. É que a vinculação de receita à despesa representa tolhimento, e, conseqüentemente, exceção ao princípio da autonomia político-administrativa-financeira dos Estados e Municípios, previsto no texto constitucional, ao tempo em que cerceia a competência de auto-governo dos entes federados nos campos: político (obrigação de editar lei orçamentárias compatíveis com os limites mínimos); administrativo (dever de criar estrutura administrativa para priorizar funções do governo); e financeiro (obrigação de vincular parte da arrecadação). E é elementar nas regras de hermenêutica que as exceções somente comportam interpretação estrita, no sentido de não poder a amplitude do direito ser obstada mais do que o legislador previu. Logo, se a Constituição assinalou que a receita base para aplicações mínimas é a proveniente de impostos próprios e transferidos, pela classificação financeira das receitas públicas, consoante a Lei nº 4.320/64, não podem a estas ser incorporadas receitas de serviços, industriais, patrimoniais, ou qualquer corrente ou de capital, nem a correspondente à dívida ativa, mesmo que tributária, posto que, até esta, é diversamente classificada nas normas de direito financeiro.

Outra razão óbvia para não se poder incorporar a receita de dívida ativa na receita base de aplicações mínimas concentra-se no princípio da eficiência (CF/88, art. 37). Este pode ser, singelamente, traduzido como norma matriz que obriga o administrador público a agir com zelo, prudência e criatividade, sempre no sentido de promover ações públicas legítimas, necessárias e úteis à sociedade. Ora, incorporar a receita de dívida ativa à receita base de despesas mínimas é repreender o gestor pelo ato positivo de angariar os créditos da fazenda pública, na medida em que arrecadando



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

mais também terá ele a obrigação de vincular mais receita, e desestimular, ato contínuo, providências no sentido de arrecadar os haveres estatais.”

Ante à lúcida exposição de motivos, seguindo o entendimento deste Tribunal Pleno, deixo de considerar, para fins de cálculo da receita base de aplicações mínimas em manutenção e desenvolvimento do ensino, bem como, em ações e serviços públicos de saúde, o montante arrecadado com a dívida ativa, decorrente de impostos, e seus acréscimos legais e, ainda, as multas e juros moratórios. Desta feita, a receita base para o cálculo das aplicações mínimas em MDE, a ser considerada, alcança a cifra de R\$ 3.911.615 mil, em consonância com o entendimento emanado da Contadoria.

Ademais, o Órgão Ministerial, no Parecer das contas em apreço, corrobora com o pensamento deste Relator, nos seguintes termos:

“Na ótica ministerial, o cálculo procedido pela Controladoria-Geral do Estado merece prevalecer, sobretudo em razão do entendimento firmado nesta Corte sobre a matéria, no sentido de que, para efeito de aplicação do limite mínimo de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, não se inclui a arrecadação de multas, juros de mora e dívida ativa dos impostos.

Portanto, a receita-base correta, no entendimento desta Procuradoria, é de R\$ 3.911.615 mil.”

De acordo com o SIAF, os valores referentes às multas e aos juros com ICMS, IPVA e Dívida Ativa do ICMS importaram em R\$ 15.744 mil, R\$ 4.591 mil e R\$ 2.795 mil, respectivamente, totalizando R\$ 23.130 mil. Deduzindo-se o referido montante da RIT apurada pela Auditoria (R\$ 5.443.684 mil), chegar-se-á a quantia de R\$ 5.420.554 mil, que levarei em conta para cálculo de apuração da aplicação em MDE.

No que tange às despesas em Educação custeadas com recursos das fontes 00 (recursos próprios do Estado), 01 (FPE) e 03 (FUNDEB), o Corpo Técnico expurgou gastos no importe de R\$ 190.696 mil sob alegação de que esses não seriam enquadráveis como manutenção e desenvolvimento da educação – MDE. Dentre as diversas exclusões, a única que não me harmonizo com o Órgão Técnico reporta-se a construção de museus no campus da UEPB, no valor de R\$ 4.282 mil, explico:

A Auditoria estriba o seu entendimento pela exclusão no inciso II³, art. 71 da LDB. Em primeiro lugar, não se pode olvidar que a UEPB tem caráter eminentemente de ensino e não assistencial, cultural, muito menos esportivo.

³ Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Segundo, recorrendo à definição de subvenção registrada na Lei nº 4.320/64, subvenção são transferências destinadas a **cobrir despesas de custeio** das entidades beneficiadas, distinguindo-se as sociais (instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa) e as econômicas (empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril), ou seja, são despesas que não guardam relação com a edificação de equipamentos (despesas de capital).

Terceiro, a LDB, inciso II, art. 70, é taxativa ao incluir como despesas com MDE a aquisição, manutenção, **construção** e conservação **de** instalações e **equipamentos necessários ao ensino**.

Por óbvio, a construção de museu dentro dos limites da Universidade Estadual serve à complementação do ensino de diversos cursos, não podendo ficar a margem dos desembolsos em MDE. Por essas razões, incorporo a importância às aplicações em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

De fecho, também não concordo com a retirada da base de aplicação as despesas custeadas com recursos advindos da complementação da União ao FUNDEB, no total de R\$ 24.801 mil, pelos motivos a seguir expostos:

A uma. A citada exclusão não é realizada no âmbito da Auditoria Municipal, desta forma seria uma incongruência tratar com distinção as contas do Estado em relação às dos municípios.

A duas. Até as contas sob exame, idêntico procedimento não foi adotado pelos técnicos responsáveis pela análise da prestação de contas estadual, situação que traz insegurança sobre os critérios observados na apuração do percentual de aplicação em MDE.

A três. Tanto os recursos recebidos pelo Estado, oriundo do Fundo, quanto à complementação da União, são depositados em única conta bancária, sendo, portanto, difícil, senão impossível, dissociar os gastos realizados com as diferentes fontes.

A quatro. A Instrução afasta as despesas adimplidas com esses recursos sob o argumento de que o mesmo não corresponde à receita própria do Estado.

A Constituição Federal, art. 212, assim determina:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, **da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências**, na manutenção e desenvolvimento do ensino.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Por outro lado, a Lei nº 11.494/07, que regulamenta o FUNDEB, art. 4º, impõe:

Art. 4º. A União complementarará os recursos dos Fundos sempre que, no âmbito de cada Estado e no Distrito Federal, o valor médio ponderado por aluno, calculado na forma do Anexo desta Lei, não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado de forma a que a complementação da União não seja inferior aos valores previstos no inciso VII do caput do art. 60 do ADCT.

Da combinação dos dois preceptivos citados extrai-se que a União transferirá, por determinação legal, a título de complementação ao FUNDEB, recursos para o alcance do valor mínimo por aluno previsto no inciso VII do caput do art. 60 do ADCT. Nesses casos opera-se a transferência de valores derivados de impostos arrecadados pela União para os entes que compõe o Fundo e tal receita, a meu ver, passa a ser própria do recebedor, podendo os gastos com ela efetuados integrar as aplicações em MDE.

A quatro. Nem a Lei nº 11.494/11, muito menos o manual da STN, obrigam a exclusão dos referidos gastos na apuração do percentual de aplicação do MDE.

Por todos os motivos declinados, não vejo razão para adotarmos como correta a exclusão proposta pela Unidade de Instrução.

Feitas as retificações que entendo pertinentes, a aplicação em Manutenção e Desenvolvimento no Ensino – MDE pode ser traduzida conforme o quadro seguinte:

	mil
Valor calculado pela Auditoria	1.327.363,00
Despesas com const. de museus da UEPB	4.282,00
Despesas com compl do FUNDEB	24.801,00
Total	1.356.446,00
Receita de impostos e transferências	5.420.554,00
Percentual	25,02%

Ex positis, não há que se falar em afronta ao mandamento constitucional.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

15. **O saldo financeiro para o exercício de 2012 do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB representou 10,93%, das receitas recebidas, descumprindo o art. 21, § 2º da Lei nº 11.494/07.**

Quanto ao saldo financeiro deixado na conta do FUNDEB, em percentual acima do limite legalmente estatuído, vejamos o posicionamento adotado pela Unidade Técnica de Instrução, *ipsis litteris*:

O Estado da Paraíba aportou ao FUNDEB o total de R\$ 1.022.583 mil e recebeu R\$ 670.417 mil, assim a diferença entre o total aportado e o montante recebido do FUNDEB foi de R\$ 352.166 mil, no exercício de 2011. Considerando o valor complementado pela União de R\$ 96.788 mil, verifica-se que a Paraíba recebeu em torno de 75,06 % do total repassado, situação que se explica em razão da própria sistemática do Fundo.

No exercício anterior, em 31 de dezembro de 2010, foi verificada a existência de saldo (R\$ 11.887 mil), valor que foi acrescido aos recursos do FUNDEB no exercício em análise. Para o exercício seguinte (2011) este saldo acumulado foi de R\$ 83.874 mil, valor muito elevado. Verifica-se, portanto, que não foram aplicados na totalidade os recursos do FUNDEB.

No entanto, **a legislação contém previsão no sentido de que os recursos do Fundo sejam, a princípio, totalmente utilizados durante o exercício em que foram creditados, admitindo-se que na existência de um eventual saldo (não comprometido) este possa ser utilizado no primeiro trimestre do exercício subsequente, mediante crédito adicional, desde que não ultrapasse 5% do valor recebido durante o exercício.**

(...)

Registre-se que no exercício de 2011 o saldo para o exercício seguinte (R\$ 83.874 mil) representou 10,93% das receitas recebidas, incluindo o valor relativo à complementação da União (art. 21, § 2º da Lei nº 11.494/07), descumprindo, desta forma o mandamento legal. (grifo nosso)

Para reforço da tese da Auditoria, é importante trazer à baila o disposto no §2º, art. 21, da Lei Nacional nº 11.494/11 (Lei do FUNDEB):

Art. 21 (omissis)

§ 2º. Até 5% (cinco por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União recebidos nos termos do § 1o do art. 6o desta Lei, poderão ser utilizados no 1º (primeiro) trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

O exercício hermenêutico é tranquilo. Lendo o preceptivo em sentido inverso, é obrigatória a utilização (comprometimento) de pelo menos 95% das receitas auferidas pelo Fundo no exercício em atividades vinculadas a ele (FUNDEB). É facultada a possibilidade de restarem verbas em conta corrente disponíveis até o montante de 5% do recebido, a serem empregadas no ano subsequente, mediante a abertura de créditos adicionais.

Gostaria de sublinhar que a quantia encontrada em determinada conta bancária, na maioria das vezes, não se confunde com recursos disponíveis/não comprometidos. Esses dois montantes só se igualam na hipótese da inexistência de obrigações de curto prazo assumidas e ainda não pagas, posto que tais encargos vindicam o provisionamento de fundos suficientes para sua cobertura. É o caso dos compromissos inscritos em restos a pagar.

No caso concreto, o Estado deixou como saldo da conta FUNDEB a cifra de R\$ 83.874 mil, contudo, o prefalado Fundo, ao final do exercício, detinha passivo representado por restos a pagar inscritos, processados ou não, no valor de R\$ 62.756 mil. Em outros termos, os recursos financeiros depositados e desimpedidos para utilização é o resultado do saldo em conta subtraído das despesas empenhadas e não adimplidas (restos a pagar), ou seja, R\$ 21.118 mil, montante que equivale a 2,75% da quantia percebida pelo Fundo no exercício (R\$ 767.205 mil).

O raciocínio ora exposto faz aportar luzes sobre a penumbra que, porventura, dificultava a visão do examinador menos atento. Ao seguir o norte mencionado nos parágrafo alhures, é fácil perceber a inocorrência de irregularidade na conduta questionada, portanto, a mesma não será considerada para fins de emissão da opinião pessoal deste julgador.

Esposado em todas as ponderações acima delineadas voto pela(o)

- 1. Emissão de parecer favorável à aprovação das contas do Governo do Estado da Paraíba, sob a responsabilidade do Sr. Ricardo Vieira Coutinho (01/01 a 15/09/11 e 25/09 a 31/12/11);*
- 2. Emissão de parecer favorável à aprovação das contas do Governo do Estado da Paraíba, sob a responsabilidade do Sr. Rômulo José Gouveia (16/09 a 24/09/2010);*
- 3. Atendimento parcial aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal;*
- 4. Encaminhamento de cópia dos autos ao Ministério Público, no âmbito das suas respectivas competências, para a adoção das*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

medidas que entender pertinentes, em face das transgressões às normas Constitucionais e infraconstitucionais;

5. Recomendação ao atual Mandatário Maior do Executivo no sentido de planejar adequadamente as metas fiscais a serem buscadas e envidar esforços para o seu alcance;

6. Recomendação à atual Administração do Estado com vista à estrita observância aos ditames da Constituição Federal, da Lei nº 4.320/64, do Estatuto de Responsabilidade Fiscal (LCN 101/00) e as determinações desta Corte de Contas;

7. Recomendação ao atual Chefe do Executivo no sentido de que desenvolva mecanismos necessários para melhorar os resultados em educação, mormente ao ensino médio, cumprindo fielmente os ditames constitucionais afetos à matéria;

8. Recomendação ao Poder Executivo do Estado da Paraíba para que observe a Lei Estadual nº 9.227/10 na escolha dos ocupantes de cargos públicos diretivos da Administração Direta e Indireta.

Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 01600/12

Objeto: Prestação de Contas do Governo do Estado da Paraíba

Relator: Conselheiro Umberto Silveira Porto

Responsáveis: Exmo. Sr. Ricardo Vieira Coutinho

Exmo. Sr. Rômulo José Gouveia

Interessados: Exmo. Sr. Luzemar da Costa Martins

Exma. Sra. Maria Eliane Vieira Peixoto

VOTO DO CONS. ARTHUR PAREDES CUNHA LIMA

Ab initio, gostaria de enaltecer o Excelentíssimo Relator Umberto Silveira Porto pela sistematização de seu Relatório, o que enriquece o trabalho, na medida em que o torna pedagógico e estabelece uma abordagem cuja linguagem está ao alcance não apenas dos mais letrados, mas, sobretudo, do Controle da Sociedade.

Conclusos os autos, o Órgão Técnico informou que não foram detectadas irregularidades no período em que o Sr. Rômulo José Gouveia esteve como Governador do Estado da Paraíba, entretanto remanesceram as impropriedades já elencadas pelo Conselheiro Relator (e aqui enumeradas), sobre as quais, no meu entender, diante da complexidade que envolve a mobilização de recursos das Contas de Governo, deve esta Corte de Contas ater-se, preponderantemente, aos itens cuja materialidade afrontam dispositivos Constitucionais, a saber:

1. Utilização de medida provisória para tratar de temas relacionados aos Instrumentos de Planejamento (PPA e atos normativos orçamentários dele consectários), contrariando as disposições contidas no art. 52, inciso II, art. 166, § 5º e art. 169, caput e § 1º, todos da Constituição Estadual, bem como no art. 62, § 1º, alínea d, da Constituição Federal (item 1.1.1);

2. Transferência de recursos de um órgão para outro com base em medida provisória, descumprindo o art. 170, inciso I, da Constituição Estadual, que exige prévia autorização legislativa (1.3.6.3);

3. Transformação de cargos por meio de decreto, contrariando o disposto no artigo 84, VI, b, da Constituição Federal (2.3.2.1.1);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

4. Repasses de recursos em valores inferiores aos discriminados no Cronograma Mensal de Desembolsos, descumprindo o alerta TCE GAB/USP – GE – nº 02/2011 (3.1.2.4);

5. Ocorrência de “DESPESAS A APROPRIAR”, que, ao longo do exercício, somaram, aproximadamente, R\$ 230.745 mil, em desobediência a Lei 4.320/64, Lei Estadual 3.654/71, LOA/2011 e LDO/2011 (3.1.2.5) – **OBS: esta irregularidade também foi observada no exercício de 2010;**

6. Existência de servidores contratados na saúde sem aprovação em concurso público e com vínculo precário sob a denominação “codificados” e que sequer são incluídos nas folhas de pessoal encaminhadas para este Tribunal, bem como ficou constatado que existia um concurso público ainda dentro do prazo de validade com candidatos aprovados o que representa uma ofensa ao disposto o art. 37, IV da nossa Carta Política (5.7);

7. **O saldo financeiro para o exercício de 2012 do FUNDEB representou 10,93% das receitas recebidas, descumprindo o art. 21, §2º, da lei nacional n.º 11.494/2007 (item 15 do relatório da auditoria);**

8. **Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, mesmo considerando os gastos com ensino superior, alcançou o percentual de 24,38% da receita líquida de impostos e transferências não atingindo o mínimo constitucionalmente exigido (4.4.3);**

Das impropriedades evidenciadas, a relativa ao Saldo Financeiro do FUNDEB, no percentual de **10,93%**, para o exercício de 2012, bem como o percentual da aplicação de **24,38%** em MDE, são as que traduzem maiores preocupações, por refletirem negativamente e diretamente nos propósitos macro governamentais de diminuição da ignorância social e consequente desenvolvimento da educação no País, daí a sua elevação a *status* Constitucional. É, também, por este motivo, com relação ao MDE, que as Cortes de Contas Pátrias resguardam-se do devido zelo quanto às parcelas que devem compor a base de cálculo para aplicação do percentual incidente sobre a receita líquida de impostos e transferências.

A) Com efeito, analisando-se os cálculos para apuração do **percentual de aplicação na MDE**, ao compulsar os autos (vide fls. 855), chega-se à seguinte conclusão:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

1) Optando-se pela metodologia da Secretaria do Tesouro Nacional, considerando a despesa apurada em MDE (no valor de R\$ 1.378.904 mil), a ela deveria ter sido adicionado os Restos a Pagar não pagos, uma vez que, segundo a STN, há de ser levada em conta a totalidade da Despesa Empenhada (e não a Despesa Empenhada menos Restos a Pagar não pagos até 31/03/2012 – que soma 36.886 mil) e se deveria deduzir as despesas custeadas com recursos da **Complementação da União** – no valor de **R\$ 24.801 mil**, conforme Análise de Defesa pela Auditoria (vide fls. 854), bem como o total das **Aplicações Financeiras R\$ 20.037 mil** (vide fls. 855);

2) Vale dizer, deduzindo-se apenas os Restos a Pagar não pagos até 31/03/2011 (fls. 852), sem considerar as despesas pagas com recursos de Complementação da União (fls. 854) e com Aplicação financeira (fls. 855), os gastos com MDE seriam R\$ 1.378.904 mil, que representa o percentual de **25,33% da receita líquida de impostos e transferências**, cumprindo o mínimo constitucional;

3) Ou ainda, considerando no cálculo as despesas pagas com recursos de Complementação da União – R\$ 24.801 mil (fls. 854) e com Aplicação financeira – R\$ 20.037 mil (fls. 855), os gastos com MDE seriam R\$ 1.368.866 mil, que representa o percentual de **25,14% da receita líquida de impostos e transferências**, cumprindo da mesma forma o mínimo constitucional;

Resta, portanto, afastada a impropriedade relativa à Aplicação em MDE, o que implica no cumprimento dos percentuais exigidos para as despesas condicionadas, por parte do Governo do Estado da Paraíba.

B) Quanto à impropriedade consistente no “saldo financeiro para o exercício de 2012 do FUNDEB, o qual **representou 10,93% das receitas recebidas**, descumprindo o art. 21, §2º, da lei nacional n.º 11.494/2007” (item 15 do relatório da auditoria), o impasse reside na não observância das regras disciplinadas pela Portaria nº 249/2010 da STN, a qual aprovou a 3ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais, que compreende, dentre outros, o modelo do Anexo X – Demonstrativos das Receitas e Despesas com MDE – Estados. Tal regramento estabelece o FLUXO FINANCEIRO DE RECURSOS, que identifica a movimentação financeira dos recursos vinculados ao FUNDEB e ao FUNDEF (para aqueles entes que ainda possuam saldo remanescente dos recursos vinculados do FUNDEF). Caso o Estado tenha algum recurso do FUNDEF, deve registrar o fato em Notas Explicativas. A referida Portaria complementa, ainda, cada linha que compõe o Fluxo Financeiro de Recursos, vale dizer, numa linguagem mais acessível, aonde cabe o registro de cada



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

recurso vinculado ao FUNDEB e ao FUNDEF (conforme indicado pela Auditoria às fls. 857/859).

A Auditoria questiona justamente a existência de registro de saldo financeiro do exercício atual, no montante de R\$ 83.876 mil., constante no Fluxo Financeiro dos Recursos do Anexo X do RREO (Relatório Resumido de Execução Orçamentária).

Vejamos o que a citada Lei Nacional n.º 11.494/2007, disciplina em seu art. 21, §2º, *in verbatim*:

“Até 5% (cinco por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União recebidos nos termos do §1º do art. 6º desta Lei, poderão ser utilizados no 1º (primeiro) trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional”.

De outra banda, a defesa apresentada pelo Sr. Luzemar Martins argumenta que em 31 de dezembro de 2011, o saldo financeiro do FUNDEB disponível era de R\$ 20.953.376,04 (vinte milhões novecentos e cinquenta e três mil trezentos e setenta e seis reais e quatro centavos), equivalente, portanto, a 2,7% (dois inteiros e sete décimos por cento), dos RECURSOS DO FUNDEB realizados no ano, cumprindo-se integralmente com as disposições da Lei 11.494/07, segundo entendimento do Pleno do Tribunal de Contas do Estado, razão pela qual pugna pela exclusão da irregularidade apontada. Sustenta, ainda, que segundo a Lei 11.494/07, o montante equivalente a até 5% (cinco por cento) deverá ser aplicado no primeiro trimestre do ano seguinte mediante crédito adicional, ou seja, tal saldo disponível será utilizado como FONTE para ABERTURA DE CRÉDITO ADICIONAL no exercício seguinte ao de sua constituição e como é sabido, **se os valores estão vinculados a Restos a Pagar ele não tem como ser utilizado como fonte de recurso para abertura de crédito adicional.** Questiona, também, que a expressão utilizada pelo órgão técnico foi **“saldo financeiro do FUNDEB disponível”**, que **não deve ser confundido com saldo em conta corrente**, quando parcela deste está comprometida com despesa do FUNDEB realizada, mas, não paga e **inscrita em restos a pagar**.

Como bem salientado pelo Parquet, é cediço que a legislação que rege a matéria prevê que os recursos do Fundo sejam, a princípio, totalmente utilizados durante o exercício em que foram creditados, admitindo-se que na existência de um eventual saldo (não comprometido) este possa ser utilizado no primeiro trimestre do exercício subsequente, mediante crédito adicional,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

desde que não ultrapasse 5% do valor recebido durante o exercício [...]. Registre-se que no exercício de 2011 o saldo para o exercício seguinte representou 10,93% das receitas recebidas, descumprindo, desta forma, o mandamento legal” (fls. 378).

Na realidade, este permissivo legal vai de encontro ao Princípio da Anualidade Orçamentária, posto que a receita de um ano suportará despesa do exercício seguinte. A título ilustrativo, e recorrendo à doutrina acerca da matéria, é de bom alvitre reproduzir trecho de Flávio Toledo Júnior, em sua obra **“O Fundeb e o novo modelo de financiamento educacional”** citado pelo Ministério Público Especial, *in verbis*:

“À vista de que, no jogo financeiro do FUNDEB, certos Estados e Municípios perdem recursos de impostos, claro está que o valor recebido desse fundo faz parte indissociável dos 25% constitucionais. Nesse cenário de perda, o tal diferimento de 5% enseja que não se cumpra, anualmente, o mínimo estabelecido no art. 212 da Constituição. Sendo assim, e considerando que no ano seguinte há o aumento, quase sempre, da base de impostos, nesse diapasão, o uso dos espaçados 5% pode não significar os mesmos 5% diante da arrecadação subsequente, nominalmente aumentada. Desse modo, e sucessivamente, a utilização dos delongados 5% e mais a aplicação total do próprio ano, essa agregação pode, também nos anos vindouros, significar valor insuficiente ante os constitucionais 25%, uma vez que, também no tal próximo exercício, há de haver novo diferimento dos 5%. E aqui fica difícil contrapor o argumento de que os residuais 5% serão, por força legal, aplicados logo no primeiro trimestre. É assim, porque tanto esses 5% quanto a aplicação total dos 25%, ambas as despesas oneram as mesmas dotações orçamentárias, e tendo em mira a anualidade, não trimestralidade, daqueles 25% (art. 212 da CF), bem por isso, não há meios de aferir, com eficácia, se os 5% foram mesmo aplicados no primeiro trimestre imediato”.

Neste norte, corroboro com o entendimento do Parquet, segundo o qual a regra do art. 69, §4º, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, é no sentido de que *“as diferenças entre a receita e a despesa previstas e as efetivamente realizadas, que resultem no não atendimento dos percentuais mínimos obrigatórios, sejam apuradas e corrigidas a cada trimestre do exercício financeiro”*. Destarte, a lei do FUNDEB representa uma exceção que, por sua natureza, não pode ser utilizada pelos gestores públicos com habitualidade, especialmente pelos efeitos econômico-financeiros nocivos surgidos ao longo dos exercícios, prejudicando, ao fim e ao cabo, o próprio direito social à educação.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Por estas razões, e considerando as argumentações da defesa explicitadas nas linhas precedentes, entendo que a impropriedade em tela enseja desta Corte de Contas as devidas recomendações ao Governador do Estado, no sentido de que observe as regras que disciplinam a mobilização de recursos atinentes ao FUNDEB, em *strictu sensu*, a fim de não comprometer o exame das contas apresentadas.

Quanto às demais eivas, inclusive aquelas já verificadas em exercícios anteriores, entendo que cabe recomendação ao Gestor Estadual, no sentido de evitar a sua repetição em exercícios vindouros, bem como determinação para que adote as medidas necessárias à correção das falhas formais atinentes à inobservância de requisitos constitucionais quanto ao uso inadequado de medida provisória para disciplinar matéria de cunho orçamentário, bem como para que proceda aos ajustes necessários ao cumprimento da Lei nº 4.320/64 e instrumentos correlatos, sem prejuízo da aplicação de multa devida em virtude do descumprimento do alerta TCE GAB/USP – GE – nº 02/2011.

Feitas estas considerações, **voto** pela emissão de **Parecer Favorável à Aprovação** das Contas de Gestão do Poder Executivo do Estado da Paraíba, relativas ao exercício de 2.011, sob a responsabilidade do Exmo. Governador, Sr. Ricardo Vieira Coutinho, e do Sr. Rômulo José Gouveia, Vice-Governador no exercício da Governadoria, no período de 16/09 a 24/09/11, em que esteve no comando do Executivo Estadual, encaminhando-o ao julgamento da egrégia Assembléia Legislativa deste Estado, e, em **Acórdão em separado**, que este Tribunal de Contas declare o **Atendimento Parcial** às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal pelos chefes do Poder Executivo retro mencionados, sem prejuízo das devidas recomendações quanto ao aperfeiçoamento da Gestão dos Recursos públicos e demais atos de Gestão já evidenciados pelo eminente Relator.

É como voto.

Cons. Arthur Paredes Cunha Lima



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Origem: Governo do Estado da Paraíba

Natureza: Prestação de Contas Anuais – Exercício de 2011

Responsáveis: Ricardo Vieira Coutinho

Rômulo José Gouveia

VOTO DO CONSELHEIRO ANDRÉ CARLO TORRES PONTES

Cuida-se de apreciação, para fins de emissão de parecer prévio, das prestações de contas do Exmo. Sr. RICARDO VIEIRA COUTINHO – de 01/01 a 15/09 e de 25/09 a 31/12/2011 – e do Exmo. Sr. RÔMULO JOSÉ GOUVEIA – de 16 a 24/09/2011, que se sucederam no cargo de Governador do Estado da Paraíba.

1. O Voto do Relator: Após expor seus fundamentos, com arrimo nos relatórios da Auditoria, defesas apresentadas e parecer do Ministério Público, o MD Relator Umberto Silveira Porto concluiu seu voto com as seguintes indicações para que os membros deste Tribunal de Contas, em especial:

*“I – **afastem as inconformidades** comentadas nos tópicos 2.2 e 2.3 do meu voto, pelas razões ali aduzidas, sem prejuízo de recomendações, visando sua não repetição;*

*II – **relevem as inconformidades** por mim comentadas nos itens 2.1, 2.5 e 2.7 do meu voto, pelas razões neles explicitadas, sem prejuízo de se fazer recomendações específicas ao gestor responsável para não mais repeti-las;*

*III – **emitam e encaminhem** ao julgamento da egrégia Assembléia Legislativa do Estado da Paraíba **PARECER CONTRÁRIO** à aprovação das contas anuais do Exmo. Governador do Estado da Paraíba, relativas aos períodos de 01/01 a 15/09/2011 e de 25/05 a 31/12/2011, em razão da constatação e não elisão das **seguintes inconformidades**: transformação de cargos públicos por meio de Decreto (tópico 2.4 do Voto); cancelamento de Restos a Pagar Processados (tópico 2.8 do Voto); e, **principalmente**, em decorrência da constatação das seguintes irregularidades ocorridas no exercício, não elididas pela defesa: **repasses aos demais Poderes e Órgãos em valores inferiores aos fixados no Cronograma Mensal de Desembolsos** (tópico 2.6 do Voto); **contratação de servidores sem concurso público, em detrimento da nomeação de candidatos aprovados em concurso com prazo de validade***



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

ainda vigente (tópico 2.9 do Voto); aplicação de receitas de impostos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino em percentual (24,57%) inferior ao constitucionalmente exigido (tópico 2.10 do Voto), agravada pela queda expressiva das aplicações de recursos no ensino médio; saldo financeiro do FUNDEB ao final do exercício representando 10,65% das receitas arrecadadas no exercício (tópico 2.11 do Voto);

IV – **apliquem multas pessoais** ao Sr. Ricardo Vieira Coutinho, sendo a primeira, no valor de R\$ 7.887,17, com fulcro no art. 56, inciso II, da LOTCE, c/c o art. 201, inciso I, do Regimento Interno do Tribunal, por graves infrações a normas legais, como explicitado nas observações e comentários do Relator no item 2 de seu Voto e, a segunda, no valor de R\$ 6.309,00, com base no art. 56, inciso IV, da LOTCE, c/c o art. 201, inciso IV, do Regimento Interno, pelo descumprimento de determinação do Tribunal, consubstanciada no Alerta TCE – GAB/USP – GE – N.º 02/2011, de 16/08/2011, concedendo-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias para efetuar o recolhimento dessas importâncias ao erário estadual em favor do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal”;

V – **recomendem** ao Chefe do Poder Executivo Estadual, Sr. Ricardo Vieira Coutinho, que tome as medidas administrativas necessárias para corrigir e/ou não repetir as inconformidades detectadas na presente prestação de contas, em especial com relação aos seguintes aspectos da gestão: (...)

VI – **emitam e encaminhem** ao julgamento da egrégia Assembléia Legislativa do Estado da Paraíba **PARECER FAVORÁVEL** à aprovação das contas do Exmo. Sr. Rômulo José Gouveia, na qualidade de Governador em Exercício no período de 16/09 a 24/09/2011;

VII – **declarem o atendimento integral** das disposições essenciais da Lei de Responsabilidade Fiscal por ambos os gestores;

VIII – **determinem a formalização de processos específicos** (caso não existam ou sejam insuficientes), com vistas a detectar situações irregulares no âmbito das Secretarias e Órgãos da Administração Direta e Indireta Estadual, acerca de irregularidades no quadro de pessoal, em especial quanto a contratações temporárias e assemelhadas (“codificados”), nas situações de realização de concursos públicos, concomitantemente, cuja validade ainda subsista, com candidatos aprovados dentro do número de vagas disponíveis, com adoção de medidas, inclusive punitivas, se for o caso, tendentes ao retorno da legalidade.”

2. As Divergências. Sobre o **parecer prévio** divergiu o Conselheiro Arnóbio Alves Viana, votando pela emissão de parecer favorável à aprovação da prestação de contas a cargo do Governador RICARDO VIEIRA COUTINHO, por entender cumprido o índice de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

investimento mínimo em manutenção e desenvolvimento do ensino e não serem as demais constatações suficientes para emissão de parecer contrário, no que foi acompanhado, à exceção do Relator, pelos demais Conselheiros. Quanto às **multas**, inaugurou a divergência o Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho, ao votar pela aplicação de uma multa ao Governador RICARDO VIEIRA COUTINO no valor de R\$ 3.000,00, sendo acompanhado pelo Conselheiro Arthur Paredes Cunha Lima, em contraponto ao Relator e ao Conselheiro Arnóbio Alves Viana, que votaram pelo valor máximo (R\$ 7.882,17) e, ainda, ao Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira, que pugnou pela não aplicação de multa ao gestor, por entender que as inconformidades registradas pela Auditoria eram releváveis no conjunto da prestação de contas. É o relatório.

3 – A Prestação de Contas como Instrumento de Controle da Gestão Pública. É na Constituição Federal que se encontra a moldura jurídica básica do controle da gestão pública brasileira. Merece destaque desde já o fato de que a destinação de todos os dinheiros do erário, por essa qualidade e origem, exige providências que assegurem da melhor forma possível o seu bom emprego, evitando quaisquer desvios de finalidade. Assim, a despesa pública deve obedecer a sérios critérios na sua realização e comprovação, respeitando não apenas a cronologia das fases de sua execução, mas também todos os demais princípios constitucionais que norteiam a pública gestão, sob pena de responsabilidade da autoridade competente.

A Constituição é lei fundamental, encimando e orientando todo o ordenamento jurídico do Estado. A sua força normativa é tamanha que União, Estados, Municípios e Distrito Federal hão de exercer as suas respectivas atribuições nos precisos termos nela estabelecidos, sob pena de ter por viciadas e nulas as suas condutas. Nesse diapasão, o augusto Supremo Tribunal Federal, em decisão digna de nota, assim já se manifestou: *“Todos os atos estatais que repugnem à constituição expõem-se à censura jurídica - dos Tribunais especialmente - porque são írritos, nulos, desvestidos de qualquer validade. A constituição não pode submeter-se à vontade dos poderes constituídos e nem ao império dos fatos e das circunstâncias. A supremacia de que ela se reveste - enquanto for respeitada - constituirá a garantia mais efetiva de que os direitos e liberdades não serão jamais ofendidos.”* (RT 700:221, 1994. ADIn 293-7/600, Rel. Min. Celso Mello).

A prestação de contas é o principal – mas nunca o único – instrumento de controle da gestão pública. Constitui dever de todo administrador (arts. 70 e 71, da CF/88, cujas normas por simetria necessária foram reproduzidas na Carta Paraibana) e também elemento basilar à concretização dos princípios constitucionais da publicidade e da eficiência, já que é ela



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

instrumento de racionalização, controle e transparência das atividades públicas. Importa notar que é imperativa não só a prestação de contas, mas também a sua prestação completa e regular, pois a ausência ou a imprecisão de documentos que torne dificultado o seu exame é tão grave quanto a omissão do próprio dever de prestá-las (CF/88, art. 70, parágrafo único, e art. 71, incisos I e II; CE-PB/89, art. 70, § 1º, e art. 71, incisos I e II).

Modernamente, a fiscalização da gestão pública, tanto política quanto administrativa, exercitada pelos órgãos de controle externo, evoluiu de mera análise financeira e orçamentária - na Constituição anterior (CF/67, art. 70) -, para uma profunda investigação contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial (CF/88, art. 70, caput) e fiscal (LC 101/2000), à luz da legalidade, legitimidade e economicidade, bem como da aplicação de subvenções e renúncia de receitas.

Essas regras, por simetria, aplicam-se a Tribunais de Contas e Legislativos estaduais e municipais, aos quais devem ser, anualmente, endereçadas, observada a respectiva competência, as contas dos Governadores e Prefeitos. Segundo este modelo, o Tribunal de Contas aprecia as contas de gestão política, emitindo um parecer opinativo, e o Poder Legislativo efetua o respectivo julgamento (CF/88, art. 48, inciso IX; CE-PB/89, art. 54, inciso XVI). Quanto à gestão administrativa, a Corte de Contas julga as contas dos responsáveis sem qualquer ingerência do Parlamento, para os fins de atribuir-lhes ou liberá-los de responsabilidade.

Esclarecedora sobre o tema e de extremado caráter didático é a decisão a seguir emanada do **Tribunal de Justiça da Paraíba**, sob a relatoria do eminente Desembargador Antônio Elias de Queiroga, que dissecou todo o conteúdo dos incisos **I** e **II**, do art. 71, da *Lex Mater* (os grifos não estão no original): “No primeiro caso, o Tribunal não julga, apenas, aprecia as contas gerais – balancetes de receitas e despesas – e **emite parecer, meramente opinativo, pela aprovação ou rejeição das contas, sendo o Poder Legislativo**, nesta hipótese, o órgão competente para o julgamento. O parecer prévio do Tribunal, in casu, só deixará de prevalecer se for rejeitado por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal (art. 31, § 2º). Diversa a hipótese do inciso II, quando o Tribunal de Contas julga processos em que **Governador**, Prefeitos, Secretários, Vereadores, etc. atuam como administradores de bens ou valores públicos. Vale dizer, o Tribunal não se preocupa em apreciar apenas a parte global das contas como um todo (art. 71, I), porque é muito difícil que um Balanço não apresente os seus resultados, matematicamente certos. Profere, também, de maneira específica, o julgamento do gestor daquele dinheiro público, ou seja, se o dinheiro público foi honestamente e adequadamente aplicado. Quando assim procede, o Tribunal aplica aos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei (CF, art.71, § 3º)”. (TJ/PB. Apelação Cível nº 99.005136-5. Rel. Des. Antônio Elias de Queiroga. DJE/Pb 10/12/1999).

No mesmo sentido também já se pronunciou o **Superior Tribunal de Justiça**: **“CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ATOS PRATICADOS POR PREFEITO, NO EXERCÍCIO DE FUNÇÃO ADMINISTRATIVA E GESTORA DE RECURSOS PÚBLICOS. JULGAMENTO PELO TRIBUNAL DE CONTAS. NÃO SUJEIÇÃO AO DECISUM DA CÂMARA MUNICIPAL. COMPETÊNCIAS DIVERSAS. EXEGESE DOS ARTS. 31 E 71 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.** Os arts. 70 a 75 da Lex Legum deixam ver que o controle externo – contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial – da administração pública é tarefa atribuída ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas. O primeiro, quando atua nesta seara, o faz com o auxílio do segundo que, por sua vez, detém competências que lhe são próprias e exclusivas e que para serem exercitadas independem da interveniência do Legislativo. O conteúdo das **contas globais** prestadas pelo Chefe do Executivo é diverso do conteúdo das contas dos administradores e gestores de recurso público. **As primeiras demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa (União, Estados, DF e Municípios). Revelam o cumprir do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde, educação, gastos com pessoal. Consubstanciam-se, enfim, nos Balanços Gerais prescritos pela Lei 4.320/64. Por isso, é que se submetem ao parecer prévio do Tribunal de Contas e ao julgamento pelo Parlamento** (art. 71, I c./c. 49, IX da CF/88). As segundas – contas de administradores e gestores públicos, dizem respeito ao dever de prestar (contas) de todos aqueles que lidam com recursos públicos, captam receitas, ordenam despesas (art. 70, parágrafo único da CF/88). Submetem-se a julgamento direto pelos Tribunais de Contas, podendo gerar imputação de débito e multa (art. 71, II e § 3º da CF/88). Destarte, se o Prefeito Municipal assume a dupla função, política e administrativa, respectivamente, a tarefa de executar orçamento e o encargo de captar receitas e ordenar despesas, submete-se a duplo julgamento. Um político perante o Parlamento precedido de parecer prévio; o outro técnico a cargo da Corte de Contas. Inexistente, in casu, prova de que o Prefeito não era o responsável direto pelos atos de administração e gestão de recursos públicos inquinados, deve prevalecer, por força ao art. 19, inc. II, da Constituição, a presunção de veracidade e legitimidade do ato administrativo da Corte de Contas dos Municípios de Goiás. Recurso ordinário desprovido”. (STJ. ROMS nº 11060/GO. Rel. Min. Laurita Vaz. DJU 16/09/2002, p. 159).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

4 – A Legalidade e Legitimidade da Gestão e a (Ir)Regularidade das Contas. Dentre os princípios que regem a atividade administrativa estatal ancora-se o do controle, cuja finalidade atrela-se à própria natureza do Estado, que lhe limita a atividade e busca conformar necessariamente o desenvolvimento de suas ações à ordem jurídica. Destarte, objetiva o controle, para a defesa da própria administração e dos direitos dos administrados, bem como para assegurar a cada ente da federação o pleno exercício da sua missão constitucionalmente outorgada, uma atuação da Administração Pública sintonizada com os princípios constitucionais que a norteiam, a saber: da legalidade, moralidade, publicidade, impessoalidade e eficiência. É finalidade, pois, do controle avaliar a aplicação de recursos públicos sob os focos da legalidade (regularidade formal) e da conquista de bons resultados (aplicação com eficiência, eficácia e efetividade - legitimidade).

Eficiência, aliás, na Pública Administração, foi erigida à categoria de princípio constitucional pela Emenda Constitucional 19, promulgada em 1998, mas, por óbvio, já se achava, há muito, incluída dentre os deveres do administrador público. A Constituição Federal, desde 1988, em seu art. 74, ao delinear o sistema de controle interno, a ser mantido de forma integrada pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, já previa e prevê, dentre os seus objetivos, a comprovação da legalidade e a avaliação dos resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração pública. A própria finalidade da atividade financeira do Estado, que está voltada para o atendimento das necessidades coletivas, através de técnicas, recursos e conhecimentos adequados, com regras mais remotas, exige dos gestores públicos responsabilidade, agilidade e criatividade, de modo a evitar transtornos à sociedade. Tais atributos, certamente, sucumbiriam se desprovidos de uma regulamentação favorável à pretendida celeridade da atuação gerencial.

Sobre eficiência, legalidade e busca de bons resultados na ação da Administração Pública discorre o eminente Professor da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, Dr. Airton Rocha da Nóbrega (*O Princípio Constitucional de Eficiência*. In <http://www.geocities.com>). *In verbis*: “*Pelo que se percebe, pretendeu-se, com a inclusão do dever de eficiência dentre os princípios constitucionais aplicáveis às atividades da Administração Pública, tornar indubitosa que a atuação do administrador, além de ater-se a parâmetros de presteza, perfeição e rendimento, deverá se fazer nos exatos limites da lei, sempre voltada para o alcance de uma finalidade pública e respeitados parâmetros morais válidos e socialmente aceitáveis. (...) Resta saber, no entanto, se a excessiva regulamentação e as constantes e reiteradas exigências formais que são impostas às atividades administrativas permitirão uma atuação do agente público voltada especialmente à*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

obtenção dos melhores resultados, o que deve merecer especial atenção porque, como é óbvio, uma boa administração não se instala por norma de direito. Necessário, principalmente, que se reavaliem os infundáveis procedimentos administrativos, as normas sobre normas e que se minimize o hábito do processo como instrumento de demonstração da regularidade dos atos da administração. **Regulares deverão ser tidos os atos que, dentro do contexto da legalidade, tenham sido praticados de modo eficaz e econômico para a Administração, proporcionando, de modo oportuno, sempre bons resultados para a sociedade**". (sem grifos no original).

Nessa esteira, o foco do controle deverá estar no resultado auferido e nos meios empregados, jamais isoladamente, num ou noutro. O foco tão somente no último pode levar o controle a se conformar com a adequação dos procedimentos e o insucesso dos resultados alcançados, o que o colocaria na contramão da finalidade da atividade financeira do estado, qual seja **a satisfação das necessidades coletivas**.

Sobre o tema, acentua, com singular propriedade, o Auditor de Contas Públicas Carlos Vale, desta Corte de Contas (*Auditoria Pública – um enfoque conceitual*. João Pessoa: Universitária, 2000, p. 59): “A atuação eficiente da auditoria pública, tanto no âmbito da regularidade dos atos e fatos administrativos, quanto, e **principalmente, no aspecto da operacionalidade**, permite à sociedade obter do poder público melhores níveis de educação, saúde, segurança, serviços urbanos, etc., o que, sem dúvida, proporciona melhor qualidade de vida para a comunidade como um todo”.

Logo, no campo da ação pública, descuidar da estrita legalidade, sem, contudo, corroer o seu caráter de legitimidade, não conduz à gestão pública a mácula da irregularidade.

5. A Gestão Fiscal e Geral. O orçamento público nosso, no decorrer de sua evolução, ganhou *status* de verdadeiro plano de trabalho - ou programa de governo - a ser perseguido em seus objetivos e metas, desgarrando-se do arcaico conceito de peça meramente contábil e burocrática e amoldando-se à finalidade genérica da Atividade Financeira do Estado, qual seja, a realização do bem comum, através da otimização dos recursos públicos (humanos, financeiros e patrimoniais) e aplicação buscando sempre resultados úteis à coletividade (eficiência, eficácia e efetividade).

Segundo o modelo constitucional, a formalização desse plano de trabalho deve restar consignada em três instrumentos de planejamento: o **Plano Plurianual (PPA)**, a indicar o planejamento macro da administração pública, desenvolvido em níveis integrados e sincronizados, composto de diretrizes, objetivos e metas para a ação governamental; as **Diretrizes Orçamentárias**, elaboradas de acordo com a política de governo delineada no



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Plano Plurianual, detendo, dentre outras funções, as de priorizar as metas para cada exercício e orientar a elaboração do respectivo Orçamento; e, finalmente, o próprio **Orçamento**, quantificando, de acordo com a capacidade financeira do ente federado, o programa de governo inserido no Plano Plurianual e nas Diretrizes Orçamentárias, através de técnicas adequadas, dividindo as tarefas por funções, subfunções, programas, projetos, atividades, etc. E para autorizar a ação governamental desejada pelo sistema de planejamento público, a sua aprovação por LEI, em sentido formal, como outorga popular para legitimar os atos de obtenção, gerenciamento e aplicação dos recursos públicos.

Com o advento da Lei Complementar 101/2000 (a conhecida Lei de Responsabilidade Fiscal) houve a inserção, no sistema orçamentário, do instituto da participação popular, a ser implementado pelo Poder Executivo ainda na fase de elaboração do planejamento, visando aproximar ainda mais o plano de governo da vontade do povo ou da efetiva realização do bem comum, facultando à sociedade (logo, dever jurídico do Estado), não mais apenas a influência indireta na formalização do orçamento, mas sim direta, como corolário à Cidadania.

Mas, embora concebidos com todos esses requisitos e formalizados em instrumentos constitucionalmente previstos, os orçamentos públicos não representam uma camisa-de-força à criatividade ou discricionariedade dos seus gestores, pois de nada valeriam tais rigores se o fim colimado – a realização do bem comum – sofresse ranhuras. Daí, a própria legislação financeira estabelece mecanismos de realinhamento orçamentário, tais quais, a suplementação e o remanejamento de dotações, como formas de adequar a execução do orçamento concebido aos reclames sociais.

No mesmo passo, o equilíbrio das contas públicas, como resultado de uma visão liberal de Estado, passou a ser um dogma na atualidade, definitivamente incorporado ao sistema orçamentário pátrio pela entrada em vigor da Lei Complementar 101. A preocupação de manter o Estado com **equilíbrio financeiro**, em regra **gastando não mais do que arrecada**, por meio de ações planejadas e transparentes, é exigência da novel legislação, dirigida aos encarregados da gestão pública nos três níveis de governo, sob pena de responsabilidade, segundo a LC 101/2000, art. 1º, § 1º: *Art. 1º. (...). § 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se **previnam riscos** e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Desta regra geral e basilar à responsável gestão fiscal, nascem, da mesma lei, várias outras concorrentes ou acessórias, como a da escoreita arrecadação da receita pública e o estabelecimento de critérios para a sua renúncia: *Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação. Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro (...).*

Esta contemporânea filosofia de gerenciamento público se opõe, diametralmente, à concepção evidenciada no início do século passado, como relata o professor Ricardo Lobo Torres, em sua obra *Curso de Direito Financeiro* (Rio de Janeiro: Renovar, 1993, p. 165): “... a partir da década de 30 predominou a ideologia Keynesiana, que admitia os orçamentos deficitários e o excesso de despesa pública, ao fito de garantir o pleno emprego e a estabilidade econômica. Essa política foi ultrapassada na década de 80 pelo discurso do liberalismo social, que sinalizou no sentido de contenção dos gastos públicos e dos privilégios e do aumento das receitas, para o equilíbrio financeiro do Estado”.

Contudo, mesmo na atualidade, a regra do equilíbrio fiscal não se subsume, em absoluto, à impossibilidade de execução de um orçamento deficitário. A própria LC 101/2000 dá sinais desta possibilidade, ao admitir o endividamento público. Ora, o endividamento público é, justamente, uma decorrência do orçamento deficitário, em que se busca no crédito uma forma de manutenção do equilíbrio. O importante é que o endividamento do Estado não seja banalizado pelo mero incremento da despesa corrente, a qual em nada contribui para o avanço patrimonial público, mas no âmbito da despesa de capital, com investimentos de caráter permanente, com resultados eficientes, eficazes e efetivos para a coletividade.

6 – O Parecer sobre a Gestão. O Tribunal de Contas, ao exercer a sua competência privativa ou o auxílio do Poder Legislativo, no âmbito do controle externo, deve examinar diversos aspectos - contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial - da gestão dos órgãos e entidades sob sua jurisdição, cotejando a legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas (CF, art. 71).

Mas, desde 5 de maio de 2000, com a entrada em vigor da Lei Complementar Nacional 101 – a conhecida “Lei de Responsabilidade da Gestão Fiscal” – alguns itens daqueles aspectos de gestão passaram a compor um subconjunto específico e consequentemente designado de “gestão fiscal”.

A gestão fiscal, assim, passou a conter elementos dos diversos aspectos da gestão pública. Por exemplo: na gestão **financeira**, deu ênfase ao equilíbrio das contas, ou seja, gastar não mais



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

do que se arrecada; na seara **contábil**, delineou e criou documentos de registro, respectivamente, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; no âmbito **orçamentário**, introduziu novos requisitos nas Diretrizes Orçamentárias e no Orçamento; no campo **patrimonial**, se ocupou de regras sobre a preservação dos bens públicos e conclusão de projetos; e na esteira **operacional**, exaltou o planejamento e o controle de diversas despesas, inclusive financiadas com receitas vinculadas.

Contudo, por mais importantes que sejam os itens de **gestão fiscal**, estes não são autônomos, mas fazem parte do conjunto da gestão geral. Assim, a manifestação sobre a gestão fiscal é um ato meramente declaratório a cargo do Tribunal de Contas, lavrado com base nas informações ofertadas, durante todo o exercício financeiro, pelo próprio gestor, através dos Balancetes Mensais e Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal, conforme o caso.

No exame da gestão fiscal, o Tribunal em nada responsabiliza o gestor, apenas declara se o mesmo atendeu a este ou àquele requisito, seguindo esta declaração para subsidiar as contas de gestão geral. Já no exame da **gestão geral**, com subsídios da gestão fiscal, o Tribunal percorre os demais fatos contábeis, financeiros, orçamentários, patrimoniais e operacionais, e neste exame: **emite parecer** pela aprovação ou reprovação das contas globais, num juízo declaratório-opinativo, quando se tratar de contas do Chefe do Poder **Executivo**, o qual será ou não acatado pelo Poder Legislativo; e/ou **julga as contas** de administradores e gestores públicos responsáveis por captar receitas e ordenar despesas, declarando-as regulares, regulares com ressalvas ou irregulares, podendo eventualmente responsabilizá-los a obrigações de dar, fazer ou não fazer.

Com efeito, nestes autos, tem-se o exame da gestão fiscal e da gestão geral do Governador do Estado, relativamente a **2011**, cujo julgamento final cabe à Assembléia Legislativa.

Feitas estas considerações preliminares, passa-se ao exame dos fatos apurados pela d. Auditoria dessa Corte de Contas, com ênfase nos destaques assinalados no voto do MD Relator.

7. As Inconformidades Afastadas pelo Relator sobre: o não cumprimento da meta fiscal do Resultado Nominal (LDO/2011); e expedição de atos governamentais dos quais resultaram aumento de despesa com pessoal, em período que lhe era defeso, por força no disposto no art. 22, parágrafo único, da LRF. Acompanho o relator pelos fundamentos externados em seu voto.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

8. As Inconformidades Relevadas pelo Relator sobre: utilização indevida de Medidas Provisórias para tratar de matérias de natureza orçamentária (PPA, remanejamento de recursos entre órgãos) e, também, segundo o órgão técnico, sem comprovação dos requisitos de relevância e urgência; divergência de valores da despesa com inativos com recursos vinculados; ausência de controle eficaz das despesas custeadas com recursos vinculados; e ocorrência de despesas a apropriar.

Quanto ao primeiro caso importa anotar caber ao Poder Legislativo o controle e julgamento dos atos sobre edição de medidas provisórias pelo Poder Executivo. Na sistemática constitucional (CF/88, art. 62), o julgamento sobre a legalidade e oportunidade de tais atos, bem como sobre seus reflexos no ordenamento jurídico, compete exclusivamente ao Parlamento.

Embora seja pertinente o registro feito pelo Órgão Técnico, o exame do caráter urgente e relevante das medidas provisórias é medida excepcional, restando prejudicada a discussão quando das conversão em lei pelo Poder Legislativo. Nesse sentido, vejam-se os julgados do Pretório Excelso, *in verbis*:

“Conforme entendimento consolidado da Corte, os requisitos constitucionais legitimadores da edição de medidas provisórias, vertidos nos conceitos jurídicos indeterminados de ‘relevância’ e ‘urgência’ (art. 62 da CF), apenas em caráter excepcional se submetem ao crivo do Poder Judiciário, por força da regra da separação de poderes (art. 2º da CF) (ADI 2.213, Rel. Min. Celso de Mello, DJ de 23-4-2004; ADI 1.647, Rel. Min. Carlos Velloso, DJ de 26-3-1999; ADI 1.753-MC, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, DJ de 12-6-1998; ADI 162-MC, Rel. Min. Moreira Alves, DJ de 19-9-1997). ([ADC 11-MC](#), voto do Rel. Min. Cezar Peluso, julgamento em 28-3-2007, Plenário, DJ de 29-6-2007.) No mesmo sentido: [ADI 4.029](#), Rel. Min. Luiz Fux, julgamento em 8-3-2012, Plenário, DJE de 27-6-2012.”

“A conversão da medida provisória em lei prejudica o debate jurisdicional acerca da ‘relevância e urgência’ dessa espécie de ato normativo. ([ADI 1.721](#), Rel. Min. Ayres Britto, julgamento em 11-10-2006, Segunda Turma, DJ de 29-6-2007.) Em sentido contrário: [ADI 3.090-MC](#), Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 11-10-2006, Plenário, DJ de 26-10-2007.”

Para os atos de gestão governamental, o Poder Legislativo efetua o julgamento após a edição de parecer prévio pelo Tribunal de Contas, e aquele somente realiza sua competência constitucional após a manifestação deste. Aqui, o ciclo de julgamento somente se opera e se completa com a atuação de ambos – do Tribunal de Contas e do Poder Legislativo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

No caso da medida provisória, o julgamento pelo Poder Legislativo não requisita a atuação prévia de qualquer outro órgão estatal. Não que o Tribunal de Contas não possa se pronunciar através de alertas ou recomendações enquanto não exaurido o processo legislativo da espécie. Porém, se as medidas provisórias editadas já obtiveram a chancela do Poder Legislativo, inclusive com a conversão em lei, a matéria está preclusa, descabendo restrição à prestação de contas por este motivo.

Os demais fatos tratam de registros contábeis imprecisos, passíveis de recomendações como já assinaladas pelo Relator.

9. Fatos que Fundamentaram o Voto do Relator pela Emissão de Parecer Contrário versam sobre: transformação de cargos públicos por meio de Decreto; cancelamento de restos a pagar processados; e, **principalmente**, sobre: repasses aos demais Poderes e Órgãos em valores inferiores aos fixados no cronograma mensal de desembolsos; contratação de servidores sem concurso público, em detrimento da nomeação de candidatos aprovados em concurso com prazo de validade ainda vigente; aplicação de receitas de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino em percentual (24,57%) inferior ao constitucionalmente exigido, agravada pela queda expressiva das aplicações de recursos no ensino médio; saldo financeiro do FUNDEB ao final do exercício representando 10,65% das receitas arrecadadas no exercício.

De início, reporto-me à aplicação de receitas de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino em percentual abaixo do mínimo constitucional de 25% (CF/88, art. 212). Para concluir sua análise, o MD Relator firmou situar-se a receita de impostos na cifra de **R\$ 5.401.989 mil** e a despesa em **R\$ 1.327.363 mil**, refletindo um índice de 24,57%.

Da **receita base** encontrada pelo MD Relator, entendo dever ser subtraída a receita proveniente de dívida ativa e seus encargos, no montante de **R\$ 22.388 mil**. Nesse sentido, ainda como Procurador do Ministério Público junto ao TCE/PB, emiti parecer em setembro de 2004, no Processo TC 05500/02 – Prestação de Contas de 2003 do Governador do Estado.

Naquela assentada observei que a **receita base** vinculada para medição do nível de aplicações em manutenção e desenvolvimento do ensino, como dito no art. 212, da Carta da República, é a resultante de **impostos**, inclusive os provenientes de **transferências**. Esta base não poderia ser estendida para incorporar esta ou aquela parcela não indicada expressamente no texto constitucional.

É que a vinculação de receita à despesa representa tolhimento e, conseqüentemente, exceção ao princípio da autonomia político-administrativo-financeira dos Estados e Municípios,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

previsto no texto constitucional, ao tempo em que cerceia a competência de autogoverno dos entes federados, nos campos: **político** (obrigação de editar leis orçamentárias compatíveis com os limites mínimos), **administrativo** (dever de criar estrutura administrativa para priorizar funções de governo); e **financeiro** (obrigação de vincular parte da arrecadação). E é elementar nas regras de hermenêutica que as exceções somente comportam interpretação estrita, no sentido de não poder a amplitude de direito ser obstada mais do que o próprio legislador previu.

Logo, se a Constituição assinalou que a receita base para medição de aplicações mínimas é a proveniente de **impostos** próprios e **transferidos**, pela classificação financeira das receitas públicas, consoante a Lei 4.320/64, não podem a esta ser incorporadas receitas de serviços, industriais, patrimoniais, ou qualquer outra corrente ou de capital, nem a correspondente à dívida ativa, mesmo que tributária, posto que, até esta, é diversamente classificada nas normas de direito financeiro.

Outra razão para não se poder incorporar a receita de dívida ativa na receita base de aplicações mínimas concentra-se no princípio da eficiência (CF/88, art. 37). Este pode ser, singelamente, traduzido como norma matriz que obriga o administrador público a agir com zelo, prudência e criatividade, sempre no sentido de promover ações públicas legítimas, necessárias e úteis à sociedade. Ora, incorporar a receita de dívida ativa e seus encargos à receita base de despesas mínimas é repreender o gestor pelo ato positivo de angariar os créditos da fazenda pública, na medida em que arrecadando mais também terá ele a obrigação de vincular mais receita, e desestimular, ato contínuo, providências no sentido de arrecadar os haveres estatais.

Desta forma, e de acordo com as informações sobre as receitas de 2011 do Estado da Paraíba (fls. 363/364), desconsiderando, além dos valores já excluídos pelo MD Relator, aquelas provenientes de dívida ativa e seus encargos, na ordem de **R\$ 22.388 mil**, que não são, pelas normas de direito financeiro, classificadas como de impostos próprios e transferidos, a receita base para medição de aplicações mínimas em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) será de **R\$ 5.379.601 mil**.

Do lado da **despesa**, o MD Relator, em harmonia com as indicações da Auditoria, considerou a cifra de **R\$ 1.327.363 mil**, desconsiderando, dentre outras parcelas: o valor de **R\$ 4.282 mil**, referente à ação 1364 – ampliação, recuperação e conservação dos campi da UEPB, relativa a despesas com obras de construção do Museu de Arte Assis Chateaubriand e do Museu do Artista Popular (fl. 366); o valor de **R\$ 231 mil**, voltado à ação 4504 – artes, cultura e esportes, subfunção 392 – difusão cultural, na UEPB; e o valor de **R\$ 90 mil**,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

vinculado à ação 4502 – consolidação e desenvolvimento do ensino, pesquisa e extensão, para a aquisição de obra artística para acervo do Museu de Arte Contemporânea; totalizando **R\$ 4.603 mil.**

Sobre o tema, este Tribunal de Contas, em 30/08/2000, respondeu positivamente consulta originada do Município de Guarabira, sobre a possibilidade de serem computadas no índice da manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212 da CF/88), despesas realizadas com a construção de um anexo à Escola Municipal, destinado à prática de educação física, de **atividades** recreativas e **culturais** - Parecer PN – TC 049/2000. A resposta àquela consulta seguiu o parecer do Ministério Público junto ao Tribunal, da lavra da Procuradora Elvira Samara Pereira de Oliveira, que assim discorreu:

“... diferentemente do exposto pelo Órgão de Instrução, este Parquet não vislumbra a impossibilidade de que se considerem as despesas efetivadas com a construção do anexo escolar vertente como de manutenção e desenvolvimento do ensino tão-somente em virtude do mesmo não vir a ser edificado nas mesmas dependências da Escola. A finalidade da construção não há de sucumbir à sua disposição física. Na realidade, o que se entremostra fundamental, para tanto, é estarem os gastos efetivados com a construção do anexo legalmente configurados como de manutenção e desenvolvimento do ensino. Com efeito, uma vez assim considerados, o fato do anexo escolar não ser edificado no mesmo terreno em que está situada a Escola não descaracteriza o vínculo ao ensino.

Ora, estar a edificação vinculada ao ensino não significa, em absoluto, ser contígua ou não a outro edifício escolar. O que importa, na verdade, é a finalidade conferida à construção, i.e., a destinação a ser dada ao imóvel. A propósito, com as vênias de estilo ao entendimento esposado pela douta Auditoria, não enxerga o custos legis qualquer disposição legal que dê ensejo a tratamento diverso ao assunto. Assim, cabe observar o que se deve entender como gastos com manutenção e desenvolvimento do ensino.

O conceito de despesas com **manutenção e desenvolvimento do ensino**, válido para programação, execução e controle das despesas correspondentes, está contido no artigo 70 da Lei Federal 9394/96 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação), in verbis: Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a: **I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais de educação; II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo; VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar. (grifos nossos)

A mesma Lei Federal 9394/96, em seus arts. 26 e 27, ao dispor acerca dos currículos da educação básica (educação infantil, **ensinos** fundamental - que abrange a 2º fase do 1º grau e médio), assim preceitua: Art. 26. Os currículos do ensino fundamental e médio devem ter uma base nacional comum, a ser complementada, em cada sistema de ensino e estabelecimento escolar, por uma parte diversificada, exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e da clientela. § 2º. O **ensino da arte constituirá componente curricular obrigatório**, nos diversos níveis da educação básica, de forma a promover o desenvolvimento **cultural** dos alunos. § 3º. A **educação física**, integrada à proposta pedagógica da escola, **é componente curricular da Educação Básica**, ajustando-se às faixas etárias e às condições da população escolar, sendo facultativa nos cursos noturnos. Art. 27. Os conteúdos curriculares da Educação Básica observarão, ainda, as seguintes diretrizes: IV - promoção do desporto educacional e apoio às práticas desportivas não-formais.

À vista dos dispositivos acima transcritos, é de notar que os dispêndios efetivados com a construção de um anexo à escola municipal, o qual seja destinado ao funcionamento da 2ª fase do 1º grau (i.e., da quinta à oitava séries), à prática de educação física e de atividades recreativas e culturais, enquadram-se como despesas com **manutenção e desenvolvimento do ensino**.

Outrossim, como medida complementar e assecuratória da destinação do anexo escolar a essas finalidades e, por corolário, da caracterização das despesas respectivas à sua construção como manutenção e desenvolvimento do ensino, faz-se mister que o mesmo seja, através do meios jurídicos pertinentes, legalmente vinculado à escola.

Ante o exposto, **pode-se concluir que as despesas a serem realizadas com a construção de um anexo escolar, cuja destinação é o funcionamento da segunda fase do primeiro grau, a prática de educação física e de atividades culturais, podem ser computadas no percentual de 25% (vinte e cinco por cento) que devem ser destinados à educação, conforme mandamento constitucional (art. 212, caput, da Constituição Federal).**”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Dessa forma, cabe considerar as despesas de **R\$ 4.603 mil**, conquanto caracterizadas como obras e atividades voltadas à atividade cultural, como despesa com manutenção e desenvolvimento do ensino.

Outros dois grupos de despesas não foram considerados pela Auditoria. Um teria sido custeado com recursos de complementação da União ao FUNDEB, registrados como saldo financeiro de 2010 para 2011, no valor de **R\$ 11.887 mil** (fl. 477). O outro haveria sido financiado com ingressos decorrentes dos juros recebidos pela aplicação financeira dos recursos do FUNDEB em 2011, no valor de **R\$ 20.037 mil** (fl. 369).

O demonstrativo do movimento do FUNDEB (fl. 124) assinala um saldo para o exercício seguinte – 2011 para 2012 - de R\$ 83.874 mil, mesmo valor assinalado pela Auditoria (fl. 477). Com tais valores, não vejo como associar o saldo financeiro 2010/2011 à complementação da União, porquanto dinheiro não tem identificação de sua origem, podendo este saldo de R\$ 11.887 mil corresponder a recursos de impostos próprios e transferidos. O mesmo raciocínio aplica-se ao montante de juros pela aplicação financeira, cujo montante pode estar integralizado ao saldo para o exercício seguinte e o valor de R\$ 20.037 mil associado a despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, através do FUNDEB, proveniente de recursos de impostos do Estado próprios ou transferidos. Dessa forma, cabe acrescentar à despesa, o valor de R\$ 31.924 mil (R\$ 11.887 mil + R\$ 20.037 mil).

Assim, o investimento em manutenção e desenvolvimento do ensino em **2011** pelo Estado da Paraíba situa-se em **R\$ 1.363.890 mil**. Se comparado à sua receita de impostos próprios e transferidos de **R\$ 5.379.601 mil**, representa um índice de **25,35%**, atendendo ao art. 212 da CF/88.

Os demais fatos relacionados à transformação de cargos públicos por meio de Decreto, cancelamento de restos a pagar processados, repasses aos demais Poderes e Órgãos em valores inferiores aos fixados no cronograma mensal de desembolso, contratação de servidores sem concurso público, em detrimento da nomeação de candidatos aprovados em concurso com prazo de validade ainda vigente, e saldo financeiro do FUNDEB ao final do exercício, representando 10,65% das receitas arrecadadas no exercício, são falhas administrativas não atrativas de desaprovação da prestação de contas, segundo precedentes deste Tribunal.

Não há indicação de que os repasses a menor tenham comprometido a atuação dos demais Poderes e Órgãos da estrutura estatal. A gestão de pessoal do Estado é analisada em diversos processos em curso neste Tribunal. O cancelamento de restos a pagar não comprometeu quaisquer das metas assinaladas na legislação e nos orçamentos do Estado, cujos valores, se



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

reivindicados pelos eventuais credores, podem ser objeto de procedimento administrativo de reconhecimento de dívida.

O saldo do FUNDEB ao final do exercício situa-se no gênero do ajuste fiscal experimentado pelo Estado em 2011. Segundo a Auditoria (fls. 265/266): *“Ao final do exercício, obteve-se um superávit primário de R\$ 452.607 mil, correspondendo a um montante 309,09% maior do que o valor referente ao mesmo período do exercício anterior, em termos reais. Registra-se que a meta prevista no Anexo de Metas Fiscais da LDO/2011, aponta para um superávit de R\$ 99.248 mil, com recursos de todas as fontes. Esse aumento de superávit primário permitiu que a dívida consolidada líquida apresentasse um decréscimo real de 23,07%, em relação a 2010. Assim, mesmo havendo um aumento real da dívida consolidada bruta, devido ao incremento sofrido na dívida contratual externa e de precatório, a dívida consolidada líquida teve grande redução em virtude das disponibilidades e haveres financeiros.*

Tais fatos podem atrair recomendações para o aperfeiçoamento da gestão pública e/ou multa, conforme já frisou o Relator, mas, afastado o insucesso no investimento em manutenção e desenvolvimento do ensino, descabe pugnar pela emissão de parecer contrário à aprovação da prestação de contas.

10. A Conclusão. À guisa de conclusão, as contas anuais, sujeitas a parecer opinativo a ser cotejado pelo Poder Legislativo, contemplam, além dos fatos impugnados pela d. Auditoria, o exame das contas gerais de governo, sob os enforques da legalidade, legitimidade e economicidade. Tal análise abrange: investimento em educação e saúde; aplicação dos recursos captados do FUNDEB; cumprimento de limites máximos de despesas com pessoal, repasses financeiros, dívida e operações de crédito; equilíbrio das contas; execução do orçamento através de seus créditos ordinários e adicionais; pagamento de salário mínimo a servidores; cumprimento de obrigações previdenciárias; licitações; além de outros fatos mencionados na legislação constitucional e infraconstitucional.

Com essas observações, os fatos impugnados, examinados juntamente com outros tantos componentes do universo da prestação de contas anual, não são capazes de atrair juízo de reprovação para a gestão geral. É que, a prestação de contas, sabidamente, é integrada por inúmeros atos e fatos de gestão, alguns concorrendo para a sua reprovação, enquanto outros para a aprovação.

Dessa forma, no exame das contas de gestão, o Tribunal de Contas mesmo diante de atos pontualmente falhos, pode, observando as demais faces da gestão – contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e fiscal -, posicionar-se pela aprovação das contas, sem prejuízo de aplicar outras sanções compatíveis com a gravidade dos fatos, inclusive multa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Neste sentido, valioso trabalho publicado pelo Ministro Carlos Ayres de Brito, do Supremo Tribunal Federal (*A Real Interpretação da Instituição Tribunal de Contas*). In Revista do TCE/MG. Ano XXI, nº 2/2003, p. 49). Cite-se: “Mas qual a diferença entre ilegalidade e irregularidade? Legalidade é fácil: é aferir da compatibilidade do ato administrativo, da despesa do contrato, da licitação com a lei. E regularidade, o que significa regularidade? Exatamente legitimidade. (...) Então, pelo art. 37, a Constituição torna o direito maior do que a própria lei. E poderíamos chamar esse art. 37 como consubstanciador desse mega princípio da legitimidade ou juridicidade, ou litude, que é muito mais que simples legalidade. E o Tribunal de Contas foi contemplado com essa força de apreciar não só a legalidade das despesas, mas a regularidade na prestação das contas”.

11. Voto. Ante o exposto: **A)** Acompanho a divergência inaugurada pelo Conselheiro Arnóbio Alves Viana e, contrariamente ao voto do Relator, voto pela emissão de PARECER FAVORÁVEL à aprovação das contas anuais do Exmo. Governador do Estado da Paraíba, Senhor RICARDO VIEIRA COUTINHO, relativas aos períodos de 01/01 a 15/09/2011 e de 25/05 a 31/12/2011; **B)** Em harmonia com os Conselheiros Antônio Nominando Diniz Filho e Arthur Paredes Cunha Lima, parcialmente contra o voto do Relator, voto pela aplicação de uma multa ao Governador RICARDO VIEIRA COUTINO no valor de R\$ 3.000,00; e **C)** De acordo com o Relator, voto pela **emissão** de PARECER FAVORÁVEL à aprovação das contas do Exmo. Senhor RÔMULO JOSÉ GOUVEIA, na qualidade de Governador em exercício no período de 16/09 a 24/09/2011, **declaração** de atendimento integral às disposições da Lei de Responsabilidade da Gestão Fiscal por ambos os gestores, **remessa de recomendações** diversas e **formalização** de processos específicos, conforme detalhadas em seu voto.

João Pessoa (PB), 23 de agosto de 2012.

Conselheiro André Carlo Torres Pontes

Em 23 de Agosto de 2012



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Fernando Rodrigues Catão

PRESIDENTE



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Umberto Silveira Porto

RELATOR



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Arnóbio Alves Viana

FORMALIZADOR



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Isabella Barbosa Marinho Falcão

PROCURADOR(A) GERAL