



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 03253/11

**Assunto:** Prestação de Contas do Governo do Estado da Paraíba - 2010

**Responsáveis:** Exmo. Sr. José Targino Maranhão – de 01/01 a 14/09 e 01/10 a 31/12/10

Exmo. Sr. Luiz Sílvio Ramalho Júnior – de 15 a 30/09/10

**Relator:** Conselheiro Flávio Sátiro Fernandes

RELATÓRIO

**01 – Apresentação**

Tratam os presentes autos da Prestação de Contas Anual do Governo do Estado, exercício financeiro de 2010, de responsabilidade dos Senhores José Targino Maranhão, titular do cargo, e Luiz Sílvio Ramalho Júnior, que, por dias, ocupou as elevadas funções.

Quando relatei as contas do exercício de 2005, manifestei a certeza de que aquela seria a última das contas a serem por mim relatadas, dado o pouco tempo restante para completar a idade limite para prestação de serviço público.

Ledo engano.

Quis o destino que, mais uma vez, estivesse eu, como aqui estou, no exercício dessa tão honrosa quanto trabalhosa missão, da relatoria das contas governamentais.

Nos presentes autos, o Tribunal de Contas do Estado desempenha, novamente, uma das mais relevantes de suas amplas, complexas e variadas atribuições constitucionais, qual seja, emitir parecer prévio sobre contas anuais de gestão geral 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 Egrégio 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.

Os relatórios da Auditoria e o Parecer Ministerial, encartados nos autos digitais, encontram-se disponibilizados, através do TRAMITA.

Desde já, registro que os pronunciamentos técnicos – relatório inicial e relatório de análise de defesa – produzidos pelas equipes técnicas da Diretoria de Auditoria e Fiscalização (DIAFI) lotadas no Departamento de Acompanhamento da Gestão Estadual (DEAGE), por meio de suas Divisões de Contas do Governo (DICOG's) são parte integrante deste relatório, independentemente da transcrição de seu inteiro teor.

Igualmente, o Parecer Ministerial, da lavra da Eminente Procuradora Geral do Ministério Público de Contas, integra, para todos os fins, o corpo deste relato técnico, assim como o teor da defesa apresentada.

Assinalo que o processo sob exame foi encaminhado, autuado, tramitado, processado e instruído integralmente por meio eletrônico.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### PROCESSO TC Nº 03253/11

Saliento que no exercício financeiro sob apreciação, há, como já assinalado acima, dois responsáveis: o Exmo. Sr. José Targino Maranhão – de 01/01 a 14/09 e 01/10 a 31/12/10 e o Exmo. Sr. Luiz Sílvio Ramalho Júnior, Chefe do Poder Judiciário – de 15 a 30/09/10.

Adoto como estrutura, a organização contida no relatório da auditoria. Contudo, advirto que, tendo sido os autos disponibilizados, inteira e eletronicamente, a todos os interessados, de dentro e de fora do Tribunal, reservo-me o direito de fazer, nesta oportunidade, um relatório resumido, destacando as partes principais, bem como as conclusões do órgão auditor, a defesa oferecida, devidamente analisada pela Auditoria e a manifestação do Ministério Público.

#### 1. DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

A Constituição Estadual, em harmonia com o texto da Carta Federal, estabelece como instrumentos mínimos de planejamento da ação governamental – o Plano Plurianual (PPA); as Diretrizes Orçamentárias (LDO); e, o Orçamento Anual (LOA), todos aprovados por leis de iniciativa exclusiva do Governador do Estado

##### 1.1. O PLANO PLURIANUAL (PPA)

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 terceiro ano de validade do Plano Plurianual aprovado pela Lei nº 8.484, de 9 de janeiro de 2008. Conforme a mencionada Lei, a projeção de despesas para o ano de 2010 era de R\$ 3.899.164 mil, tendo, ao final do exercício, sido alcançada a realização de despesas no valor de R\$ 5.835.489 MIL.

O PPA teve sua primeira revisão, para o exercício de 2010, com a Lei nº 8.999, de 30 de dezembro de 2009.

A estrutura relativa dos gastos por função de governo em 2010 coincide com a que foi estimada para a totalidade do plano, destacando-se, tanto na projeção quanto na realização, as funções Educação, Saúde, Segurança Pública e Administração, que juntas correspondem a cerca de 57% do total dos gastos realizados.

A discrepância entre PPA e Despesa Executada se faz quanto a função Previdência Social, que, estimada em apenas 0,45% do total das despesas do Plano, alcançou, em 2010, cerca de 15% do total de recursos empregados. Esta divergência entre Plano e sua Execução é a mesma já observada em 2008 e em planos anteriores.

##### 1.2. A LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO)

A LDO tem por finalidades orientar a elaboração do orçamento para o exercício seguinte ao de sua edição; estabelecer as metas e prioridades para o exercício seguinte e estabelecer o vínculo entre PPA e Orçamento Anual, tendo a relativa ao exercício de



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### PROCESSO TC Nº 03253/11

2010, sido aprovada pela Lei 8.863, de 29 de julho de 2009, publicada no Diário Oficial do Estado em 30 de julho de 2009.

Conforme o relatório da auditoria, a Lei de Diretrizes Orçamentárias mostrou-se compatível com o Plano Plurianual 2008/2011 e seu conteúdo atendeu aos requisitos impostos pela Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

### 1.3. A LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA)

O Orçamento do Estado da Paraíba para o exercício de 2010 foi aprovado pela Lei nº 9.046/2010, de 07 de janeiro de 2009, publicada no DOE do dia seguinte e enviada a este Tribunal dentro do prazo previsto na Resolução RN-TC 05/06. O Orçamento estimou receitas no montante de **R\$ 6.017.438.308,00** e fixou despesas em igual valor. Desse total, o orçamento fiscal corresponde a R\$ 3.874.590.759,00, enquanto o orçamento da seguridade social equivale a R\$ 1.901.631.241,00. O orçamento de investimentos das empresas estatais independentes, por sua vez, equivale a R\$ 241.216.308,00. A mencionada Lei limitou a abertura de créditos suplementares em 25% da despesa orçamentária fixada. Destaque-se que a Auditoria assinalou as seguintes situações: a) as despesas com Pessoal e Encargos fixadas na LOA/2010 são inferiores à execução de 2009; b) as previsões de dotação para pagamento de vencimentos e vantagens fixas do pessoal civil e militar da LOA/2010 foram inferiores àquelas realizadas em 2009; c) déficit de R\$ 205.841.912,00 entre os encargos previdenciários custeados com recursos de Contribuições Sociais e o montante destas.

## 2. DA GESTÃO FISCAL

A Lei Complementar Nacional nº 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 citada lei, pressupõe ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas e resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange 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. Ressalte-se que, durante o exercício em análise, foram emitidos alertas às autoridades gestoras do Poder Executivo, Poder Judiciário, Assembléia Legislativa, Tribunal de Contas e Ministério Público, haja vista algumas situações [falhas e inconsistências] apuradas quando das análises bimestrais e quadrimestrais de relatório resumido da execução orçamentária (RREO) e o relatório de gestão fiscal (RGF).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
PROCESSO TC Nº 03253/11

## 2.1. GESTÃO FISCAL DO PODER EXECUTIVO

Conforme assinalado 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 2010, a RCL alcançou, conforme demonstrado pela auditoria, o montante de R\$ 4,87 bilhões cerca de 9,68% acima do valor apurado em 2009 e 3,83% acima do valor estimado na LOA (R\$ 4,69 bilhões).

Segundo o Relatório da Auditoria, o Governo do Estado não atingiu as metas relativas ao RESULTADO NOMINAL e ao RESULTADO PRIMÁRIO.

De acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias 2010, o Estado da Paraíba fixou para o exercício em comento, um aumento de no máximo **R\$ 63.981 mil** na Dívida Fiscal líquida. Considerando que o resultado nominal apurado apontou um acréscimo na ordem **R\$ 160.380 mil**, é possível afirmar que, segundo os dados apresentados pela Controladoria Geral do Estado, a meta fiscal estipulada **não foi atingida**, tendo o limite sido extrapolado em cerca de **R\$ 96.399 mil**. Por outro lado, o resultado primário do exercício correspondeu a um déficit de R\$ 205.002 mil, contra um superávit de R\$ 281.163 mil verificado no exercício anterior. Considerando que a meta fixada na Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2010 previa um resultado primário na ordem de R\$ 135.850 mil, observa-se que **não houve atingimento** 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 2010, atingiram 2.444.457 mil, que corresponderam a 50,16% da Receita Corrente Líquida verificada no exercício, ultrapassando o limite legal em 1,16% e o prudencial em 3,61%. Em comparação com o exercício anterior houve um incremento de 403.335 mil nas despesas líquidas com pessoal.

Apontou, ainda a Auditoria a omissão do Poder Executivo na adoção das medidas previstas na LRF, mais especificamente, no seu Art. 22, Parágrafo único, com vistas a propiciar o retorno da despesa com pessoal aos limites estabelecidos pela mencionada legislação.

Também a Auditoria, em seu relatório, citou alguns atos expedidos pelos dois gestores que resultaram em aumento da despesa com pessoal, porém não informou os valores resultantes daqueles atos e o impacto geral sobre a folha de pagamento, dificultando precisar o valor do incremento resultante do crescimento vegetativo da folha ou de atos anteriores e o devido aos atos expedidos no exercício sob análise.

## 3. DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL

No capítulo 3 do relatório técnico constante dos autos eletrônicos do feito sob exame, a auditoria apresenta os dados e informações técnicas acerca da execução



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### PROCESSO TC Nº 03253/11

orçamentária em relação à receita e despesa, as mutações financeiras e patrimoniais decorrentes de fluxos orçamentários e extraorçamentários e ainda 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 de 17 de março de 1964. Antes de relatar o estudo feito pelo órgão de instrução para cada um dos aspectos acima mencionados é necessário destacar que a União efetuou transferência de recursos aos Estados a título de apoio financeiro com o objetivo de superar dificuldades financeiras emergenciais. Segundo Nota Técnica da Secretaria do Tesouro Nacional, o valor transferido deveria ser registrado como Outras Transferências da União e, portanto, integrar a receita corrente. Porém, a referida receita foi contabilizada como transferências de capital, tendo tal fato motivado o alerta ATC 06/2010, para que fosse efetuada a correção, nos registros da receita do Estado. Assinale-se que para efetuar os cálculos constantes no Relatório Inicial a Auditoria utilizou os dados corrigidos.

#### 3.1 Da Gestão Orçamentária

A Receita Líquida Arrecadada superou em 1,0% o valor previsto na LOA. A arrecadação das receitas correntes alcançou, após realizadas as devidas deduções, (formação do FUNDEB, transferências aos municípios e restituições), o montante de R\$ 5.320.063 mil, que representou um acréscimo nominal de 8,79% relativamente ao ano anterior. As receitas oriundas de transferências, excluindo-se as deduções, totalizaram R\$ 3.256.563 mil, participando com 50,41% da receita total bruta da administração direta que foi de R\$ 6.459.694 mil. Em 2009, a referida contribuição percentual equivalia a 49,96%. No tocante ao total da despesa executada, cujo montante perfez o valor de R\$ 6.245.115 mil, 66,78 % refere-se ao segmento da administração direta (R\$ 4.170.615 mil).

Confrontando-se a Receita Orçamentária Realizada Total (arrecadada), R\$ 5,83 bilhões, com a Despesa Orçamentária Realizada (empenhada), R\$ 6,24 bilhões, verifica-se que, em 2010, a execução orçamentária foi deficitária em 0,41 bilhões ou pouco mais de 7% da receita realizada. A situação, *a priori*, demonstraria que a Gestão Estadual não atendeu aos pressupostos de uma Gestão Responsável na condução das Contas Públicas. Todavia, há de se fazer duas observações: primeiro, o saldo consolidado transferido vindo do exercício anterior que alcançou o valor de R\$ 924,01 milhões e depois que, se considerada apenas a Administração Direta, a receita arrecadada no exercício somou R\$ 4.875.446 mil e a Despesa da Administração Direta totalizou R\$ 4.170.615, demonstrando um superávit de R\$ 704.831 mil. A receita proveniente do FPE ainda é a principal fonte de recursos do Estado, excluídas às transferências voluntárias recebidas. No exercício, o Governo Estadual recebeu brutos R\$ 2.336.031 mil do Fundo, contra uma receita tributária de R\$ 2.935.485 mil. Vale salientar que ao considerarmos a entrada líquida de recursos o FPE supera as receitas tributárias, vez que as deduções sobre as receitas diretamente arrecadadas são bem superiores às deduções do Fundo.

Examinando-se o Gasto Público pela Classificação Institucional da Administração Direta, observa-se que para cada R\$ 100,00 gastos em 2010, R\$ 20,70



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### PROCESSO TC Nº 03253/11

foram destinados a Educação, R\$ 19,29 foram aplicados em Saúde, R\$ 14,55 com os Encargos Gerais do Estado, R\$ 11,52 com Segurança Pública e R\$ 33,94 com as demais instituições do Estado. Ressalte-se que a estrutura de gastos por função – com pequenas variações – atendeu para os valores fixados no PPA 2008-2011.

O Governo do Estado executou despesas sem disponibilidade de dotação orçamentária, notadamente, as relativas a pessoal e encargos. 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 de Finanças do Estado, cujos saldos somaram, até dezembro de 2010, R\$ 794.348 mil, conforme Tabela 3.2.2.2.1.3 b. Tal ação também motivou a emissão do Alerta ATC – 01/2010, de 29/03/2010 ao Governo do Estado, por este Relator, determinando a regularização das “Despesas a Apropriar” e a abstenção de realizar despesas sem a estrita obediência às disposições da Lei 4.320/64; Lei Estadual 3.654/71; LRF; LDO 2010 e LOA 2010. O procedimento de regularização das despesas começou a ocorrer em agosto de 2010 com a expedição do decreto executivo nº 31.473 de 29/07/2010, restando um saldo a apropriar, regularizado ao final do exercício, após a expedição dos decretos executivos de números 31.981-D e 31.981-E, de 31/12/2010, ambos publicados no D.O.E. de 03/02/2011.

No exercício de 2009, foi firmado contrato de operação de crédito junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento – BNDES, no valor de R\$ 191.556 mil, tendo como finalidade a aplicação nas áreas de segurança, saúde, bem como de financiar algumas obras, as quais encontram-se relacionadas na Tabela 3.1.3 a. Naquela ocasião, foi autorizada a abertura de crédito especial mediante o Decreto 30.498 de 30 de julho de 2009. Posteriormente, através do Decreto 30.644, de 08 de setembro de 2009, foram efetuadas transferências dos saldos das dotações orçamentárias das ações inerentes à Secretaria de Estado da Infraestrutura para a Secretaria de Estado do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Ciência e Tecnologia – SEMARH. Considerando que os créditos especiais visam acomodar orçamentariamente os recursos ainda não previstos no orçamento vigente, entende-se como correta a operacionalização dos recursos utilizados pertencentes ao referido empréstimo, naquela ocasião (exercício 2009). Ocorre, contudo, que na confecção da Lei Orçamentária 2010, segundo o entendimento da Auditoria, os recursos referentes ao saldo remanescente da referida operação de crédito não teriam sido alocados.

Em 30 de janeiro de 2010 foi publicado o Decreto nº 31.070, referente à abertura de crédito suplementar no valor do saldo da citada operação de crédito (R\$ 132.874 mil). A Auditoria considerando que os créditos suplementares têm como finalidade reforçar as despesas já previstas no orçamento, e que a Lei Orçamentária de 2010 não apresentou previsão para tais despesas, entendeu que o tipo de crédito a ser utilizado deveria ter sido o crédito especial, que necessitaria de autorização mediante lei



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### PROCESSO TC Nº 03253/11

específica e que as despesas referentes ao saldo da operação de crédito efetuada junto ao BNDES teriam sido operacionalizadas sem cobertura legal, no exercício de 2010, visto não ter havido respaldo da Lei orçamentária anual e nem de Lei específica caracterizadora de autorização Legislativa.

### 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 o percentual de 25%, previsto no art. 212 da Constituição Federal, sobre a receita líquida resultante de impostos, no valor de R\$ 4.626.906 mil, apurado pela Auditoria, o mínimo legal a ser aplicado pelo Estado da Paraíba na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino é de R\$ 1.156.726 mil.

Em conformidade 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\$ 1.250 milhões, o que corresponderia a 27,01% da Receita Líquida de Impostos, ou seja, teria cumprido o mínimo legal exigido. Todavia, a Auditoria após um amplo e circunstanciado exame da matéria com apresentação de quadros, legislação, normas e entendimentos do Tribunal, apurou o resultado de R\$ 1.213.714 mil em despesas consideradas para fins de limite em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, o que representa 26,24 % da receita líquida de impostos e transferências, cumprindo, assim, o mandamento constitucional. A Auditoria observou que nas despesas do ensino médio em 2010, 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 limite constitucional, vê-se que o Estado aplicou no ano de 2010 no ensino fundamental 61,38%, no ensino superior 16,32%, enquanto no ensino médio aplicou apenas 6,05% dos recursos vinculados. Conclui-se, portanto, que o Estado 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 destacou que o gestor não atendeu às recomendações do Tribunal Pleno contidas no Acórdão APL TC 01248/10, referente às Contas do Governo do exercício de 2009, no sentido de melhorar os resultados em todos os níveis de educação, com atenção especial ao ensino médio. Salientou ainda o órgão de instrução que não houve registro do ingresso de recursos decorrentes dos juros recebidos pela aplicação financeira dos recursos do FNDE, nem



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### PROCESSO TC Nº 03253/11

do Salário Educação durante o exercício atual, como previsto nos itens 10.3 e 11.2 da Portaria 462 do STN, de 05 de agosto de 2009.

#### 3.3. FUNDEB/Magistério

O Estado da Paraíba aportou ao FUNDEB o total de R\$ 865.470 mil e recebeu R\$ 559.767 mil, logo a diferença entre o total aportado e o montante recebido do FUNDEB foi de R\$ 305.703 mil, no exercício de 2010. Considerando o valor complementado pela União de R\$ 24.499 mil, verifica-se que a Paraíba recebeu em torno de 67,74 % do total repassado, situação que se explica em razão da própria sistemática do Fundo. Considerando-se o recebimento do Estado do retorno do FUNDEB (R\$ 559.767 mil), a complementação da União (R\$ 26.499 mil) e as aplicações financeiras (R\$ 6.681 mil) que devem ser empregadas nas mesmas finalidades, perfaz-se o total de R\$ 592.947 mil, concluindo-se que **67,36%** da despesa liquidada (R\$ 399.400 mil) foram com a remuneração dos profissionais da educação básica pública, sendo plenamente obedecidas as determinações legais sobre aquelas aplicações.

Em 31 de dezembro de 2009, foi verificada a existência de elevado saldo (R\$ 38.295 mil), valor que foi acrescido aos recursos do FUNDEB no exercício em análise. Para o exercício seguinte (2011) este saldo acumulado foi de R\$ 11.887 mil, porém, ainda muito elevado. Verifica-se, portanto, que não foram aplicados na totalidade os recursos do FUNDEB.

#### 3.4. Das Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde

As despesas com Saúde, cuja execução orçamentária se encontra consolidada na função 10, representou a terceira maior despesa orçamentária do Estado no exercício de 2010, correspondendo a 14,49% da despesa empenhada total no exercício, ficando atrás apenas dos grupos Educação e Previdência que absorveram, respectivamente, 19,81% e 15,43% do total.

Na apuração da aplicação em ações e serviços públicos de saúde, visando à verificação do cumprimento do disposto na Emenda Constitucional nº 29, considerou a Auditoria a Resolução nº 322/03 do Conselho Nacional de Saúde (CNS), bem como a 2ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais, aprovado pela Portaria STN/MF nº 462, de 05 de agosto de 2009. Assim, para a definição dos recursos mínimos a serem aplicados em saúde, conforme as regras estabelecidas no citado manual, no encerramento do exercício, serão consideradas como despesas executadas as despesas liquidadas e as inscritas em restos a pagar não processados, o que equivale à despesa total empenhada.

O Governo do Estado, no exercício de 2010, demonstrou gastos com ações e serviços públicos de saúde com recursos próprios no montante de R\$ 653.275 mil, superior em R\$ 98.068 mil ao mínimo legal a ser aplicado. Ao examinar a composição da despesa a Auditoria entendeu que a aplicação atingiu o valor de apenas R\$ 488.726



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### PROCESSO TC Nº 03253/11

mil, correspondente a 10,56% dos recursos de impostos, **não atingindo** as exigências constitucionais mínimas para aplicação em ações e serviços públicos de saúde. Todavia, o órgão técnico também calculou o índice conforme entendimento deste Tribunal que inclui os pagamentos com juros, encargos e amortização da dívida (R\$ 21.886 mil), assim como as despesas em favor do Instituto de Assistência à Saúde do Servidor, atual IASS, ex-IPEP (R\$ 38.165 mil). Considerando tais despesas, a aplicação no exercício sob análise, conforme o cálculo do órgão auditor, seria de R\$ 548.777 mil, o equivalente a 11,86% da receita de impostos mais transferências (R\$ 4.625.906 mil).

O valor da receita de impostos mais transferências, considerado inicialmente pela Auditoria divergiu da apurada pelo Governo do Estado em R\$ 822 mil. 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 Auditoria resultou em R\$ 700.516 mil, enquanto que a demonstrada pela Contadoria do Estado foi de R\$ 699.694 mil.

Ainda segundo o órgão técnico, no exame inicial dos autos, as despesas com saúde custeadas com recursos de impostos e transferências atingiram o montante de R\$ 642.483 mil. Dessa forma, apesar de o Governo do Estado ter demonstrado outros gastos na saúde, no montante de R\$ 270.427 mil, estes não foram considerados como ações e serviços públicos de saúde, para efeito do que determina a Emenda Constitucional nº 29, por não serem custeados com recursos que compõem a base de cálculo definida no art. 77, inciso II, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Do mencionado montante a Auditoria excluiu gastos no valor total de R\$ 60.576 mil por entender que não se enquadravam em aplicações com ações e serviços públicos de saúde.

### 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\$ 747.445 mil, ou seja, 11,36% menor que a estimada. Tal diferença materializou-se pela realização a menor das receitas correntes e de capital previstas, quando cotejadas com a efetiva realização dos recursos arrecadados. Cumpre esclarecer que as receitas correntes (R\$ 5.320.063 mil) participaram com 91,19% da receita efetivamente arrecadada. Por outro lado, as receitas de capital (R\$ 115.761 mil) participaram com apenas 1,98% do total arrecadado pelo Estado da Paraíba em 2010.

Os valores orçados constantes no balanço orçamentário consolidado do Estado, considerando os créditos ordinários, suplementares, especiais e extraordinários utilizados em 2010, atingiram o valor de R\$ 7.198.211 mil, sendo R\$ 6.970.565 mil (96,84%) de créditos ordinários e suplementares, e R\$ 227.646 mil (3,16%) de créditos especiais. A execução da despesa pública atingiu R\$ 6.245.114 mil, sendo R\$ 4.170.615 mil (66,78%) referentes à administração direta, cabendo os R\$ 2.074.499 mil restantes (33,22%) aos entes da administração indireta.

De acordo com o balanço orçamentário constante do relatório resumido de execução orçamentária – RREO, o valor de R\$ 616.837 mil, correspondente à diferença



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### PROCESSO TC Nº 03253/11

entre as receitas previstas e as despesas autorizadas, refere-se aos créditos adicionais abertos tendo como fonte de recursos o superávit financeiro do exercício anterior (diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro). Registra, contudo, a Auditoria que em 2009, o superávit financeiro importou em R\$ 554.520 mil. Dessa forma, foram abertos créditos adicionais utilizando-se dessa fonte de recursos, além do limite disponível, no valor correspondente R\$ 62.317 mil. Tal fato ocorreu em virtude da abertura de créditos suplementares tendo como fonte de recursos o saldo decorrente do empréstimo contraído junto ao BNDES no exercício de 2009.

### 3.6. BALANÇO FINANCEIRO

Como já foi visto, anteriormente, o resultado orçamentário do exercício aponta um *déficit* de R\$ 411.186 mil, equivalente a 4,89% da receita total realizada financeiramente (receita orçamentária e extra-orçamentária, no valor de R\$ 8.402.279 mil).

O quociente de execução orçamentária, que corresponde à razão entre receita e despesa orçamentária, reduziu de 1,04, observado em 2009, para 0,93, em 2010. Logo, no exercício, passou a existir R\$ 0,93 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 equilíbrio entre as receitas correntes e as despesas correntes, uma vez que aquelas superaram estas em R\$ 219.234. Já as receitas de capital foram muito inferiores às despesas de capital, resultando em um quociente de 0,15, ou seja, foram realizados R\$ 0,15 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\$ 94.112 mil, pois, conforme demonstrado na análise do balanço financeiro (item 3.3), a movimentação extra-orçamentária dos recebimentos apresentou-se superior ao fluxo de desembolsos não derivados do orçamento, precisamente em 3,80%. A receita extra-orçamentária consolidada do Estado da Paraíba atingiu o valor de R\$ 2.568.350 mil, oriunda de inscrições em restos a pagar (R\$ 288.592 mil ou 11,24% da receita extra-orçamentária), de depósitos de diversas origens (R\$ 2.153.574 mil ou 83,85% da receita extra-orçamentária), de municípios credores, outras entidades credoras, agentes financeiros devedores e diversos responsáveis (R\$ 126.185 mil ou 4,91% deste grupo). A despesa extra-orçamentária, cujo montante atingiu R\$ 2.474.238 mil, apresentou, em sua composição, baixa de "restos a pagar", no montante de R\$ 206.807 mil, participando com 8,36% da despesa extra-orçamentária. Os depósitos de diversas origens totalizaram R\$ 2.142.759 mil, equivalendo a 86,60% dessa despesa. O restante, correspondente a 5,04% da despesa extra-orçamentária, refere-se a municípios credores, outras entidades credoras, municípios devedores, outras entidades devedoras e diversos responsáveis.

B



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### PROCESSO TC Nº 03253/11

O quociente de execução extra-orçamentária, divisão entre as receitas e despesas extra-orçamentárias, atingiu, em 2010, o resultado de 1,038, isto é, com recebimentos superiores aos pagamentos de natureza estranha ao orçamento na ordem de 3,8%. O saldo transferido para o exercício seguinte (2011) alcançou a monta de R\$ 606.945 mil. Salienta-se que R\$ 595.232 mil, ou seja, 98,07% do total financeiramente disponível encontravam-se alocados na conta “bancos e correspondentes”. Comparando-se os saldos inicial (R\$ 924.019 mil) e final (R\$ 606.945 mil) do exercício de 2010, infere-se que o quociente do resultado dos saldos financeiros (saldo final sobre saldo inicial do exercício) resultou em 0,66, ou seja, para cada R\$ 0,66 de saldo que passa para o exercício seguinte, havia R\$ 1,00 de saldo proveniente do exercício anterior, demonstrando déficit financeiro.

### 3.7 DO BALANÇO PATRIMONIAL

Conforme a auditoria, 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 2010, sejam os de caráter positivo (ativo) ou negativo (passivo), bem como o resultado das variações patrimoniais (resultado patrimonial) concernentes às administrações direta e indireta. A dívida ativa consolidada - fiscal e seguridade social do Estado que compreende os valores a receber, de natureza tributária ou não, das administrações direta e indireta, atingiu, ao final de 2010, o montante de R\$ 3.352.994 mil. Já a dívida fundada que compreende as dívidas de longo prazo do Estado, cujo resgate ou amortização depende de autorização legislativa atingiu o montante de R\$ 2.446.063 mil. O passivo financeiro, cujo pagamento independe de autorização orçamentária, alcançou o montante de R\$ 509.481 mil, representando 17,24% do passivo real e 6,60% do passivo total. Vale ressaltar que, do total da dívida fluante, 63,46% representavam obrigações geradas pela administração direta, e os 36,54% restantes, pela administração indireta. Os restos a pagar alcançaram, ao final do exercício, a monta de R\$ 288.592 mil, dos quais 33,23% haviam sido processados (liquidados e prontos para pagamento), e 66,77% não, encontrando-se estes, à época, sem o reconhecimento dos direitos líquidos e certos dos credores, conforme dados de movimentação da referida conta. Resta, ainda, esclarecer que os restos a pagar consolidados do Estado (R\$ 288.592 mil) representavam, ao final do exercício, 47,55% das disponibilidades financeiras (R\$ 606.945 mil) registradas no ativo financeiro do balanço patrimonial da prestação de contas ora analisada, resultando em folga de R\$ 318.353 mil.

### 3.7 DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS

As demonstrações das variações patrimoniais evidenciaram, ao final do exercício de 2010, resultado patrimonial positivo de cerca de R\$ 405 milhões, que propiciou aumento do Ativo Real Líquido de 2010, em relação a 2009, de 10,02%. Conforme a auditoria, as Variações Patrimoniais Ativas e Passivas estão corretamente

6



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
PROCESSO TC Nº 03253/11

elaboradas e demonstram com exatidão o resultado Patrimonial dependente e independente da execução orçamentária.

#### 4. DAS PRIORIDADES DA AÇÃO GOVERNAMENTAL

##### 4.1 Obras e atividades de infra-estrutura

O Governo do Estado da Paraíba, no exercício de 2010, tinha como dotação final autorizada para gastos com obras o valor de **R\$ 836 milhões**, sendo R\$ 483 milhões (Administração Direta) e R\$ 353 milhões (Administração Indireta), deste total, realizou despesas da ordem de **R\$ 302 milhões**, sendo R\$ 192 milhões por meio da Administração Direta e R\$ 110 milhões através da Administração Indireta.

O valor aplicado foi financiado em 53,08% com recursos do Estado e 46,92% com recursos originários do Governo Federal. Do ponto de vista sócio-econômico, as ações concentraram-se nas funções: saneamento (29,4%), transportes (20,43%), educação (8,51%), gestão ambiental (8,27%) saúde (7,28%), agricultura (7,25%), assistência social (5,70%) e urbanismo (4,13%).

Ressalta-se que, do total autorizado para gastos com obras, **R\$ 90,3 milhões** tem por origem operação de crédito contratada junto ao BNDES no exercício de 2009, através do Programa Emergencial de Financiamento aos Estados e ao Distrito Federal, no valor de R\$ 191,55 milhões, dos quais foram investidos apenas **R\$ 46,85 milhões**.

##### 4.1.2 Ações e atividades de infra-estrutura de obras, por órgão de execução, que são merecedoras de destaque no âmbito do Poder Executivo.

##### Secretaria de Estado da Infra-Estrutura

##### Departamento de Estradas de Rodagem do Estado da Paraíba – DER

O DER-Pb investiu em obras, durante o exercício de 2010, dentro do Programa de Infra-Estrutura Viária do Estado, o montante de **R\$ 57,72 milhões**, sendo R\$ 15,88 milhões (27,5%) com recursos estaduais, R\$ 23,43 milhões (40,6%) com recursos federais e R\$ 18,41 milhões (31,9%) 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 investimentos rodoviários, em 2010, corresponderam a 19,1% do total de investimentos em obras e atividades de infra-estrutura.

##### 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 2010, o montante de **R\$ 12,51 milhões**, correspondendo a 4,1% do total dos gastos em obras abrangendo recursos do Estado (65,8%) e o restante com recursos federais, quase que totalmente dentro da ação de execução de obras públicas.

B



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
PROCESSO TC Nº 03253/11

**Companhia de Água e Esgotos da Paraíba – CAGEPA**

A CAGEPA investiu em obras durante o exercício de 2010, o montante de **R\$ 15,06 milhões**, correspondendo a 5,0% do total gasto em obras. Pelo volume de recursos aplicados, destacam-se as ações de obras executadas relativas à implantação e ampliação de sistema de abastecimento d' água (R\$ 11,11 milhões), à implantação e ampliação de sistemas de esgotamento sanitário (R\$ 3,73 milhões) e ao desenvolvimento da gestão operacional (R\$ 0,22 milhões).

**Unidade executora do Programa de Aceleração de Crescimento – PAC**

A Secretaria da Infra-Estrutura investiu em obras, no exercício de 2010, com recursos do Programa de Aceleração de Crescimento - PAC, o valor de **R\$ 54,8 milhões**, totalmente na função saneamento.

**Secretaria de Estado da Saúde – SES**

Durante o exercício de 2010, o investimento aplicado em obras pela SES através do Fundo Estadual de Saúde atingiu **R\$ 20,75 milhões**. Os investimentos dessa Secretaria, em 2010, corresponderam a 6,9% do total aplicado em obras e atividades de infra-estrutura do Governo Estadual. Merecem destaques, pelo volume de aplicação, as ações de obras executadas em 2010 referentes à construção e ampliação de unidades de saúde

**Secretaria de Estado da Educação e Cultura**

A Secretaria de Educação e Cultura investiu em obras **R\$ 25,76 milhões**, durante o exercício em análise, sendo responsável por **8,5%** do total aplicado em obras e atividades de infra-estrutura do Governo do Estado. Desse total, R\$ 9,1 milhões foram investidos em obras dos Campi da Universidade Estadual da Paraíba – UEPb.

**Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano**

A Secretaria de Desenvolvimento Humano foi responsável por 3,2% dos valores investidos em obras durante o exercício de 2010, perfazendo a quantia de R\$ 9,7 milhões, com destaque para os investimentos na construção de casas populares através da Companhia Estadual de Habitação Popular - CEHAP no montante de R\$ 4,3 milhões.

A Auditoria efetuou ainda extensos estudos e levantamentos, visualizando o quadro da Segurança Pública, realçando a atuação da Polícia Militar, Secretaria da Segurança e Defesa Social e a Secretaria da Administração Penitenciária. Destacou o órgão técnico, dados operacionais acerca das ocorrências policiais, efetivo da tropa, população carcerária entre outras informações.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
PROCESSO TC Nº 03253/11

## 5. PESSOAL

Ao final do exercício de 2010 o Estado contava com 95.180 (74%) servidores ativos, 23.123 (18%) inativos e 10.888 (8%) pensionistas. Dos servidores ativos 87.733 estavam lotados no Poder Executivo, 4.394 no Poder Judiciário e os demais na Assembléia Legislativa (1.600), Tribunal de Contas (450) e Ministério público (1.003).

Destaque-se, do montante de servidores ativos acrescidos à folha de pagamento do Estado no exercício de 2010, em relação ao exercício de 2009, que houve um decréscimo de 2,21% de servidores efetivos (-1.023 servidores). Também se verifica incremento de 12,96% de prestadores de serviços, em caráter precário (3.770 servidores) e 123,13% servidores que apresentam um tipo de vínculo genérico denominado "Outros" (1.715 servidores). Em contraponto, segundo o órgão técnico havia candidatos aprovados em concursos públicos, com prazos de validade ainda vigentes, aguardando nomeação.

## 6. ADMINISTRAÇÃO INDIRETA

A Constituição Federal utiliza a expressão administração indireta para designar o conjunto de pessoas jurídicas, de direito público ou privado, criadas 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 ao final do exercício era composta de 14 Autarquias, 11 Sociedades de Economia Mista, 08 Fundações Públicas, 03 Empresas Públicas, 06 Órgãos em Regime Especial e 23 Fundos Especiais.

## 7. Conclusão

Ao fim de seu relatório, a Auditoria apresentou algumas situações por ela tidas como impropriedades e/ou irregularidades de responsabilidade do senhor José Targino Maranhão, a saber:

1. não cumprimento da meta fiscal do Resultado Nominal, contrariando o que dispõe a LC nº 101/2000, LDO/2010 e o Alerta ATC - 01/2010. (PROGE)
2. não cumprimento da meta fiscal do Resultado Primário, contrariando o que dispõe a LC nº 101/2000, LDO/2010 e o Alerta ATC - 01/2010. (PROGE)
3. a despesa com pessoal do Poder Executivo alcançou 50,16% da receita corrente líquida, não obedecendo ao limite legal estabelecido no art. 20, inc. II, "c" da LCN 101/00, e contribuindo para ultrapassagem do limite fixado no art. 19 da lei supracitada. (PROGE)
4. não observância ao disposto no art. 22, § único, da LCN 101/00.
5. expedição de atos dos quais resultaram aumento da despesa com pessoal, nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato, em contraposição ao art. 21, § único, da LCN 101/00. (PROGE)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 03253/11

6. falha no registro de receita referente ao auxílio financeiro prestado pela União ao Estado, que deveria ter sido registrado como receita corrente e o seu valor inserido no cálculo da Receita Corrente Líquida, sendo o assunto, inclusive, objeto do alerta ATC 06/2010.
7. contabilização do auxílio financeiro da União ao Estado pelo seu montante líquido – já descontado o PASEP - provocando omissão de registro de ingressos no valor de R\$ 383.112,00 e o registro de despesa orçamentária – Contribuição ao PASEP – no mesmo montante.
8. ocorrência de “DESPESAS A APROPRIAR”, que, ao longo do exercício, somaram R\$ 794.348 mil, em desobediência ao Alerta ATC – 01/2010. (PROGE)
9. realização de despesas com saldo da operação de crédito efetuada, junto ao BNDES, sem cobertura legal, no exercício de 2010, visto que não houve respaldo da Lei orçamentária anual e nem de Lei específica caracterizadora de autorização Legislativa. (PROGE)
10. abertura de créditos adicionais utilizando como fonte de recursos o superávit do exercício anterior no valor de R\$ 616.837 mil, superando em R\$ 62.317 mil, o limite disponível de R\$ 554.520 mil da citada fonte de recursos.
11. não atendimento às recomendações do Tribunal Pleno contidas no Acórdão APL TC 01248/10, referente às Contas do Governo do exercício de 2009, no sentido de melhorar os resultados em todos os níveis de educação, com atenção especial ao ensino médio. (PROGE)
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 462 do STN, de 05 de agosto de 2009.
13. a aplicação em ações e serviços públicos de saúde alcançou o percentual de 10,56% dos recursos de impostos e transferências, não atingindo o percentual mínimo Constitucional. (PROGE)

No que tange ao Sr. Luiz Sílvio Ramalho Júnior o órgão técnico asseverou que também houve Expedição de ato do qual resultou aumento da despesa com pessoal, nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato, em contraposição ao art. 21, § único, da LC 101/2000.

Realizadas as notificações de estilo, com a juntada dos esclarecimentos e defesas, os autos foram encaminhados para o exame da defesa pela auditoria que, após analisá-los concluiu pela manutenção de todas as situações apontadas. G

Encaminhados os autos ao Ministério Público de Contas, a Procuradora Geral, DRA. ISABELA BARBOSA MARINHO FALCÃO, após discorrer sobre todos os aspectos da Prestação de Contas sob exame, concluiu



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 03253/11

- a) pela permanência das irregularidades decorrentes do não atingimento das metas relacionadas com o Resultado Nominal e com o Resultado Primário;
- b) pelo afastamento da falha alusiva à ocorrência de “despesas a apropriar”, entendendo que “o Administrador Público, embora com certo atraso, adotou medidas destinadas à desconstituição da impropriedade”;
- c) pela permanência da irregularidade relativa à falta de aplicação do percentual mínimo (12%), constitucionalmente exigido, em ações e serviços públicos de saúde, o qual, segundo a Auditoria se situaria em 10,56, da receita de impostos e transferências;
- d) manutenção das situações atinentes às falhas no registro da receita proveniente de auxílio financeiro prestado pela União ao Estado, quando este o registrou como receita de capital em vez de receita corrente, bem como o fez pelo seu montante líquido, já descontado o PASEP, provocando omissão de registro de ingressos no valor de R\$383.112,00 e o registro de despesa orçamentária – Contribuição ao PASEP, no mesmo montante;
- e) pela persistência da falha apontada pela Auditoria relacionada ao atendimento pelo Governo Estadual às recomendações do Tribunal Pleno, contidas no Acórdão APL TC 01248/10, referentes às contas do Governo do Exercício de 2009, no sentido de melhorar os resultados em todos os níveis de educação, com atenção especial ao ensino médio;
- f) pela subsistência da impropriedade respeitante à desobediência (50,16%) ao limite legal estabelecido no art. 20, II, “c” da LRF da despesa com pessoal do Poder Executivo;
- g) pela relevação da falta indicada pela Auditoria, referente à pretensa inexistência de autorização para abertura de crédito especial, quando o crédito suplementar aberto atendeu às exigências legais para legitimação da despesa.

Tocante às contas do Desembargador Luiz Sílvio Ramalho Junior, pronunciou-se o Ministério Público pela aceitação do ato de S. Excelência do qual, consoante a Auditoria, resultou aumento da despesa com pessoal, nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato, contrariando o art. 21, Parágrafo único, da Lei Complementar 101/2000, motivo pelo qual opinou pela emissão de parecer favorável à aprovação das contas daquela autoridade.

É o Relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
PROCESSO TC Nº 03253/11

VOTO

Senhor Presidente:

Antes de tudo, quero exaltar o trabalho levado a efeito pela equipe técnica que examinou e produziu o relatório de análise das contas em apreciação, composta pelos Auditores de Contas Públicas Suzana Lacerda de Araújo Ribeiro (Mat. 3701638), Aldacilene Sobreira de Medeiros Souza (3704858), Yara Sílvia Mariz Maia Pessoa (3700801), Plácido César Paiva Martins Júnior (3703762), Adriana Falcão do Rego Trócolli (3701107), Márcia Maria Luna Accioly Cavalcanti (3705986), Karina de



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### PROCESSO TC Nº 03253/11

Vasconcelos Carício (3704866), Iracilba Pereira Alves (3702979), Maria das Dores Ferreira Cysneiros (3701417), Emmanuel Teixeira Burity (3702936), Jader Jefferson Bezerra Marques (3595757), Alain Boudoux Silva (3705099), Maria Carolina Cabral da Costa, Chefe de Divisão (3703622) e Maria Zaira Chegas Guerra, Chefe de Departamento (3701468), nomes aos quais acresço o de Raimar Redoval de Melo, Assessor de Gabinete (Mat. 3702227), todos infatigáveis no exercício de suas atividades, preocupados em favorecer ao Relator o exame cuidadoso das questões suscitadas nos autos, muito embora o Relator jamais se tenha sentido jungido ao entendimento e às conclusões daquele grupo técnico. Requeiro se façam em seus respectivos assentamentos funcionais o registro do meritório desempenho que tiveram.

As contas que ora estamos a apreciar não apresentam dificuldades diferentes das que, desde o meu ingresso nesta Corte, há trinta e seis anos, têm freqüentado as contas por mim relatadas ou de cujo julgamento participei no Plenário desta Casa.

Digo que não apresentam dificuldades diferentes, não que sejam as falhas nelas encontradas as mesmas, em sua natureza ou em sua essência, mas no sentido de que em todas as contas aqui vindas perpassam circunstâncias ou situações que, examinadas pelo órgão técnico e pela Procuradoria do TCE, hoje denominado Ministério Público Especial, favorecidos os responsáveis ou interessados com a oportunidade de defesa e, sobretudo, analisadas as contas por um colegiado isento como o que, modéstia à parte, aqui se reúne, há quarenta anos, as contas se apresentam desnudas, na sua real feição e no seu justo entendimento, que é o anseio maior do julgador consciente.

No exame das contas presentes, como sempre o fazemos, seguimos a trilha aberta pelos órgãos precursores, Auditoria e Ministério Público, e embora não concordemos, em vários pontos, com as suas conclusões e interpretações, temos de louvar o descortino e autonomia com que eles exalçam seu mister, abrindo caminho para que este Plenário, com a independência de sempre, desempenhe o seu elevado papel.

Do relatório da Auditoria e do Parecer do Ministério Público, além das razões oferecidas pelos responsáveis, Ex-Governador José Targino Maranhão e Desembargador Luiz Sílvio Ramalho Júnior, e análise daquelas pelo órgão auditor, tirou o Relator o entendimento, as interpretações e as conclusões, indispensáveis à formulação de seu voto.

É bom lembrar que, como sempre ocorre no exame das contas anuais estaduais e municipais, todas elas se bipartem em dois continentes distintos: o das contas alusivas à gestão geral, de natureza orçamentária, financeira e patrimonial, em que se inserem os resultados obtidos durante o exercício, e sobre as quais o Tribunal emite parecer prévio e o das contas atinentes à responsabilidade fiscal, relativamente às quais esta Corte declara o atendimento total ou parcial às exigências da Lei Complementar nº 101/2000. É esse o procedimento adotado por esta Corte, nos sucessivos exercícios, inclusive e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 03253/11

notadamente no que diz respeito às contas municipais nas repetidas reuniões plenárias. É essa a conduta que adotarei nesta oportunidade.

Para condução do meu voto, repassarei os pontos enfocados pela Auditoria, no seu Relatório, firmando sobre cada um deles o meu juízo:

**Tocante à gestão geral, de natureza orçamentária, financeira e patrimonial:**

**1) Ocorrência de “DESPESAS A APROPRIAR”, que, ao longo do exercício, somaram R\$ 794.348 mil.**

A questão relativa à existência de “DESPESAS A APROPRIAR”, creio que se encontra devidamente equacionada. Essa situação foi objeto de ALERTA feito por este Tribunal, para que se tomassem medidas com o objetivo de regularizá-la e, como a própria Auditoria informa no relatório de instrução inicial, após o Alerta emitido pelo Tribunal, o procedimento de regularização das despesas começou a ocorrer, mais precisamente, em agosto, sendo totalmente completado ao final do exercício, após a expedição dos competentes decretos executivos. Sem necessidade de rememorar que a prática é recorrente nos últimos dez exercícios e sem precisar relatar o caso, basta dizer que a Auditoria entende remanescente a falha, porque sanada apenas ao final do exercício. O Ministério Público manifesta-se pela sua relevação, frente à restauração da normalidade, mesmo no final do ano.

Tendo em vista haver o defendente comprovado que a situação foi normalizada ainda em 2010, o Relator acosta-se ao entendimento do Ministério Público, relevando a ocorrência apontada pela Auditoria. Frise-se que tal comportamento é usualmente adotado pelo Tribunal, no caso dos Municípios, quando tal situação é reconhecida e o governo municipal a regulariza, mesmo que ao final do exercício. Não há, portanto, como querer que a situação, na hipótese dos autos, não tenha sido normalizada.

**2) Realização de despesas com saldo da operação de crédito efetuada, junto ao BNDES, sem cobertura legal, no exercício de 2010, visto que não houve respaldo da Lei orçamentária anual e nem de Lei específica caracterizadora de autorização Legislativa, tudo segundo o entendimento da Auditoria.**

Em 15 de julho de 2009, a Lei 8.860/09 autorizou o Estado da Paraíba a contrair empréstimo interno junto ao BNDES, sendo abertos créditos especiais através do decreto 30.498 de 30 de julho de 2009. Os recursos oriundos do referido empréstimo não foram totalmente utilizados em 2009, restando superávit financeiro para o exercício de 2010, referente à operação de crédito. Foi por conta do mencionado superávit que correram as despesas decorrentes da abertura de créditos suplementares abertos através do Decreto 31.070 de 29 de janeiro de 2010 que reforçaram dotações já previstas na Lei Orçamentária Anual. Não era necessária uma Lei específica autorizando a abertura de créditos especiais, vez que, repito, havia dotações consignadas no orçamento 2010 para



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 03253/11

aquelas despesas, suplementadas através dos decretos de abertura de créditos. Por outro lado a Lei que autorizou a contratação do empréstimo também diz que os recursos se destinam a investimentos previstos na Lei Orçamentária e que constitui fonte de recursos para abertura de créditos adicionais, não especificando que teriam que ser especiais.

Não se configura a irregularidade apontada pela Auditoria, haja vista a existência, na lei orçamentária de 2010, dos dois programas em que foram alocados os recursos objeto das suplementações, ou seja, PROGRAMA 5154, SAÚDE AO ALCANCE DE TODOS, beneficiando os Projetos 2950 - Atenção à Saúde preventiva e curativa e 1691 – Construção de unidades de saúde.

Havendo previsão de tais programas na lei orçamentária, os créditos a serem abertos teriam de ser suplementares, como corretamente se fez. Assim não há que se falar em realização de despesas sem autorização legislativa. Frise-se que a douta Procuradoria assim também entende, dando como regularizada a situação e afirmando, categoricamente: “Se houve a autorização do legislativo para a materialização do empréstimo (providência de maior peso) exigir a feitura de lei para legitimar o gasto (providência de menor peso), na ótica abordada, constitui formalismo exacerbado”.

**3) Não atendimento às recomendações do Tribunal Pleno contidas no Acórdão APL TC 01248/10, referente às Contas do Governo do exercício de 2009, no sentido de melhorar os resultados em todos os níveis de educação, com atenção especial ao ensino médio.**

Conforme consta nos autos do processo TC nº 02548/10, relativo às contas do exercício de 2009, o Acórdão APL TC 01248/10, alusivo àquelas contas, teve a publicação efetuada na edição do Diário Oficial Eletrônico em 18 de maio de 2011, não havendo como cumprir as recomendações nele contidas no exercício de 2010. Todavia, as recomendações a que se refere o órgão técnico estão embasadas no art. 208, inciso II, da CF que preceitua “a progressiva universalização do ensino médio gratuito” e em seu art. 211, § 3º, que dispõe: “Os Estados e Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio”. Como o próprio interessado reconhece que no exercício sob análise verificou-se uma diminuição na aplicação de recursos quanto ao ensino médio, dando-se um incremento substancial no ensino infantil e ensino superior, o que foi revelado pela instalação de novos Campi da UEPB, continua cabendo a recomendação no que se refere ao ensino médio, direcionada ao atual governante, com vistas ao corrente exercício de 2012. (9)

**4) A aplicação em ações e serviços públicos de saúde, diz a Auditoria, alcançou o percentual de 10,56% dos recursos de impostos e transferências, não atingindo o percentual constitucional mínimo.**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
PROCESSO TC Nº 03253/11

Para chegar à conclusão de que os gastos com ações e serviços públicos representaram apenas 10,56% dos recursos de impostos mais transferências o órgão técnico não incluiu entre as despesas os pagamentos com juros, encargos e amortização da dívida (R\$ 21.886 mil), assim como as despesas em favor do Instituto de Assistência à Saúde do Servidor, atual IASS, ex-IPEP (R\$ 38.165 mil), como tem admitido, repetidamente, este Plenário. Contudo, a própria Auditoria efetuou os cálculos considerando tais despesas, e com isso chegou a uma aplicação no exercício sob análise para R\$ 548.777 mil, o equivalente a 11,86% da receita de impostos mais transferências (R\$ 4.625.906 mil).

Nos cálculos supra deixaram de ser incluídos R\$ 8.004.600,33 de disponibilidades de recursos próprios existentes em 31 de dezembro de 2010 que financiariam restos a pagar quitados no primeiro trimestre de 2011 e que o órgão de instrução entendeu que deveriam ser destinados aos restos a pagar de MDE, em virtude de uma proporcionalidade existente. Ora, não cabe à Auditoria substituir o gestor e indicar quais despesas devem ou não ser priorizadas, visando à quitação daqueles gastos não pagos no exercício anterior. O administrador, desde que dentro da legalidade, possui a atribuição de melhor gerir os recursos para atender às necessidades do estado e da sociedade. Considerando que as despesas em MDE atingiram o percentual de 26,06%, superando com folga o exigido constitucionalmente, não é crível que o gestor fosse deixar de utilizar todo o saldo em saúde, destinando todo ele ou parte dele para um setor já atendido plenamente. Assim, considerando tais disponibilidades como aplicação em ações e serviços públicos de saúde, o total gasto passa para R\$ 556.781.600,33 que representam 12,03% das receitas de impostos mais transferências. Além disso, sendo coerente com o entendimento do Pleno nas contas referentes aos exercícios anteriores, devem ser incluídas as despesas com saneamento financiadas com recursos próprios advindos de impostos mais transferências que somaram no exercício sob análise, conforme se pode colher do SAGRES, R\$ 3.073.238,56. Com isso, o somatório das despesas com ações e serviços públicos de saúde passa a ser de R\$ 559.854.828,89 que correspondem a 12,10% das receitas de impostos mais transferências.

Descabe, completamente, a interpretação da Auditoria em torno da matéria, entendendo que as despesas com saneamento somente são admissíveis como despesas com saúde quando estiverem associados ao controle de vetores. Embora tal opinião esteja embasada em manifestação do Conselho Nacional de Saúde, cujas normas não se podem sobrepor às manifestações dos Tribunais de Contas, salvo se amparadas por lei ainda não existente, não tem aquela respaldo suficiente para alijar os investimentos em saneamento. Mormente, frente à Lei 11.445/2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico, da qual podemos apontar alguns tópicos elucidativos da questão a exemplo dos que a seguir indico e nos quais se vislumbra a intenção legal de prestigiar a questão da saúde..

Em seu Art. 2º, o citado diploma legal diz quais os princípios fundamentais que servem de base à prestação dos serviços públicos de saneamento básico, mencionando, expressamente, que os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos sejam realizados de forma adequada à **saúde pública** e à proteção do meio ambiente. Obriga à disponibilidade, em todas as



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
PROCESSO TC Nº 03253/11

áreas urbanas, de serviços de drenagem e de manejo das águas pluviais adequados à **saúde pública** e à segurança da vida e do patrimônio público e privado. Manda, ainda, a citada Lei que os mencionados serviços sejam oferecidos em articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da **saúde** e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante. Por outro lado, a Lei 11.445/2007 determina que a União, no estabelecimento de sua política de saneamento básico, observará várias diretrizes, dentre as quais, melhoria da qualidade de vida e das condições ambientais e de **saúde pública**.

Ao fazer tais menções, é meu propósito assinalar a evidente e estreita ligação que a Lei em referência quer estabelecer entre o saneamento e a saúde, não se justificando, por conseguinte, a restrição que se que fazer às despesas com saneamento que não seja aquele associado ao controle de vetores.

A propósito, ainda, da matéria, cabe uma breve manifestação da doutrina, mediante conceito de saneamento básico expresso por Victor Zular, citado por Azol El Achkar, Auditor Fiscal de Controle Externo do Tribunal de Contas de Santa Catarina, o qual considera Saneamento básico: “Serviços e sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário e tratamento de efluentes, coleta e destino final dos resíduos sólidos, drenagem urbana e controle de vetores, associados aos aspectos de saúde e do meio ambiente natural e constituído”. (O controle externo operacional no saneamento básico, in Revista Técnica dos Tribunais de Contas, Ano 2, N. 1, Setembro 2011, págs. 311/335)

Também aqui, no âmbito da doutrina, faz-se a imbricação dos serviços de saneamento com a saúde, direito de todos e dever do Estado.

Diante de todo o exposto, concluo pela satisfação da administração à exigência constitucional de aplicação mínima de recursos em saúde, com recursos de impostos mais transferências, a qual, no exercício de 2010, alcançou o patamar de 12,10% da receita de impostos e transferências.

Vale salientar, também, para efeito de demonstrar a preocupação da administração com a questão da saúde, que foram realizados, conforme ressalta a Auditoria, outros gastos com saúde, no montante de R\$ 270.427 mil, não considerados como despendidos em ações e serviços públicos de saúde, para efeito do que determina a Emenda Constitucional nº 29, por não terem sido custeados com recursos que compõem a base de cálculo definida no art. 77, inciso II do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

**5) Abertura de créditos adicionais utilizando como fonte de recursos o superávit do exercício anterior no valor de R\$ 616.837 mil, superando em R\$ 62.317 mil, o limite disponível de R\$ 554.520 mil da citada fonte de recursos.**

Conforme tabela elaborada pelo órgão técnico, houve autorização para despesas no montante de R\$ 7.198.211 mil sendo realizados gastos que somaram R\$ 6.245.114 mil, ou seja, em 31 de dezembro de 2010, havia um saldo de dotações



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### PROCESSO TC Nº 03253/11

orçamentárias sem comprometimento no montante de 952.997 mil que constitui saldo de dotações não utilizadas. Este montante, conforme dispõe o art. 43, § 1º, III, da Lei 4.320/64, poderia ter sido utilizado, por anulação, para abertura de créditos adicionais, inclusive, para a abertura dos créditos que tiveram como indicação o superávit financeiro.

Destaque-se que a Auditoria não informou qual foi o saldo das dotações advindas exclusivamente da abertura de créditos adicionais, ela informa na tabela supracitada créditos ordinários e suplementares. Ao final do exercício, o saldo de dotação disponível, independente de advir de créditos adicionais ou ordinários, constitui créditos orçamentários não utilizados. Como houve um saldo final de dotações no montante de R\$ 952.997 mil e a Auditoria questiona que apenas R\$ 62.317 mil não teriam cobertura suficiente de superávit, infere-se que tais créditos não foram utilizados. Deve ser destacado que este Plenário tem reiteradas decisões no sentido de que o crédito aberto e não utilizado não compromete a execução orçamentária. Além disso, para calcular o valor da abertura de créditos adicionais sem fontes de recursos, a Auditoria considerou como superávit financeiro do exercício anterior os valores relativos do Balanço Patrimonial do exercício anterior consolidado Fiscal e Seguridade, quando pode ser tomado como base o superávit do Balanço Patrimonial Consolidado Geral. Desde que disponha de outras fontes para suprir a abertura de créditos para a Administração Direta, a Seguridade Social e a Administração Indireta, pode o gestor utilizar todo o Superávit obtido no exercício anterior para abertura de créditos apenas da administração Direta, não sendo necessária a separação das fontes, por tipo de administração para utilizá-las como cobertura. Ainda há de se considerar a suficiente autorização legislativa ocorrida no exercício para a abertura de créditos adicionais.

#### **6) Ausência de registro 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 462 do STN, de 05 de Agosto de 2009.**

No Manual de Demonstrativos Fiscais Vol. II, aprovado pela Portaria 462/2009 da STN constam instruções para preenchimento dos RREO's relativos ao exercício de 2010. No relatório inicial da Auditoria foram indicados itens não existentes na mencionada portaria, vez que os mesmos constam apenas nas referidas instruções do Manual aprovado através da Portaria. O interessado na defesa se ateve a dizer da inexistência de tais itens. Os itens em apreço existem efetivamente e tratam da Aplicação Financeira de Recursos do FNDE e Aplicação Financeira de Recursos de Convênios, ambos destinados ao registro dos ingressos decorrentes dos juros recebidos pela aplicação financeira de todos os repasses do FNDE e Convênios do exercício de 2010, constando, não propriamente da Portaria supracitada mas sim do Manual de Demonstrativos Fiscais. O órgão técnico, ao afirmar que não houve o registro de ingresso nas citadas rubricas, não deixa claro se houve o efetivo ingresso com ausência de contabilização, se não houve ingresso e conseqüente falta do registro ou ainda se houve receita com as mencionadas aplicações e os resultados foram contabilizados como outras receitas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 03253/11

Além disso, não foi apontado possível prejuízo ao erário decorrente de tal fato, do que se pode concluir a inexistência de gravames ao tesouro, não havendo porque responsabilizar o gestor.

**7) Contabilização do auxílio financeiro da União ao Estado pelo seu montante líquido – já descontado o PASEP - provocando omissão de registro de ingressos no valor de R\$ 383.112,00 e o registro de despesa orçamentária – Contribuição ao PASEP – no mesmo montante.**

O Tribunal emitiu Alerta em 19 de maio de 2010 acerca da falha na contabilização de receitas e despesas, não tendo o responsável pela contabilidade do Estado feito a necessária correção até o final do exercício, mesmo não tendo sido acatada pelo órgão técnico a defesa relacionada ao citado Alerta. A receita, no caso, foi contabilizada pelo valor líquido, ou seja, já descontada a parcela devida ao PASEP, quando deveria ser registrada pelo valor bruto. Isso ocasionou, por decorrência, a omissão de registro da despesa de contribuição ao PASEP. A questão me parece meramente formal prescindindo de maiores cuidados, salvo recomendações para que se façam sempre os registros, em casos tais, na forma lembrada pela Auditoria.

**8) Falha no registro de receita referente ao auxílio financeiro prestado pela União ao Estado, que deveria ter sido registrado como receita corrente e o seu valor inserido no cálculo da Receita Corrente Líquida, sendo o assunto, inclusive, objeto do alerta ATC 06/2010.**

No caso da receita decorrente do auxílio prestado pela União ao Estado, para compensar perdas na transferência do FPE, houve equívoco no registro de tal receita, o que determinou a expedição de Alerta, em relação ao qual a Secretaria da Controladoria Geral do Estado ofereceu pedido de modificação dos termos do expediente. Este Relator, respondendo à solicitação oficial, expediu Nota Técnica, cujos termos é despidendo aqui transcrever, na qual, fundamentando sua decisão, decidiu por manter o ato em referência.

Tocante ao teor do Alerta, além de chamar a atenção do Excelentíssimo Senhor Governador para a necessidade da imediata correção, nos registros da Receita, do Apoio Financeiro recebido pelo Estado da União, por força da MP 484/10, a fim de que a mencionada receita fosse CONTABILIZADA como Receita Corrente classificada como “17219999 OUTRAS TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO”, independente do uso e destinação que se deram aos recursos recebidos, o ato determinava que, após a devida correção do registro, deveria ser determinada a imediata transferência de valores a título de duodécimo orçamentário, a que tinham e têm direito os demais Poderes e Órgãos do Estado, em face da inclusão na receita corrente do Estado dos recursos recebidos, em abril/10, a título de apoio financeiro, com estrita observância das disposições do art. 32, § 4º da LDO 2010.

Atendendo à natureza do Alerta que nada mais faz do que chamar a atenção para uma situação existente e apontar a solução a ser dada, permaneceu o Tribunal no

Ⓟ



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 03253/11

aguardo das providências, que poderiam ser adotadas até 31 de dezembro de 2010, valendo salientar que somente com a apresentação destas contas verificou-se que não foi feita a retificação indicada pelo Tribunal e, em consequência, não foram repassados aos demais poderes e órgãos os valores dos duodécimos a que estes tinham direito, se corrigido fora o errado registro da receita.

Está claro que os presentes autos não se prestam para a correção, ainda exigível, da mencionada situação, sendo aconselhável que se instituam autos em apartado para condução da análise, visto que neles se farão as perquirições sobre os valores a repassar aos Poderes e órgãos e as responsabilidades pela omissão, tendo em vista tratar-se de matéria de competência da Controladoria Geral do Estado e Contadoria Geral a ela vinculada.

**Tocante às questões ligadas à Lei de Responsabilidade Fiscal:**

**1) Não cumprimento das metas fiscais de Resultado Nominal e de Resultado Primário.**

A DICOG diz que não foi cumprida a meta relacionada ao RESULTADO NOMINAL, visto que a mesma era de um aumento máximo da Dívida Fiscal Líquida fixada na LDO para o exercício de 2010 de R\$ 63.981 mil. Entretanto, no final do exercício, o resultado nominal apontava para um déficit na ordem de R\$ 160.380 mil. Diferente do que está contido na defesa encaminhada pelo Senhor Thiago Leite Ferreira, Patrono do Ex-Governador José Targino Maranhão, no exercício financeiro de 2010, o Resultado Nominal não foi positivo e sim negativo, vez que a dívida ao final do exercício de 2010 superou a inscrita em 31 de dezembro do exercício anterior. É de se considerar ainda que no último bimestre do exercício sob análise, o incremento da dívida caiu de R\$ 218.084 mil para R\$ 160.380 mil. Ou seja, foram adotadas, no próprio exercício, embora no seu final, medidas visando à melhoria da situação fiscal nesse aspecto.

Assinalou, também, a Auditoria a falta de atingimento da meta relativa ao RESULTADO PRIMÁRIO, porquanto tal meta fixada na Lei de Diretrizes Orçamentárias previa um resultado primário da ordem de R\$ 135.850 mil e o resultado alcançado no exercício correspondeu a um “déficit” de R\$ 205.002 mil, correspondendo a um montante 172,91% inferior ao valor referente ao mesmo período do exercício anterior.

Vale observar que não foi ultrapassado o limite de endividamento do Estado, cabendo manter sempre as devidas cautelas para que não ocorra tal ultrapassagem.

Ainda no capítulo das dívidas estaduais, merece destaque o fato de haver decrescido em 2010, comparativamente ao exercício anterior, a dívida consolidada previdenciária. Conforme Relatório Final de Avaliação e Projeções Atuariais das Obrigações Previdenciárias da PBPREV, aquela era de R\$ 18.120.286 mil, em 31 de dezembro de 2010, 0,82% menor que em 31/12/2009 (R\$ 18.270.058 mil).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
PROCESSO TC Nº 03253/11

Também a Auditoria chama a atenção para o fato de o valor das operações de crédito corresponder a 2,19% das despesas de capital (R\$ 744.026 mil), cumprindo-se, na expressão do órgão auditor, os ensinamentos da “regra de ouro”, prevista no Art. 167 da Constituição Federal e no Art. 32 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Em relação à receita corrente líquida (R\$ 4.872.878 mil), tais operações representaram 0,33%, cumprindo-se, assim, o limite definido por Resolução do Senado Federal.

Feitas essas considerações, e voltando para o foco dos itens I e II das conclusões da Auditoria, ou seja, o não atendimento das metas alusivas ao resultado nominal e ao resultado primário, entende o Relator que a falta de atingimento das metas referidas não constitui propriamente irregularidade, mas uma constatação em relação à qual deve a administração acautelar-se para evitar a sua reiteração, adequando-se melhor aos princípios e preocupações da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A noção de meta carrega em si a noção de fracasso, sem o que não seria meta. Esclarecendo melhor, uma meta, uma vez estabelecida, poderá ou não ser alcançada. Diferentemente de uma obrigação constitucionalmente imposta, que deverá sempre ser cumprida. A meta alcança-se, a obrigação cumpre-se. A aplicação, por exemplo, do percentual mínimo em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino não é uma meta e, sim, uma obrigação, pois ela não admite fracasso. Constitui uma obrigação e como tal não suporta deslize. O administrador está obrigado, não a atingi-la, mas a cumpri-la. O seu não cumprimento acarreta sanção. Já a meta não se cumpre. Ela busca ser atingida. Leve-se em conta, ainda, que a própria definição de uma meta está sujeita a vários fatores, assim como o seu atingimento. E muitos desses fatores e circunstâncias que sujeitam quer a definição de metas, quer o seu atingimento, fogem, muitas vezes, ao conhecimento e controle do gestor e dos órgãos de planejamento, não se podendo assim incriminá-los por um possível fracasso.

No caso, valem recomendações à administração estadual para que se esforce no sentido do estrito atingimento das metas fiscais.

**2) A despesa com pessoal do Poder Executivo alcançou 50,16% da receita corrente líquida, não obedecendo ao limite legal estabelecido no art. 20, inc. II, “c” da LCN 101/00, e contribuindo para ultrapassagem do limite fixado no art. 19 da lei supracitada.**

Conforme o relatório elaborado pelo órgão técnico, o limite de gastos com pessoal, no exercício, ultrapassou o limite prudencial desde o primeiro quadrimestre. Tal fato levou o Tribunal a emitir alerta aos Poderes e Órgãos da Administração Pública Estadual, em virtude do disposto no art. 57 da Lei 8.863/09 (LDO/2010), que determina que a concessão de quaisquer vantagens, aumentos ou reajustamentos de remuneração; a criação de cargos, empregos ou funções, bem como, alterações de estrutura de cargos e

6



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
PROCESSO TC Nº 03253/11

carreiras, subordinam-se aos limites de gastos com pessoal previsto no art. 19 e/ou 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Mesmo assim, segundo a Auditoria, o limite legal foi ultrapassado a partir do terceiro quadrimestre.

O defendente lembra que as limitações impostas ao Estado da Paraíba em decorrência dessa circunstância foram suspensas por força de decisão liminar do Supremo Tribunal Federal, proferida na Ação Cautelar nº 2588 e que no período em análise, o Estado sofreu perdas na transferência de FPE.

Realmentê, o Supremo Tribunal Federal suspendeu as limitações impostas pela União ao Estado da Paraíba quanto à obtenção de garantias e a contratação de operações de crédito. Ou seja, aquela Corte suspendeu as limitações de aval às operações de crédito externo por parte da Secretaria do Tesouro Nacional, que não poderia, em face da situação, avalizar as operações de crédito externo, de interesse do Estado, com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com a Corporação Andina de Fomento (CAF) e com o Fundo Internacional para Desenvolvimento da Agricultura (Fida). Isso ocorreu porque a Paraíba teria, em tese, ultrapassado o limite de gastos com pessoal previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Para conseguir a liminar, o Estado justificou que em 2009 a crise econômica assolou diretamente os níveis de arrecadação, o que foi agravado pela queda abrupta do repasse do Fundo de Participação dos Estados, ocasionada pela concessão unilateral pela União de benefícios fiscais de IPI. Como se vê, a alegação do Governo Estadual se prendeu à queda da receita no exercício de 2009 e não em 2010. A Auditoria observa que houve incremento de receita entre os exercícios de 2009 e 2010, o que ensejaria a não ultrapassagem do limite de gastos com pessoal.

Todavia, sabe-se que no exercício de 2009 houve perdas substanciais nas receitas do Estado e a comparação com aquele exercício pode não servir como parâmetro seguro. Não é necessário ser economista ou profundo conhecedor dos problemas econômicos do Brasil ou do mundo, para saber que uma crise como a que afetou a economia global, com reflexos em nosso País, não recolhe seus tentáculos a um passe de mágica, mas somente gradativamente desaparecem seus efeitos, daí não ser possível dizer-se que o exercício de 2010 já estava a salvo daquela crise. A Auditoria, ao analisar a defesa apresentada, contrapôs a esta a argumentação de que a receita em 2010 teve um incremento de 7%, em relação à do exercício de 2009. E aqui repito o que acima afirmei, ou seja, a comparação do exercício de 2010 com aquele outro pode não servir como parâmetro seguro, diante das grandes perdas ali ocorridas.

A despesa com pessoal é o principal gasto do Estado e de grande parte dos municípios paraibanos. A ausência de controle pode levar a administração estadual a comprometer grande parte de sua receita com pessoal e assim abdicar de políticas públicas por falta de recursos com vistas a realizar os programas de governo.

Não obstante, é sabido também que existem vários mecanismos de reajustes automáticos, previstos em leis, para os servidores, tais como, promoções, ascensões e outros tipos de benefícios pecuniários funcionais, que elevam o valor da folha de pagamento, caracterizando o chamado crescimento vegetativo. Além disso, há aqueles reajustes decorrentes de Planos de Cargos e Carreiras aprovados anteriormente, mas,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
PROCESSO TC Nº 03253/11

cuja repercussão financeira é incrementada ao longo de diversos exercícios, vez que os aumentos não são dados de uma só vez e repercutem futuramente, de maneira gradual.

Deve o gestor tomar medidas que ao mesmo tempo procurem atender as demandas dos servidores sem comprometer o equilíbrio das finanças estaduais, buscando o permanente incremento das receitas estaduais, sem desperdícios e evitando a desnecessária contratação de servidores para cargos efetivos sem a precedência do concurso público onerando assim a folha de pagamento e prejudicando os servidores do quadro permanente.

Como foi dito no relatório, não há informações nos autos sobre o impacto das contratações ou dos reajustes concedidos no próprio exercício no total de gastos com pessoal. Todavia, se colhe dos autos que apesar de ter havido uma queda no número de servidores efetivos do Poder Executivo, se verifica incremento de 3.770 prestadores de serviços, em caráter precário e 1.715 que apresentam um tipo de vínculo genérico denominado "Outros". Não informou o órgão técnico se as contratações se deram antes ou após a edição do Alerta emitido por esta Corte. De qualquer forma cabe recomendação ao atual gestor para que adote medidas que visem à adequação dos gastos de pessoal aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal conforme quadro apresentado pelo órgão técnico às fl. 186.

É bom salientar que alguns dos atos mencionados que geraram despesa com pessoal estão suspensos por decisão judicial, não gerando efeitos no exercício de 2011. Por outro lado, foi publicada em 26 de janeiro de 2011 a Lei nº 9.333/2011, que declarou nulo de pleno direito, com base no Art. 21, § único e no Art. 22, da LC nº 101/2000, entre outros, os atos administrativos de provimento, praticados pelo Chefe do Poder Executivo, os quais resultem na elevação, modificação, promoção, movimentação ou alteração de classe, função, cargo ou categoria de servidor público, na sua carreira funcional.

Saliente-se que ao analisar o RGF do segundo quadrimestre do exercício de 2011, a Auditoria informa que, considerando os entendimentos firmados nos Pareceres PN TC 77/00 e PN-TC 05/04, o valor da despesa com pessoal alcançou 44,37% da receita corrente líquida estando já cumprida, portanto, a trajetória de retorno ao limite legal, reconciliando-se o Ente com as normas da responsabilidade fiscal.

**3) Não observância ao disposto no art 22, § único, da LCN 101/00.**

Fala ainda a Auditoria na não observância, por parte do Poder Executivo, de alerta expedido por esta Corte, no sentido de implementar as medidas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, com vistas a não favorecer a ultrapassagem das despesas com pessoal e, também, com vistas a estancar o excesso verificado quanto ao ente ESTADO, que, à época, atingira o percentual de 61,72%, incapacitando os Poderes e Órgãos de adotar benefícios em favor de servidores e de criar cargos, empregos e funções e, ainda, alterar a estrutura de cargos e carreiras respectivos, conforme esclarecido no alerta em referência que foi expedido não só ao Poder Executivo, mas igualmente aos demais Poderes, assim como ao Ministério Público e a este Tribunal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
PROCESSO TC Nº 03253/11

Tocante a essa questão é de ver que a Assembléia Legislativa e o Chefe do Poder Executivo, entendendo agir corretamente, por não vislumbrarem óbices às suas iniciativas, aprovaram e sancionaram leis que se postaram na contra-mão daquele ALERTA.

O Poder Judiciário preferiu se acobertar sob o manto de um *mandamus* que, em suas conclusões e com fundamento em decisões do STF, em nada aplicáveis ao caso, deliberou por “afastar o óbice de propor, conceder ou implementar aumentos ou reajustamento de remuneração, a criação de cargos empregos ou funções, bem como alterações sua estrutura de cargos”, como mencionado no contestado Alerta. Atente-se para a feição corporativa da concessão da segurança, tendo em conta a flagrante incompetência do Poder Judiciário local para decidir sobre a matéria, haja vista o disposto no Art. 102, I, *n*, da Constituição Federal, incompetência rechaçada pelos eminentes prolores da decisão, ao tratarem da preliminar suscitada pelo Tribunal de Contas, através de seu eficiente Consultor Jurídico, Dr. Eugênio Gonçalves da Nóbrega.

Diante dessa decisão, não foi difícil ao Ministério Público, que já se pronunciara naqueles autos pela concessão da segurança, enveredar também pela mesma senda, requerendo ele próprio igual medida, que lhe propiciasse ver, em relação a ele, afastado qualquer óbice para adoção daquelas medidas referentes a concessão de benefício, criação de cargos ou funções, alterações na estrutura de cargos e carreiras etc. E tal qual fez em relação a si próprio, o Poder Judiciário concedeu ao Ministério Público a segurança requerida.

Na hipótese, houve, assim entendo, maior correção procedimental no comportamento do Poder Legislativo e do Poder Executivo que, juntos, propuseram, discutiram, votaram e aprovaram os projetos de lei, afinal sancionados pelo Poder Executivo, entendendo, por si próprios, estarem agindo sem afronta à lei, não necessitando ir à Justiça para se abroquelarem em face de seus atos.

Se os mandados de segurança impetrados pelo Poder Judiciário e pelo Ministério Público, uma vez concedidos, afastaram, para usar a expressão neles contidas, o óbice de propor aquelas medidas a que fez referências o Alerta desta corte, não vejo razão para não se aplicar ao Poder Legislativo e ao Poder Executivo o mesmo entendimento manifestado pelo Poder Judiciário, em favor de si próprio e do Ministério Público, relevando-se, por isso, a falta, embora não fosse essa a opinião deste Tribunal,.

Assim o faço por um sentimento de justiça.

Louve-se, nesta oportunidade, o comportamento do Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho que, Presidente desta Corte, à época, acatou o Alerta e não procurou proteger-se por trás de um *mandamus* de fundamentação duvidosa. Lembre-se, ademais, para ser completo o encômio, que S. Excelência, como é por demais sabido, privou-se de remeter ao Poder Legislativo proposta de lei que alterava a estrutura de cargos e carreira do TCE e concedia benefícios aos seus servidores, o que era o seu grande sonho como dirigente deste Tribunal.

Faço este registro e este elogio também por um sentimento de justiça.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
PROCESSO TC Nº 03253/11

**4) Expedição de atos dos quais resultaram aumento da despesa com pessoal, nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato, em contraposição ao art. 21, § único, da LCN 101/00.**

Essa questão já foi, em parte, abordada acima, merecendo, contudo análise mais elástica, posto que relacionada aos dois gestores responsáveis pelas presentes contas.

De fato, a Auditoria acusa tanto o Ex-Governador José Maranhão quanto o Desembargador Luís Sílvio Ramalho Júnior de terem incidido na falha em epígrafe, ou seja, a expedição de atos dos quais resultaram aumento da despesa com pessoal, nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato.

A douta Procuradoria entende não caber censura ao Desembargador-Presidente que, nessa qualidade, assumiu a Governadoria no período já assinalado, argumentando que o projeto de lei por ele enviado à Assembléia o foi anteriormente ao início do lapso temporal de cento e oitenta dias em que se não permite a expedição daqueles atos mencionados acima. Outrossim, o ato de sanção praticado por aquela autoridade não conteria qualquer afronta à lei, pois a despesa seria comportada pelo Poder Judiciário que enviou a proposta legislativa antes do período proibitivo, diferentemente do que teria ocorrido com o titular do cargo executivo.

Data vênua do entendimento da douta Procuradora, posiciono-me de maneira diversa, por entender que o ato de sanção se deu no período demarcado legalmente, ou seja, dentro dos cento e oitenta dias situados antes do término do mandato executivo. Pouco importa, no caso, a data em que a proposta legislativa tenha sido enviada à Assembléia Legislativa pelo Chefe do Poder Judiciário, pois o que está em discussão não são seus procedimentos como Presidente da Corte judiciária e sim como Chefe temporário do Poder Executivo, em nome de quem sancionou a lei 9.238, de 21 de setembro de 2010, vale dizer, ao tempo em que isso estaria proibido. A mesma censura feita ao titular do cargo, Ex-Governador José Maranhão, por ter sancionado as leis 9.245, 9.246 e 9.247, também no mesmo período, caberia igualmente ao Governador interino, o Desembargador Luiz Sílvio Ramalho Júnior.

Observa a Procuradoria que “pela generalidade do referido preceptivo legal [Art. 21 da LRF], em princípio, parece estar vedada a expedição de todo e qualquer ato, posto que o comando legislativo expressa a nulidade do ato de que resulte aumento de despesa com pessoal, expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato, sem proceder delimitação ou admitir exceções ao regramento. Contudo, esta não é a finalidade do artigo em questão, porque dele resultaria a inviabilização da atividade estatal na execução dos serviços prestados à coletividade”.

Para relevar essa irregularidade, no tocante ao Chefe do Poder Judiciário, provisoriamente investido na Chefia do Poder Executivo estadual, e profligar o comportamento do titular do cargo, o parecer ministerial lança mão de subjetivações que não podem medrar na análise deste feito. Diz a citada peça:

G



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
PROCESSO TC Nº 03253/11

*In casu*, não se detecta a intenção do gestor [o Presidente do TJ] em praticar, deliberadamente, ato tendente ao aumento proposital das despesas com pessoal ou a vontade, querida e premeditada, de comprometer o orçamento subsequente.

Se as conclusões da Procuradoria, em relação a esse aspecto das contas governamentais ou, mais particularmente, ao ato daquela autoridade que, interinamente, ocupava o cargo executivo, são pelo afastamento de qualquer eiva, também não se pode dizer tenha tido o titular do cargo a intenção deliberada do aumento proposital das despesas com pessoal ou a vontade, querida e premeditada, de comprometer o orçamento subsequente.

No caso, por exemplo, da chamada PEC 300, assim denominada em alusão a proposta legislativa em trâmite no Congresso Nacional, é por demais sabida a situação de instabilidade reinante no Estado, diante das queixas, reclamações, insatisfações, manifestadas pelos componentes da força militar estadual, algumas vezes desaguando em paralisações capazes de por em risco a segurança do Estado e a incolumidade pública.

Buscou o Chefe do Executivo, diante da gravidade da situação, com a participação do Poder Legislativo, uma solução que, mesmo em confronto com a lei, tivesse o condão de tranquilizar o Estado e a sua população.

Entendo, pois, justificados os atos do Chefe do Poder Executivo e da Assembléia Legislativa e, em conseqüência, inteiramente aplicável ao titular do cargo executivo a relevação que o parecer ministerial preconiza em atinência ao ato do Chefe do Poder Judiciário, ao tempo em que exercia a direção dos negócios estaduais.

Vistas todas as restrições e expondo, como exposto está, o meu entendimento sobre elas, VOTO no sentido de que este Tribunal

- a) emita PARECER FAVORÁVEL à aprovação das contas do Ex-Governador José Targino Maranhão (01/01 a 14/09) (01/10 a 31/12/10) e do Desembargador Luiz Sílvio Ramalho Júnior (15 a 30/09/10);
- b) declare o atendimento parcial às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal por ambos os gestores, haja vista as situações verificadas em seus respectivos períodos e apontadas nos autos;
- c) recomende à atual gestão os cuidados e providências necessárias ao exato cumprimento das leis, notadamente:
  - I) proceder ao correto registro de receitas e despesas;
  - II) evitar a ocorrência de “despesas a apropriar”, zelando pelo completo suprimento das dotações, desde o início do exercício;
  - III) atender às recomendações e determinações emanadas desta Corte;

A



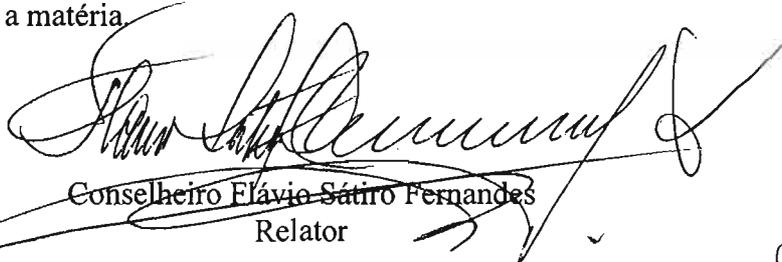
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 03253/11

- IV) cuidar para o atendimento à legalidade no tocante à abertura de créditos adicionais;
- V) zelar pelo atingimento das metas fiscais previstas na LDO;
- VI) inadmitir o ingresso de servidores, a qualquer título, sem o indispensável concurso público, evitando a ultrapassagem do limite de despesas com pessoal;
- VII) incrementar, nos exercícios de 2012 e seguintes, os recursos aplicados em favor do ensino médio, de modo a favorecer-lhe uma maior universalidade, em benefício da população.

d) ordene à Auditoria desta Corte a instauração, no prazo de trinta (30) dias, a partir da publicação desta decisão, de processo em apartado para verificação da situação atinente à falha no registro de receita referente ao auxílio financeiro prestado pela União ao Estado, que deveria ter sido registrado como receita corrente e o seu valor inserido no cálculo da Receita Corrente Líquida, sendo o assunto, inclusive, objeto do alerta ATC 06/2010, não atendido pela administração, procedendo-se ao cálculo dos valores que deixaram de ser repassados aos demais Poderes e Órgãos, para possibilitar ao TCE as determinações sobre a matéria.

É o voto.



Conselheiro Flávio Sátiro Fernandes  
Relator





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC Nº 03253/11

ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DO GOVERNO DO ESTADO –  
EXERCÍCIO DE 2010  
RESPONSÁVEIS: EX-GOVERNADOR JOSÉ TARGINO MARANHÃO E  
DESEMBARGADOR LUIZ SÍLVIO RAMALHO JUNIOR  
RELATOR: CONSELHEIRO FLÁVIO SÁTIRO FERNANDES

PARECER PRÉVIO sobre as Contas de  
Gestão Geral, relativas ao Exercício de  
2010, do Ex-Governador JOSÉ TARGINO  
MARANHÃO (de 01/01 a 14/09 e 01/10 a  
31/12/2010). Manifestação favorável à  
aprovação das contas, a ser encaminhada à  
Assembléia Legislativa do Estado.

**PARECER PPL – TC – 00004/12**

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO TC 03253/11, referente às PRESTAÇÕES DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO GERAL E FISCAL, relativas ao Exercício de 2010, apresentadas a esta Corte, pelos Excelentíssimos Senhores JOSÉ TARGINO MARANHÃO e LUIZ SÍLVIO RAMALHO JUNIOR, DECIDEM os Membros do Tribunal de Contas do Estado, por três votos a dois (3x2) com o impedimento declarado do Conselheiro Arthur Cunha Lima, em relação às contas do primeiro, EMITIR E ENCAMINHAR À ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO, para os fins do Art. 54, inciso XVI, da Constituição do Estado, PARECER PRÉVIO favorável á aprovação das Contas de Gestão Geral, de responsabilidade do Ex-Governador JOSÉ TARGINO MARANHÃO.

Assim decidem haja vista as conclusões a que chegaram o Relator e demais Conselheiros, com base no relatório da Auditoria, no Parecer do Ministério Público Especial, nas razões oferecidas pelo defendente e nas observações expostas no Plenário da Corte, quando da apreciação das contas na sessão extraordinária para isso convocada.

Entenderam os Conselheiros, ora à maioria, ora à unanimidade, que dos fatos destacados pelo órgão auditor e pela Procuradoria:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC Nº 03253/11

a) a questão relativa à existência de “DESPESAS A APROPRIAR” ficou devidamente equacionada. Essa situação foi objeto de ALERTA feito por este Tribunal, para que se tomassem medidas com o objetivo de regularizá-la e, como a própria Auditoria informa no relatório de instrução inicial, após o Alerta emitido pelo Tribunal, o procedimento de regularização das despesas começou a ocorrer, mais precisamente, em agosto, sendo totalmente completado ao final do exercício, após a expedição dos competentes decretos executivos. Sem necessidade de rememorar que a prática é recorrente nos últimos dez exercícios e sem precisar relatar o caso, basta dizer que a Auditoria entendeu remanescente a falha, porque sanada apenas ao final do exercício. O Ministério Público manifestou-se pela sua relevação, frente à restauração da normalidade, mesmo no final do ano e tendo em vista haver o defendente comprovado que a situação foi normalizada ainda em 2010, o Relator acostou-se ao entendimento do Ministério Público, relevando a ocorrência apontada pela Auditoria, no que foi acompanhado pelos demais Conselheiros, à unanimidade, adotando comportamento usualmente empregado pelo Tribunal, no caso dos Municípios, quando tal situação é reconhecida e o governo municipal a regulariza, mesmo que ao final do exercício.

b) também solucionado restou o item alusivo à realização de despesas com saldo da operação de crédito efetuada, junto ao BNDES, as quais, segundo o entendimento da Auditoria, estariam sem cobertura legal, no exercício de 2010, visto que não houve respaldo da Lei orçamentária anual e nem de Lei específica caracterizadora de autorização Legislativa.

Em 15 de julho de 2009, a Lei 8.860/09 autorizou o Estado da Paraíba a contrair empréstimo interno junto ao BNDES, sendo abertos créditos especiais através do decreto 30.498 de 30 de julho de 2009. Os recursos oriundos do referido empréstimo não foram totalmente utilizados em 2009, restando superavit financeiro para o exercício de 2010, referente à operação de crédito. Foi por conta do mencionado superavit que correram as despesas decorrentes da abertura de créditos suplementares abertos através pelo Decreto 31.070 de 29 de janeiro de 2010 que reforçaram dotações já previstas na Lei Orçamentária Anual. Não era necessária uma Lei específica autorizando a abertura de créditos especiais, vez que, repito, havia dotações consignadas no orçamento 2010 para aquelas despesas, suplementadas através dos decretos de abertura de créditos. Por outro lado a Lei que autorizou a contratação do empréstimo também diz que os recursos se destinam a investimentos previstos na Lei Orçamentária e que constitui fonte de recursos para abertura de créditos adicionais, não especificando que teriam que ser especiais.

Não se configurou a irregularidade apontada pela Auditoria, haja vista a existência, na lei orçamentária de 2010, do programa em que foram alocados os recursos objeto das suplementações, ou seja, PROGRAMA 5154, SAÚDE AO ALCANCE DE TODOS, beneficiando os Projetos 2950 - Atenção à Saúde preventiva e curativa e 1691 - Construção de unidades de saúde.

Havendo previsão de programa na lei orçamentária, os créditos a serem abertos teriam de ser suplementares, como corretamente se fez. Assim não há que falar em realização de despesas sem autorização legislativa. Frise-se que a d. Procuradoria



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC Nº 03253/11

assim também entendeu, dando como regularizada a situação e afirmando, categoricamente: “Se houve a autorização do legislativo para a materialização do empréstimo (providência de maior peso) exigir a feitura de lei para legitimar o gasto (providência de menor peso), na ótica abordada, constitui formalismo exacerbado”.

e) da mesma forma, não se caracterizou, o desatendimento a recomendações do Tribunal Pleno contidas no Acórdão APL TC 01248/10, referente às Contas do Governo do exercício de 2009, no sentido de melhorar os resultados em todos os níveis de educação, com atenção especial ao ensino médio.

Conforme consta nos autos do processo TC nº 02548/10, relativo às contas do exercício de 2009, o Acórdão APL TC 01248/10, respeitante àquelas contas, teve a publicação efetuada na edição do Diário Oficial Eletrônico em 18 de maio de 2011, não havendo como cumprir as recomendações nele contidas no exercício de 2010. Todavia, as recomendações a que se refere o órgão técnico estão embasadas no art. 208, inciso II, da CF que preceitua “a progressiva universalização do ensino médio gratuito” e em seu art. 211, § 3º, que dispõe: “Os Estados e Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio”. Como o próprio interessado reconhece que no exercício sob análise verificou-se uma diminuição na aplicação de recursos quanto ao ensino médio, dando-se um incremento substancial no ensino infantil e ensino superior, o que foi revelado pela instalação de novos Campi da UEPB, continua cabendo a recomendação no que se refere ao ensino médio, direcionada ao atual governante, com vistas ao corrente exercício de 2012.

d) ficou patente que as aplicações em ações e serviços públicos de saúde alcançaram o mínimo constitucionalmente exigido, não se comprovando as conclusões da Auditoria, de que o mencionado percentual chegou, apenas, a 10,56% dos recursos de impostos e transferências.

Para chegar à conclusão de que os gastos com ações e serviços públicos representaram apenas 10,56% dos recursos de impostos mais transferências o órgão técnico não incluiu entre as despesas os pagamentos com juros, encargos e amortização da dívida (R\$ 21.886 mil), assim como as despesas em favor do Instituto de Assistência à Saúde do Servidor, atual IASS, ex-IPEP (R\$ 38.165 mil), como tem admitido, repetidamente, este Plenário. Contudo, a própria Auditoria efetuou os cálculos considerando tais despesas, e com isso chegou a uma aplicação no exercício sob análise para R\$ 548.777 mil, o equivalente a 11,86% da receita de impostos mais transferências (R\$ 4.625.906 mil).

Nos cálculos supra deixaram de ser incluídos R\$ 8.004.600,33 de disponibilidades de recursos próprios existentes em 31 de dezembro de 2010 que financiariam restos a pagar quitados no primeiro trimestre de 2011 e que o órgão de instrução entendeu que deveriam ser destinados aos restos a pagar de MDE, em virtude de uma proporcionalidade existente. Ora, não cabe à Auditoria substituir o gestor e indicar quais despesas devem ou não ser priorizadas, visando à quitação daqueles gastos não pagos no exercício anterior. O administrador, desde que dentro da legalidade, possui a atribuição de melhor gerir os recursos para atender às necessidades do estado e da sociedade. Considerando que as despesas em MDE atingiram o percentual de



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC Nº 03253/11

26,06%, superando com folga o exigido constitucionalmente, não é crível que o gestor fosse deixar de utilizar todo o saldo em saúde, destinando todo ele ou parte dele para um setor já atendido plenamente. Assim, considerando tais disponibilidades como aplicação em ações e serviços públicos de saúde, o total gasto passa para R\$ 556.781.600,33 que representam 12,03% das receitas de impostos mais transferências. Além disso, sendo coerente com o entendimento do Pleno nas contas referentes aos exercícios anteriores, devem ser incluídas as despesas com saneamento financiadas com recursos próprios advindos de impostos mais transferências que somaram no exercício sob análise, conforme se pode colher do SAGRES, R\$ 3.073.238,56. Com isso, o somatório das despesas com ações e serviços públicos de saúde passa a ser de R\$ 559.854.828,89 que correspondem a 12,10% das receitas de impostos mais transferências.

Descabe, completamente, a interpretação da Auditoria em torno da matéria, entendendo que as despesas com saneamento somente são admissíveis como despesas com saúde quando estiverem associados ao controle de vetores. Embora tal opinião esteja embasada em manifestação do Conselho Nacional de Saúde, cujas normas não se podem sobrepor às manifestações dos Tribunais de Contas, salvo se amparadas por lei ainda não existente, não tem aquela respaldo suficiente para alijar os investimentos em saneamento. Mormente, frente à Lei 11.445/2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico, da qual podemos apontar alguns tópicos elucidativos da questão, a exemplo dos que a seguir se indicam e nos quais se vislumbra a intenção legal de prestigiar a questão da saúde.

Em seu Art. 2º, o citado diploma legal diz quais os princípios fundamentais que servem de base à prestação dos serviços públicos de saneamento básico, mencionando, expressamente, que os serviços de abastecimento de água, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo dos resíduos sólidos sejam realizados de forma adequada à **saúde pública** e à proteção do meio ambiente. Obriga à disponibilidade, em todas as áreas urbanas, de serviços de drenagem e de manejo das águas pluviais adequados à **saúde pública** e à segurança da vida e do patrimônio público e privado. Manda, ainda, a citada Lei que os mencionados serviços sejam oferecidos em articulação com as políticas de desenvolvimento urbano e regional, de habitação, de combate à pobreza e de sua erradicação, de proteção ambiental, de promoção da **saúde** e outras de relevante interesse social voltadas para a melhoria da qualidade de vida, para as quais o saneamento básico seja fator determinante. Por outro lado, a Lei 11.445/2007 determina que a União, no estabelecimento de sua política de saneamento básico, observará várias diretrizes, dentre as quais, melhoria da qualidade de vida e das condições ambientais e de **saúde pública**.

Ao fazer tais menções, quer-se assinalar a evidente e estreita ligação que a Lei em referência quer estabelecer entre o saneamento e a saúde, não se justificando, por conseguinte, a restrição que se quer fazer às despesas com saneamento que não seja aquele associado ao controle de vetores.

A propósito, ainda, da matéria, cabe uma breve manifestação da doutrina, mediante conceito de saneamento básico expresso por Victor Zular, citado por Azol El Achkar, Auditor Fiscal de Controle Externo do Tribunal de Contas de Santa Catarina, o qual considera Saneamento básico: "Serviços e sistemas de abastecimento de água, esgotamento sanitário e tratamento de efluentes, coleta e destino final dos resíduos



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC Nº 03253/11

sólidos, drenagem urbana e controle de vetores, associados aos aspectos de saúde e do meio ambiente natural e constituído”. (O controle externo operacional no saneamento básico, in Revista Técnica dos Tribunais de Contas, Ano 2, N. 1, Setembro 2011, págs. 311/335)

Também aqui, no âmbito da doutrina, faz-se a imbricação dos serviços de saneamento com a saúde, direito de todos e dever do Estado.

Diante de todo o exposto, concluiu-se pela satisfação da administração à exigência constitucional de aplicação mínima de recursos em saúde, com a receita de impostos mais transferências, a qual, no exercício de 2010, alcançou o patamar de 12,10% da receita de impostos e transferências.

Observe-se, finalmente, que, de acordo com a opinião do Conselheiro Nominando Diniz Filho, o índice de aplicações no setor, no exercício de 2010, teria atingido 12,66%, por alteração na base da receita levada em conta para o cálculo das despesas

Vale salientar, também, para efeito de demonstrar a preocupação da administração com a questão da saúde, que foram realizados, conforme ressalta a Auditoria, outros gastos naquele campo, no montante de R\$ 270.427 mil, não considerados como despendidos em ações e serviços públicos de saúde, para efeito do que determina a Emenda Constitucional nº 29, por não terem sido custeados com recursos que compõem a base de cálculo definida no art. 77, inciso II do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

e) igualmente resolvida ficou a questão da abertura de créditos adicionais utilizando como fonte de recursos o superavit do exercício anterior no valor de R\$ 616.837 mil, superando em R\$ 62.317 mil, o limite disponível de R\$ 554.520 mil da citada fonte de recursos.

Conforme tabela elaborada pelo órgão técnico, houve autorização para despesas no montante de R\$ 7.198.211 mil sendo realizados gastos que somaram R\$ 6.245.114 mil, ou seja, em 31 de dezembro de 2010, havia um saldo de dotações orçamentárias sem comprometimento no montante de 952.997 mil que constitui saldo de dotações não utilizadas. Este montante, conforme dispõe o art. 43, § 1º, III, da Lei 4.320/64, poderia ter sido utilizado, por anulação, para abertura de créditos adicionais, inclusive, para a abertura dos créditos que tiveram como indicação o superavit financeiro.

Destaque-se que a Auditoria não informou qual foi o saldo das dotações advindas exclusivamente da abertura de créditos adicionais, ela informa apenas na tabela supracitada créditos ordinários e suplementares. Ao final do exercício, o saldo de dotação disponível, independente de advir de créditos adicionais ou ordinários, constitui créditos orçamentários não utilizados. Como houve um saldo final de dotações no montante de R\$ 952.997 mil e a Auditoria questiona que apenas R\$ 62.317 mil não teriam cobertura suficiente do superavit, infere-se que tais créditos não foram utilizados. Deve ser destacado que este Plenário tem reiteradas decisões no sentido de que o crédito aberto e não utilizado não compromete a execução orçamentária. Além disso, para calcular o valor da abertura de créditos adicionais sem fontes de recursos, a Auditoria considerou como superavit financeiro do exercício anterior os valores relativos ao



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC Nº 03253/11

Balanço Patrimonial do exercício anterior consolidado Fiscal e Seguridade, quando pode ser tomado como base o superavit do Balanço Patrimonial Consolidado Geral. Desde que disponha de outras fontes para suprir a abertura de créditos para a Administração Direta, a Seguridade Social e a Administração Indireta, pode o gestor utilizar todo o Superavit obtido no exercício anterior para abertura de créditos apenas da administração Direta, não sendo necessária a separação das fontes, por tipo de administração para utilizá-las como cobertura. Ainda há de se considerar a suficiente autorização legislativa ocorrida no exercício para a abertura de créditos adicionais.

f) Ausência de registro de recursos decorrentes dos juros recebidos pela aplicação financeira dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Escolar, bem como do Salário Educação, durante o exercício em análise, em desacordo com o previsto nos itens 10.3 e 11.2 da portaria 462 do STN, de 05 de Agosto de 2009, foi também falha afastada no decorrer da instrução.

No Manual de Demonstrativos Fiscais Vol. II, aprovado pela Portaria 462/2009 da STN constam instruções para preenchimento dos RREO's relativos ao exercício de 2010. No relatório inicial da Auditoria foram indicados itens não existentes na mencionada portaria, vez que os mesmos constam apenas nas referidas instruções do Manual aprovado através da Portaria. O interessado na defesa se ateve a dizer da inexistência de tais itens. Os itens em apreço existem efetivamente e tratam da Aplicação Financeira de Recursos do FNDE e Aplicação Financeira de Recursos de Convênios, ambos destinados ao registro dos ingressos decorrentes dos juros recebidos pela aplicação financeira de todos os repasses do FNDE e Convênios do exercício de 2010, constando, não propriamente da Portaria supracitada mas sim do Manual de Demonstrativos Fiscais. O órgão técnico, ao afirmar que não houve o registro de ingresso nas citadas rubricas, não deixa claro se houve o efetivo ingresso com ausência de contabilização, se não houve ingresso e conseqüente falta do registro ou ainda se houve receita com as mencionadas aplicações e os resultados foram contabilizados como outras receitas. Além disso, não foi apontado possível prejuízo ao erário decorrente de tal fato, do que se pode concluir a inexistência de gravames ao tesouro, não havendo porque responsabilizar o gestor.

g) a contabilização do auxílio financeiro da União ao Estado pelo seu montante líquido – já descontado o PASEP - provocando omissão de registro de ingressos no valor de R\$ 383.112,00 e o registro de despesa orçamentária – Contribuição ao PASEP – no mesmo montante, constituiu-se em deslize meramente formal que, igualmente ao item anterior, nenhum prejuízo trouxe ao erário e à análise das contas, em que pese a emissão de Alerta.

De fato, o Tribunal emitiu Alerta em 19 de maio de 2010 acerca da falha na contabilização de receitas e despesas, não tendo o responsável pela contabilidade do Estado feito a necessária correção até o final do exercício, mesmo não tendo sido acatada pelo órgão técnico a defesa relacionada ao citado Alerta. A receita, no caso, foi contabilizada pelo valor líquido, ou seja, já descontada a parcela devida ao PASEP, quando deveria ser registrada pelo valor bruto. Isso ocasionou, por decorrência, a omissão de registro da despesa de contribuição ao PASEP. A questão restou entendida



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC Nº 03253/11

como formal, prescindindo de maiores cuidados, salvo recomendações para que se façam sempre os registros, em casos tais, na forma lembrada pela Auditoria.

h) a impropriedade alusiva ao registro de receita referente ao auxílio financeiro prestado pela União ao Estado, que deveria ter sido registrado como receita corrente e o seu valor inserido no cálculo da Receita Corrente Líquida, remanesceu, porém, sem responsabilidade para o gestor, embora exigindo maiores esclarecimentos e providências, como ajuizou o Tribunal Pleno, na esteira do Alerta ATC 06/2010.

No caso da mencionada receita, decorrente do auxílio prestado pela União ao Estado, para compensar perdas na transferência do FPE, houve equívoco no seu registro, o que determinou a expedição de Alerta, em relação ao qual a Secretaria da Controladoria Geral do Estado ofereceu pedido de modificação dos termos do expediente. O Relator, respondendo à solicitação oficial, expediu Nota Técnica, cujos termos é despidendo aqui transcrever, na qual, fundamentando sua decisão, decidiu por manter o ato em referência.

Tocante ao teor do Alerta, além de chamar a atenção do Excelentíssimo Senhor Governador para a necessidade da imediata correção, nos registros da Receita, do Apoio Financeiro recebido pelo Estado da União, por força da MP 484/10, a fim de que a mencionada receita fosse CONTABILIZADA como Receita Corrente classificada como “17219999 OUTRAS TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO”, independente do uso e destinação que se deram aos recursos recebidos, o ato determinava que, após a devida correção do registro, deveria ser procedida a imediata transferência de valores a título de duodécimo orçamentário, a que tinham e têm direito os demais Poderes e Órgãos do Estado, em face da inclusão na receita corrente estadual dos recursos recebidos, em abril/10, a título de apoio financeiro, com estrita observância das disposições do art. 32, § 4º da LDO 2010.

Atendendo à natureza do Alerta que nada mais faz do que chamar a atenção para uma situação existente e apontar a solução a ser dada, permaneceu o Tribunal no aguardo das providências, que poderiam ser adotadas até 31 de dezembro de 2010, valendo salientar que somente com a apresentação destas contas verificou-se que não foi feita a retificação indicada pelo Tribunal e, em conseqüência, não foram repassados aos demais poderes e órgãos os valores dos duodécimos a que estes tinham direito, se corrigido fora o errado registro da receita.

Está claro que os presentes autos não se prestam para a correção, ainda exigível, da mencionada situação, sendo aconselhável que se instituam autos em apartado para condução da análise, visto que neles se farão as perquirições sobre os valores a repassar aos Poderes e órgãos, as providências a tomar e as responsabilidades pela omissão, tendo em vista tratar-se de matéria de competência da Controladoria Geral do Estado e Contadoria Geral a ela vinculada.

Tocante às questões ligadas à Lei de Responsabilidade Fiscal, há de se fazer as seguintes observações:

1) quanto ao não cumprimento das metas fiscais de Resultado Nominal e de Resultado Primário, pela administração, a DICOG diz que não foi cumprida a meta relacionada ao



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC Nº 03253/11

RESULTADO NOMINAL, visto que a mesma era de um aumento máximo da Dívida Fiscal Líquida fixada na LDO para o exercício de 2010 de R\$ 63.981 mil. Entretanto, no final do exercício, o resultado nominal apontava para um deficit na ordem de R\$ 160.380 mil. Diferente do que está contido na defesa encaminhada pelo Senhor Thiago Leite Ferreira, Patrono do Ex-Governador José Targino Maranhão, no exercício financeiro de 2010, o Resultado Nominal não foi positivo e sim negativo, vez que a dívida ao final do exercício de 2010 superou a inscrita em 31 de dezembro do exercício anterior. É de se considerar ainda que no último bimestre do exercício sob análise, o incremento da dívida caiu de R\$ 218.084 mil para R\$ 160.380 mil. Ou seja, foram adotadas, no próprio exercício, embora no seu final, medidas visando à melhoria da situação fiscal nesse aspecto.

Assinalou, também, a Auditoria a falta de cumprimento da meta relativa ao RESULTADO PRIMÁRIO, porquanto tal meta fixada na Lei de Diretrizes Orçamentárias previa um resultado primário da ordem de R\$ 135.850 mil e o resultado alcançado no exercício correspondeu a um “déficit” de R\$ 205.002 mil, correspondendo a um montante 172,91% inferior ao valor referente ao mesmo período do exercício anterior.

Vale observar que não foi ultrapassado o limite de endividamento do Estado, cabendo manter sempre as devidas cautelas para que não ocorra tal ultrapassagem.

Ainda no capítulo das dívidas estaduais, mereceu destaque o fato de haver decrescido em 2010, comparativamente ao exercício anterior, a dívida consolidada previdenciária. Conforme Relatório Final de Avaliação e Projeções Atuariais das Obrigações Previdenciárias da PBPREV, aquela era de R\$ 18.120.286 mil, em 31 de dezembro de 2010, 0,82% menor que em 31/12/2009 (R\$ 18.270.058 mil).

Também a Auditoria chama a atenção para o fato de o valor das operações de crédito corresponder a 2,19% das despesas de capital (R\$ 744.026 mil), cumprindo-se, na expressão do órgão auditor, os ensinamentos da “regra de ouro”, prevista no Art. 167 da Constituição Federal e no Art. 32 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Em relação à receita corrente líquida (R\$ 4.872.878 mil), tais operações representaram 0,33%, obedecendo-se, assim, ao limite definido por Resolução do Senado Federal.

Feitas essas considerações, e voltando para o foco dos itens I e II das conclusões da Auditoria, ou seja, o não atendimento das metas alusivas ao resultado nominal e ao resultado primário, entendeu o Tribunal, acatando ponderações do Relator, que a falta de atingimento das metas referidas não constitui propriamente irregularidade, mas uma constatação em relação à qual deve a administração acautelar-se para evitar a sua reiteração, adequando-se melhor aos princípios e preocupações da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A noção de meta carrega em si a noção de fracasso, sem o que não seria meta. Esclarecendo melhor, uma meta, uma vez estabelecida, poderá ou não ser alcançada. Diferentemente de uma obrigação constitucionalmente imposta, que deverá sempre ser cumprida. A meta alcança-se, a obrigação cumpre-se. A aplicação, por exemplo, do percentual mínimo em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino não é uma meta e, sim, uma obrigação, pois ela não admite fracasso. Constitui uma obrigação e como tal não suporta deslize. O administrador está obrigado, não a atingi-la, mas a cumpri-la. O seu não cumprimento acarreta sanção. Já a meta não se cumpre. Ela busca ser atingida.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC N° 03253/11

Leve-se em conta, ainda, que a própria definição de uma meta está sujeita a vários fatores, assim como o seu atingimento. E muitos desses fatores e circunstâncias que sujeitam quer a definição de metas, quer o seu atingimento, fogem, muitas vezes, ao conhecimento e controle do gestor e dos órgãos de planejamento, não se podendo assim incriminá-los por um possível fracasso.

No caso, valem recomendações à administração estadual para que se esforce no sentido do estrito atingimento das metas fiscais.

2) tocante ao fato da ultrapassagem do limite dos gastos com pessoal do Poder Executivo que alcançou 50,16% da receita corrente líquida, não obedecendo ao limite legal estabelecido no art. 20, inc. II, "c" da LCN 101/00, é de ver as razões que determinaram a situação.

Conforme o relatório elaborado pelo órgão técnico, o limite de gastos com pessoal, no exercício, ultrapassou o limite prudencial desde o primeiro quadrimestre. Tal fato levou o Tribunal a emitir alerta aos Poderes e Órgãos da Administração Pública Estadual, em virtude do disposto no art. 57 da Lei 8.863/09 (LDO/2010), que determina que a concessão de quaisquer vantagens, aumentos ou reajustamentos de remuneração; a criação de cargos, empregos ou funções, bem como, alterações de estrutura de cargos e carreiras, subordinam-se aos limites de gastos com pessoal previsto no art. 19 e/ou 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Mesmo assim, segundo a Auditoria, o limite legal foi ultrapassado a partir do terceiro quadrimestre.

O defendente lembra que as limitações impostas ao Estado da Paraíba em decorrência dessa circunstância foram suspensas por força de decisão liminar do Supremo Tribunal Federal, proferida na Ação Cautelar n° 2588 e que no período em análise, o Estado sofreu perdas na transferência de FPE.

Realmente, o Supremo Tribunal Federal suspendeu as limitações impostas pela União ao Estado da Paraíba quanto à obtenção de garantias e a contratação de operações de crédito. Ou seja, aquela Corte suspendeu as limitações de aval às operações de crédito externo por parte da Secretaria do Tesouro Nacional, que não poderia, em face da situação, avalizar as operações de crédito externo, de interesse do Estado, com o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), com a Corporação Andina de Fomento (CAF) e com o Fundo Internacional para Desenvolvimento da Agricultura (Fida). Isso ocorreu porque a Paraíba teria, em tese, ultrapassado o limite de gastos com pessoal previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Para conseguir a liminar, o Estado justificou que em 2009 a crise econômica assolou diretamente os níveis de arrecadação, o que foi agravado pela queda abrupta do repasse do Fundo de Participação dos Estados, ocasionada pela concessão unilateral pela União de benefícios fiscais de IPI. Como se vê, a alegação do Governo Estadual se prendeu à queda da receita no exercício de 2009 e não em 2010. A Auditoria observa que houve incremento de receita entre os exercícios de 2009 e 2010, o que ensejaria a não ultrapassagem do limite de gastos com pessoal.

É de ponderar, todavia, que no exercício de 2009, sabe-se, houve perdas substanciais nas receitas do Estado e a comparação com aquele exercício pode não servir como parâmetro seguro. Não é necessário ser economista ou profundo conhecedor dos problemas econômicos do Brasil ou do mundo, para saber que uma



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC Nº 03253/11

crise como a que afetou a economia global, com reflexos em nosso País, não recolhe seus tentáculos a um passe de mágica, mas somente gradativamente desaparecem seus efeitos, daí não ser possível dizer-se que o exercício de 2010 já estava a salvo daquela crise. A Auditoria, ao analisar a defesa apresentada, contrapôs a esta a argumentação de que a receita em 2010 teve um incremento de 7%, em relação à do exercício de 2009. E aqui, repita-se o que acima se afirmou, ou seja, a comparação do exercício de 2010 com aquele outro pode não servir como parâmetro seguro, diante das grandes perdas ali ocorridas.

Por outro lado, a despesa com pessoal é o principal gasto do Estado e de grande parte dos municípios paraibanos. A ausência de controle pode levar a administração estadual a comprometer grande parte de sua receita com pessoal e assim abdicar de políticas públicas por falta de recursos com vistas a realizar os programas de governo.

Não obstante, é sabido também que o aumento da despesa com pessoal não decorre unicamente da admissão de novos servidores. Existem vários mecanismos de reajustes automáticos, previstos em leis, para os servidores, tais como, promoções, ascensões e outros tipos de benefícios pecuniários funcionais, que elevam o valor da folha de pagamento, caracterizando o chamado crescimento vegetativo.

Além disso, no caso dos autos, há aqueles reajustes decorrentes de Planos de Cargos e Carreiras aprovados anteriormente, cerca de vinte, mas, cuja repercussão financeira vem sendo incrementada ao longo de diversos exercícios, vez que as vantagens não são dadas de uma só vez e repercutem futuramente, de maneira gradual, alcançando os exercícios seguintes, como é o caso do exercício sob análise.

Deve o gestor tomar medidas que ao mesmo tempo procurem atender as demandas dos servidores sem comprometer o equilíbrio das finanças estaduais, buscando o permanente incremento das receitas estaduais, sem desperdícios e evitando a desnecessária contratação de servidores para cargos efetivos sem a precedência do concurso público onerando assim a folha de pagamento e prejudicando os servidores do quadro permanente.

Como foi dito no relatório, não há informações nos autos sobre o impacto das contratações ou dos reajustes concedidos no próprio exercício no total de gastos com pessoal, isoladamente, ou em comparação com os números decorrentes dos Planos de Cargos e Carreira.

Colhe-se dos autos que apesar de ter havido uma queda no número de servidores efetivos do Poder Executivo, se verifica incremento de 3.770 prestadores de serviços, em caráter precário e 1.715 que apresentam um tipo de vínculo genérico denominado "Outros". Não informou o órgão técnico se as contratações se deram antes ou após a edição do Alerta emitido por esta Corte. De qualquer forma cabe recomendação ao atual gestor para que adote medidas que visem à adequação dos gastos de pessoal aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal conforme quadro apresentado pelo órgão técnico às fl. 186.

É bom salientar que alguns dos atos mencionados que geraram despesa com pessoal estão suspensos por decisão judicial, não gerando efeitos no exercício de 2011. Por outro lado, foi publicada em 26 de janeiro de 2011 a Lei nº 9.333/2011, que declarou nulo de pleno direito, com base no Art. 21, § único e no Art. 22, da LC nº 101/2000, entre outros, os atos administrativos de provimento, praticados pelo Chefe do



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC Nº 03253/11

Poder Executivo, os quais resultem na elevação, modificação, promoção, movimentação ou alteração de classe, função, cargo ou categoria de servidor público, na sua carreira funcional.

Saliente-se que ao analisar o RGF do segundo quadrimestre do exercício de 2011, a Auditoria informa que, considerando os entendimentos firmados nos Pareceres PN TC 77/00 e PN-TC 05/04, o valor da despesa com pessoal alcançou 44,37% da receita corrente líquida estando já cumprida, portanto, a trajetória de retorno ao limite legal, reconciliando-se o Ente com as normas da responsabilidade fiscal.

Por todo o exposto, considerou-se, à maioria, justificada a ultrapassagem daquele limite.

3) Relativamente à não observância ao disposto no art. 22, § único, da LCN 101/00, fala ainda a Auditoria no não acatamento, por parte do Poder Executivo, a alerta expedido por esta Corte, no sentido de implementar as medidas previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, com vistas a não favorecer a ultrapassagem das despesas com pessoal e, também, com vistas a estancar o excesso verificado quanto ao ente ESTADO, que, à época, atingira o percentual de 61,72%, incapacitando os Poderes e Órgãos de adotar benefícios em favor de servidores e de criar cargos, empregos e funções e, ainda, alterar a estrutura de cargos e carreiras respectivos, conforme esclarecido no alerta em referência que foi expedido não só ao Poder Executivo, mas igualmente aos demais Poderes, assim como ao Ministério Público e a este Tribunal.

Tocante a essa questão é de ver que a Assembléia Legislativa e o Chefe do Poder Executivo, entendendo agir corretamente, por não vislumbrarem óbices às suas iniciativas, aprovaram e sancionaram leis que se postaram na contra-mão daquele ALERTA.

O Poder Judiciário preferiu se acobertar sob o manto de um *mandamus* que, em suas conclusões e com fundamento em decisões do STF, em nada aplicáveis ao caso, deliberou por “afastar o óbice de propor, conceder ou implementar aumentos ou reajustamento de remuneração, a criação de cargos empregos ou funções, bem como alterações sua estrutura de cargos”, como mencionado no contestado Alerta. Atente-se para a feição corporativa da concessão da segurança, tendo em conta a flagrante incompetência do Poder Judiciário local para decidir sobre a matéria, haja vista o disposto no Art. 102, I, *n*, da Constituição Federal, incompetência rechaçada pelos eminentes prolores da decisão, ao tratarem da preliminar suscitada pelo Tribunal de Contas, através de seu eficiente Consultor Jurídico, Dr. Eugênio Gonçalves da Nóbrega.

Diante dessa decisão, não foi difícil ao Ministério Público, que já se pronunciara naqueles autos pela concessão da segurança, enveredar também pela mesma senda, requerendo ele próprio igual medida, que lhe propiciasse ver, em relação a ele, afastado qualquer óbice para adoção daquelas medidas referentes a concessão de benefício, criação de cargos ou funções, alterações na estrutura de cargos e carreiras etc. E tal qual fez em relação a si próprio, o Poder Judiciário concedeu ao Ministério Público a segurança requerida.

Na hipótese, houve maior correção procedimental no comportamento do Poder Legislativo e do Poder Executivo que, juntos, propuseram, discutiram, votaram e aprovaram os projetos de lei, afinal sancionados pelo Poder Executivo, entendendo, por



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC Nº 03253/11

si próprios, estarem agindo sem afronta à lei, não necessitando ir à Justiça para se abroquelarem em face de seus atos.

Se os mandados de segurança impetrados pelo Poder Judiciário e pelo Ministério Público, uma vez concedidos, afastaram, para usar a expressão neles contidas, o óbice de propor aquelas medidas a que fez referências o Alerta desta corte, não há razão para não se aplicar ao Poder Legislativo e ao Poder Executivo o mesmo entendimento manifestado pelo Poder Judiciário, em favor de si próprio e do Ministério Público, relevando-se, por isso, a falta.

Assim exige o sentimento de justiça.

Louve-se, nesta oportunidade, o comportamento do Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho que, Presidente desta Corte, à época, acatou o Alerta e não procurou proteger-se por trás de um *mandamus* de fundamentação duvidosa. Lembre-se, ademais, para ser completo o encômio, que S. Excelência, como é por demais sabido, privou-se de remeter ao Poder Legislativo proposta de lei que alterava a estrutura de cargos e carreira do TCE e concedia benefícios aos seus servidores, o que era o seu grande sonho como dirigente deste Tribunal.

Registro e elogio também feitos por um sentimento de justiça.

4) A Expedição de atos dos quais resultaram aumento da despesa com pessoal, nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato, em contraposição ao art. 21, § único, da LCN 101/00, foi questão já, em parte, abordada acima, merecendo, contudo análise mais elástica, posto que relacionada aos dois gestores responsáveis pelas presentes contas.

De fato, a Auditoria acusa tanto o Ex-Governador José Maranhão quanto o Desembargador Luís Sílvio Ramalho Júnior de terem incidido na falha em epígrafe, ou seja, a expedição de atos dos quais resultaram aumento da despesa com pessoal, nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato.

A douta Procuradoria entende não caber censura ao Desembargador-Presidente que, nessa qualidade, assumiu a Governadoria no período já assinalado, argumentando que o projeto de lei por ele enviado à Assembléia o foi anteriormente ao início do lapso temporal de cento e oitenta dias em que se não permite a expedição daqueles atos mencionados acima. Outrossim, o ato de sanção praticado por aquela autoridade não conteria qualquer afronta à lei, pois a despesa seria comportada pelo Poder Judiciário que enviou a proposta legislativa antes do período proibitivo, diferentemente do que teria ocorrido com o titular do cargo executivo.

Não obstante o entendimento da douta Procuradora, posicionou-se o Tribunal, à unanimidade, de maneira diversa, por entender que o ato de sanção se deu no período demarcado legalmente, ou seja, dentro dos cento e oitenta dias situados antes do término do mandato executivo. Pouco importa, no caso, a data em que a proposta legislativa tenha sido enviada à Assembléia Legislativa pelo Chefe do Poder Judiciário, pois o que está em discussão não são seus procedimentos como Presidente da Corte judiciária e sim como Chefe temporário do Poder Executivo, em nome de quem sancionou a lei 9.238, de 21 de setembro de 2010, vale dizer, ao tempo em que isso estaria proibido. A mesma censura feita ao titular do cargo, Ex-Governador José Maranhão, por ter



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC N° 03253/11

sancionado as leis 9.245, 9.246 e 9.247, também no mesmo período, caberia igualmente ao Governador interino, o Desembargador Luiz Sílvio Ramalho Júnior.

Observa a Procuradoria que “pela generalidade do referido preceptivo legal [Art. 21 da LRF], em princípio, parece estar vedada a expedição de todo e qualquer ato, posto que o comando legislativo expressa a nulidade do ato de que resulte aumento de despesa com pessoal, expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato, sem proceder delimitação ou admitir exceções ao regramento. Contudo, esta não é a finalidade do artigo em questão, porque dele resultaria a inviabilização da atividade estatal na execução dos serviços prestados à coletividade”.

Para relevar essa irregularidade, no tocante ao Chefe do Poder Judiciário, provisoriamente investido na Chefia do Poder Executivo estadual, e profligar o comportamento do titular do cargo, o parecer ministerial lança mão de subjetivações que não podem medrar na análise deste feito. Diz a citada peça:

*In casu*, não se detecta a intenção do gestor [o Presidente do TJ] em praticar, deliberadamente, ato tendente ao aumento proposital das despesas com pessoal ou a vontade, querida e premeditada, de comprometer o orçamento subsequente.

Se as conclusões da Procuradoria, em relação a esse aspecto das contas governamentais ou, mais particularmente, ao ato daquela autoridade que, interinamente, ocupava o cargo executivo, são pelo afastamento de qualquer eiva, também não se pode dizer tenha tido o titular do cargo a intenção deliberada do aumento proposital das despesas com pessoal ou a vontade, querida e premeditada, de comprometer o orçamento subsequente.

No caso, por exemplo, da chamada PEC 300, assim denominada em alusão a proposta legislativa em trâmite no Congresso Nacional, é por demais sabida a situação de instabilidade reinante no Estado, diante das queixas, reclamações, insatisfações, manifestadas pelos componentes da força militar estadual, algumas vezes desaguando em paralisações capazes de por em risco a segurança do Estado e a incolumidade pública.

Buscou o Chefe do Executivo, diante da gravidade da situação, com a participação do Poder Legislativo, uma solução que, mesmo em confronto com a lei, tivesse o condão de tranquilizar o Estado e a sua população.

Entende-se, pois, como justificados os atos do Chefe do Poder Executivo e da Assembléia Legislativa e, em consequência, inteiramente aplicável ao titular do cargo executivo a relevação que o parecer ministerial preconiza em atinência ao ato do Chefe do Poder Judiciário, ao tempo em que exercia a direção dos negócios estaduais.

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

Sala das Sessões do TCE – Plenário Ministro João Agripino Filho

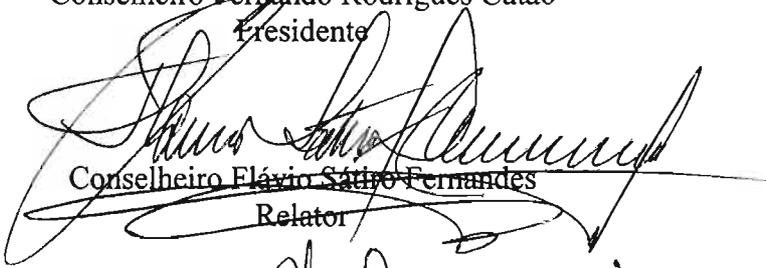
João Pessoa,



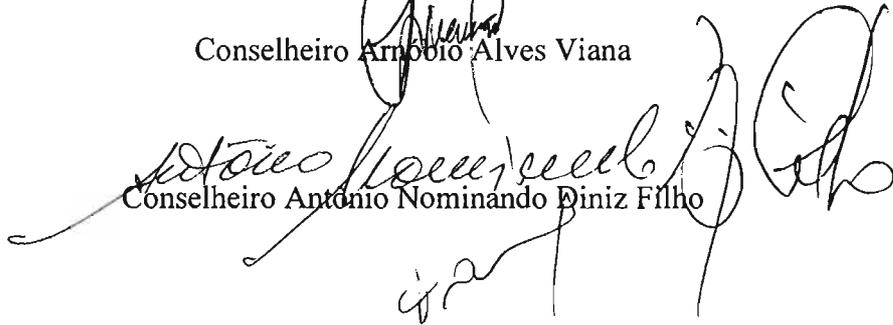
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC Nº 03253/11

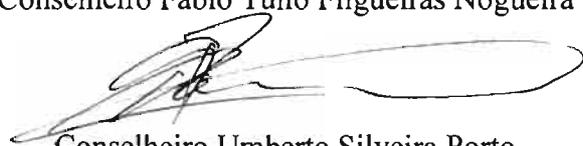
  
Conselheiro Fernando Rodrigues Catão  
Presidente

  
Conselheiro Flávio Sávio Fernandes  
Relator

  
Conselheiro Arnóbio Alves Viana

  
Conselheiro Antonio Nominando Diniz Filho

  
Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira

  
Conselheiro Umberto Silveira Porto

Fui presente:

  
Isabella Barbosa Marinho Falcão  
Procuradora Geral