



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 01712/12

Origem: Encargos Gerais da Secretaria das Finanças do Estado/PB

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2011

Gestora responsável: Aracilba Alves da Rocha

Interessados: Aluizio de Almeida Gomes

Luzemar da Costa Martins

Bonifácio Rocha de Medeiros

Livânia Maria da Silva Farias

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Governo do Estado. Administração direta. Encargos Gerais da Secretaria das Finanças. Exercício financeiro de 2011. Regularidade das contas. Recomendação. Comunicação. Informação de que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão.

ACÓRDÃO APL – TC 00675/13**RELATÓRIO**

Versam os autos sobre a prestação de contas advinda dos **Encargos Gerais da Secretaria das Finanças do Estado/PB**, de responsabilidade da Gestora, Sra. ARACILBA ALVES DA ROCHA, relativa ao exercício financeiro de **2011**.

A matéria foi analisada pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o relatório inicial de fls. 06/18, a partir do qual podem ser colhidos, em suma, os seguintes dados:

- **Apresentação da prestação de contas** no prazo legal, em conformidade com a Resolução Normativa RN – TC 03/2010;
- A **lei orçamentária anual** fixou a despesa em R\$537.670.000,00 e ao término do exercício, após modificações ocorridas, a despesa total autorizada atingiu o montante de R\$509.320.004,40, equivalente a 7,88% da despesa total empenhada do Estado (R\$6.462.445.000,00).
- A **execução da despesa** atingiu o montante de R\$498.622.601,39, sendo R\$277.462.494,11 referentes à despesa corrente e R\$221.160.107,28 de despesas de capital;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 01712/12

- As despesas mais acentuadas corresponderam a: **principal da dívida contratual** (R\$211.170.889,49); **juros sobre a dívida por contrato** (R\$104.046.669,92); **despesas de exercícios anteriores** (R\$86.730.388,60); **obrigações tributárias e contributivas** (R\$57.963.055,46); e **pensões** (R\$23.471.761,44).
- Registrou-se que o pagamento dos juros da **dívida contratual** diminuiu 2,96%, enquanto que o pagamento do **principal da dívida** aumentou 11,03%.

Em suas conclusões, o Órgão de Instrução observou falhas na execução de despesas relativas a exercícios anteriores principalmente relacionadas à execução do Convênio 005/2007, bem como anulação injustificada de empenhos no exercício de 2010. Recomendou, ainda, a adoção de medidas administrativas cabíveis no sentido de garantir a devolução ao erário da importância de R\$419.699,30, recebido indevidamente pela empresa Construtora Nassau Ltda relativo ao convênio 005/2007.

Ao final do sobredito relatório, o Órgão Técnico apontou as **seguintes máculas**:

1) Gastos não comprovados com folha de pessoal dos Encargos Gerais referentes ao exercício de 2011, bem como empenhados indevidamente na rubrica “despesas de exercícios anteriores”, no montante de R\$108.857,95.

2) Irregularidades e omissões verificadas nos processos de indenização de férias não gozadas, que foram pagas sem previsão legal, totalizando R\$45.235,07.

3) Pagamento de despesas de exercícios anteriores sem a observância das normas pertinentes à matéria, devido a falhas no processo de reconhecimento da dívida, no montante de R\$1.985.897,74.

Em atenção ao contraditório e a ampla defesa, foi efetuada a intimação da autoridade responsável, a qual apresentou defesa escrita (fls. 22/27) e documentos (fls. 28/50).

Exame da defesa pela Auditoria gerou o relatório técnico de fls. 55/59, no qual a despeito das alegações expendidas, foram mantidas as máculas apontadas pela Unidade Técnica.

Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas, em cota da lavra do Subprocurador-Geral Marcílio Toscano Franca Filho, entendeu pela necessidade de notificar os titulares das pastas da Secretaria de Administração do Estado, bem como da Controladoria Geral do Estado, para prestarem esclarecimentos acerca do item relativo ao gasto não comprovado com folha de pessoal no valor de R\$108.857,95.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 01712/12

Citados, o Sr. LUZEMAR DA COSTA MARTINS, Secretário da Controladoria Geral do Estado, e a Sra. LIVÂNIA MARIA DA SILVA FARIAS, Secretária de Estado da Administração, apresentaram justificativas às fls. 74/81 e 93/170, respectivamente.

Após analisar as justificativas, o Órgão de Instrução elaborou relatório de fls. 171/178, no qual entendeu sanada, em parte, a mácula referente ao pagamento de despesa do exercício anterior devido a falhas no reconhecimento da dívida, restando ausente a regularidade fiscal da empresa junto à fazenda pública municipal de João Pessoa, bem como não recolhimento do ISS à Prefeitura. Quanto às demais máculas a Auditoria entendeu que os esclarecimentos não foram suficientes, permanecendo as irregularidades apontadas.

Novamente chamado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas emitiu parecer da lavra do Subprocurador-Geral Marcílio Toscano Franca Filho, fls. 182/189, opinando pela:

“1. REGULARIDADE da prestação de contas dos Encargos Gerais do Estado da Secretaria das Finanças do Estado da Paraíba, ora examinada, relativa ao exercício de 2011.

2. APLICAÇÃO DE MULTA à Senhora Aracilba Alves da Rocha, com fulcro no artigo 56, II da LOTCE.

3. RECOMENDAÇÃO à atual gestão dos Encargos Gerais do Estado da Secretaria das Finanças do Estado da Paraíba no sentido de providenciar junto às prestadoras de serviços o recolhimento de tributo devido (ISS).

4. RECOMENDAÇÃO à atual gestão dos Encargos Gerais do Estado da Secretaria das Finanças do Estado da Paraíba no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, evitando a reincidências das falhas constatadas no exercício em análise.”

Na sequência, o julgamento foi agendado para a presente sessão, sendo efetivadas as intimações de estilo, conforme se observa da certidão de fl. 190.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 01712/12

VOTO DO RELATOR

Na Constituição Federal, encontra-se a moldura jurídica básica do controle da gestão pública brasileira. Merece destaque desde já o fato de que a destinação de todos os dinheiros do erário, por essa qualidade e origem, exige providências que assegurem da melhor forma possível o seu bom emprego, evitando quaisquer desvios de finalidade. A Constituição é lei fundamental, encimando e orientando todo o ordenamento jurídico do Estado. A sua força normativa é tamanha que União, Estados, Municípios e Distrito Federal hão de exercer as suas respectivas atribuições nos precisos termos nela estabelecidos, sob pena de ter por viciadas e nulas as suas condutas. Nesse diapasão, o augusto Supremo Tribunal Federal, em decisão digna de nota, assim já se manifestou:

“Todos os atos estatais que repugnem à constituição expõem-se à censura jurídica - dos Tribunais especialmente - porque são írritos, nulos, desvestidos de qualquer validade. A constituição não pode submeter-se à vontade dos poderes constituídos e nem ao império dos fatos e das circunstâncias. A supremacia de que ela se reveste - enquanto for respeitada - constituirá a garantia mais efetiva de que os direitos e liberdades não serão jamais ofendidos.” (RT 700:221, 1994. ADIn 293-7/600, Rel. Min. Celso Mello).

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

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

A primeira mácula remanescente se refere a **gastos não comprovados com folha de pessoal dos Encargos Gerais referentes ao exercício de 2011** e que foram empenhados



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 01712/12

indevidamente na rubrica “despesas de exercícios anteriores”, no montante de R\$108.857,95, conforme tabela abaixo:

Nº Empenho	Data	Valor (R\$)	Histórico
00177	28/02/2011	2.518,09	Despesas de exercícios anteriores, informadas na folha de pagamento referente ao mês de fevereiro/2011
00258	29/03/2011	5.845,48	Despesas de exercícios anteriores, informadas na folha de pagamento referente ao mês de março/2011
00474	30/05/2011	21.292,49	Despesas de exercícios anteriores, informadas na folha de pagamento referente ao mês de maio/2011
00687	28/07/2011	9.777,97	Despesas de exercícios anteriores, informadas na folha de pagamento referente ao mês de julho/2011
00876	06/09/2011	2.699,56	Despesas de exercícios anteriores, informadas na folha de pagamento referente ao mês de agosto/2011
01064	28/09/2011	35.904,34	Despesas de exercícios anteriores, informadas na folha de pagamento referente ao mês de setembro/2011
01147	26/10/2011	12.363,73	Despesas de exercícios anteriores, informadas na folha de pagamento referente ao mês de outubro/2011
01240	29/11/2011	6.165,48	Despesas de exercícios anteriores, informadas na folha de pagamento referente ao mês de novembro/2011
01338	22/12/2011	12.290,81	Despesas de exercícios anteriores, informadas na folha de pagamento referente ao mês de dezembro/2011
TOTAL		108.857,95	

Fonte: SAGRES / documentação coletada em diligência (Doc. TC nº 15.922/12)

A Sra. ARACILBA ALVES DA ROCHA alegou, em síntese, que os valores pagos foram decorrentes de vários motivos, inclusive de decisões judiciais, e seus registros são efetuados pela Secretaria de Estado da Administração.

O Sr. LUZEMAR DA COSTA MARTINS esclareceu que os pagamentos se referiram a despesas decorrentes de diferenças salariais apuradas de outros exercícios financeiros e de devolução de valores descontados indevidamente, como faltas abonadas. Esclareceu, ainda, que tais valores foram implantados apenas quando requerido pelo servidor, em processo específico. Como comprovação apresentou listagem às fls. 79/81 com os nomes dos servidores que receberam os valores citados.

A Secretária Executiva de Estado da Administração alegou que as despesas foram decorrentes de indenizações de verbas rescisórias, férias vencidas e outros de processos judiciais. Informou, ainda, que a Auditoria não especificou os processos onde se evidenciam as despesas, colecionou às fls. 96/106 todas as despesas que foram pagas no elemento de despesa 92 (despesas de exercícios anteriores).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 01712/12

Em análise dos esclarecimentos, o Órgão de Instrução alega que as informações trazidas pela Controladoria Geral do Estado e pela Secretaria Executiva não guardavam compatibilidade, considerando, assim, como não esclarecidos os fatos.

O Ministério Público, após análise dos esclarecimentos trazidos pelos interessados concluiu que *“Contudo, há de se reconhecer que se faz necessário melhor registro dessas despesas, facilitando os controles interno e externo. Assim, partindo da premissa de que as despesas efetuadas tiveram origem em processos instaurados no âmbito da administração estadual, onde restou evidenciado o direito de servidores ao pagamento de parcelas remuneratórias anteriormente não pagas, este Parquet entende não cabível a imputação do débito.”*

Verifica-se que a documentação, trazida pelos interessados, esclarece os fatos apontados. Como bem salientou o Ministério Público, as referidas despesas só foram pagas após instauração dos processos que reconheceu o direito do servidor a receber parcelas remuneratórias não pagas na época oportuna.

Em relação à contabilização em “despesas de exercícios anteriores”, observou-se que as despesas se enquadram em casos específicos de reconhecimento do direito do credor após o encerramento do exercício de competência da despesa, se enquadrando, desta forma, no que dispõe o Decreto Federal 93.872/86, senão vejamos:

Art. 22. As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida, e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente, poderão ser pagos à conta de dotação destinada a atender despesas de exercícios anteriores, respeitada a categoria econômica própria.

§ 1º. O reconhecimento da obrigação de pagamento, de que trata este artigo, cabe à autoridade competente para empenhar a despesa.

§ 2º. Para os efeitos deste artigo, considera-se:

a) despesas que não se tenham processado na época própria, aquelas cujo empenho tenha sido considerado insubsistente e anulado no encerramento do exercício correspondente, mas que, dentro do prazo estabelecido, o credor tenha cumprido sua obrigação;

b) restos a pagar com prescrição interrompida, a despesa cuja inscrição como restos a pagar tenha sido cancelada, mas ainda vigente o direito do credor;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 01712/12

c) compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício, a obrigação de pagamento criada em virtude de lei, mas somente reconhecido o direito do reclamante após o encerramento do exercício correspondente.

Em todo caso, cabe recomendação de maior controle no processamento e pagamento de despesas que tenham origem em casos específicos e que requeiram reconhecimento da autoridade competente para pagamento em exercício diferente da competência da despesa pública.

Em relação à irregularidade no processo de pagamento de indenização de férias não concedidas e que teriam sido pagas sem previsão legal, a d. Auditoria sinaliza que não há previsão legal na Lei Complementar Estadual 58/2003 para a indenização pecuniária aos servidores por férias não gozadas, mas sim a obrigatoriedade de sua concessão após o vigésimo terceiro mês após a aquisição de cada período. Complementa que o repouso é imprescindível à saúde do servidor e está previsto constitucionalmente.

Em sede de defesa, a interessada afirmou que, em alguns casos, ocorreu devido ao retorno de servidores que se encontravam em pleno gozo de férias, mas que, por necessidade da administração, tiveram que retornar ao serviço. Fundamentou os pagamentos com base no Parecer 80/2000, deste Tribunal, que concordava como pagamento em pecúnia, ante a impossibilidade do servidor em usufruí-la.

A respeito da matéria, calha timbrar o registro feito pelo Ministério Público de Contas com assento nesta Corte de Contas, que assim se manifestou quanto às alegações trazidas à tona pela defesa:

“Quanto à indenização indevida de férias não gozadas, no montante de R\$45.235,07, esta Procuradoria entende que tal procedimento visa evitar o enriquecimento ilícito da Administração Pública que negou o gozo de férias a diversos servidores. Havendo a imperiosa necessidade da prestação do serviço público, não pode a Administração furtar-se de indenizar àqueles que abriram mão de seu repouso, mostrando-se razoável o pagamento das férias não gozadas, conforme entendimento pacífico na jurisprudência pátria”.

E conclui: *“Assim, este Parquet não vislumbra, ab initio, irregularidade no pagamento de indenização das férias não gozadas pelos servidores. Contudo, faz-se necessária recomendação aos Departamentos de Recursos Humanos das diversas Secretarias de Estado da Paraíba no sentido de organizar melhor seu quadro de férias, evitando a repetição em demasia do fato. Vale lembrar, que o direito de férias, consagrado constitucionalmente, visa a garantir a integridade do trabalhador.”*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 01712/12

Ante ao exposto, a mácula não há de prosperar. No entanto, cabe recomendação para aprimorar os controles das concessões de férias nos moldes do que determina o Estatuto do Servidor Público Estadual.

A outra restrição indicada pela Auditoria diz respeito ao **pagamento de despesas de exercícios anteriores sem a observância das normas pertinentes à matéria, devido a falhas no processo de reconhecimento da dívida no montante de R\$1.985.897,74**. O Órgão de Instrução apontou a ausência da data de atesto da prestação de serviços e fornecimento do combustível, a confirmação da regularidade da liquidação por parte da Controladoria Geral do Estado, bem como a falta de certidões de regularidade fiscal junto às fazendas Estadual e Municipal.

Após análise da documentação e justificativas apresentadas pela interessada, o Órgão de Instrução, em seu derradeiro relatório, concluiu pela permanência da ausência de recolhimento do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS) à Prefeitura Municipal de João Pessoa.

No caso em comento, o levantamento preciso de eventual débito deve resultar de procedimento fiscal regular pelo agente público municipal, devendo a informação captada pela d. Auditoria ser endereçada ao Órgão Fazendário do Município, com cópias dos documentos respectivos, para a quantificação e cobrança do tributo municipal em tela, se for o caso.

Por último, a d. Auditoria apontou em seu relatório inicial a recomendação à atual Gestora no sentido de adotar medidas administrativas cabíveis no sentido de garantir a devolução ao erário da importância de R\$419.699,30, recebido indevidamente pela empresa Construtora Nassau Ltda relativo ao convênio 005/2007. Assim está detalhada a análise do fato (fl. 12):

*“Houve devolução de recursos no total de **R\$ 352.627,57**, em virtude de irregularidades na execução do **Convênio nº 005/2007**, celebrado entre o Ministério da Integração Nacional e o Governo do Estado da Paraíba, através da Secretaria do Desenvolvimento da Agropecuária e da Pesca – SEDAP, tendo como conveniente executor a Superintendência de Obras do Plano de Desenvolvimento do Estado da Paraíba – SUPLAN e como objetivo a construção de cerca em torno de área de Reserva Legal do projeto de irrigação das Várzeas de Sousa.*

*Outrossim, através da Portaria nº 206/2010, o Governo do Estado designou Comissão de Tomada de Contas Especial, cujo Relatório Final apontou que, apesar de ter sido pago à Construtora Nassau Ltda. o montante de R\$ 606.287,30, apenas foram executados serviços avaliados em R\$ 186.588,00, acarretando **dano ao erário da ordem de R\$ 419.699,30**.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 01712/12

A referida Comissão Técnica orientou no sentido da responsabilização da firma mencionada, através de demanda judicial com vistas à conclusão dos serviços ou à devolução dos recursos recebidos indevidamente, bem como a sua inscrição imediata no Cadastro de Empresas proibidas de contratar com a União, Estados e Municípios.

Embora as irregularidades na execução do convênio em questão tenham sido constatadas durante a gestão anterior, cumpre ressaltar a importância da adoção das providências necessárias pelo atual Gestor, com o fito de assegurar o ressarcimento dos cofres públicos pelos prejuízos apurados e a aplicação das penalidades cabíveis.”

Nesse ponto, cabe determinar a instauração de processo de Inspeção Especial de Convênio (**jurisdicionada**: Secretaria do Desenvolvimento da Agropecuária e da Pesca – SEDAP ; **exercício**: 2007; **assunto**: exame da prestação de contas – tomada de contas especial – do convênio 005/2007 que objetivou a construção de cerca em torno de área de Reserva Legal do projeto de irrigação das Várzeas de Sousa) para regular instrução sobre o fato cogitado inclusive com o chamamento do Gestor da época e da empresa beneficiária dos pagamentos.

ANTE DO EXPOSTO, em razão do exame das contas anuais advindas dos **Encargos Gerais da Secretaria das Finanças do Estado/PB**, relativas ao exercício financeiro de **2011**, de responsabilidade da Sra.. ARACILBA ALVES DA ROCHA, VOTO no sentido de que este egrégio Tribunal: **1) JULGUE REGULARES** as contas examinadas; **2) RECOMENDE** diligências no sentido de aprimorar o controle dos requisitos necessários à concessão de férias aos servidores em observância ao Estatuto do Servidor Público Estadual e do processamento e pagamento de despesas; **3) DETERMINE** a instauração de processo de Inspeção Especial de Convênio (**jurisdicionada**: Secretaria do Desenvolvimento da Agropecuária e da Pesca – SEDAP ; **exercício**: 2007; **assunto**: exame da prestação de contas – tomada de contas especial – do convênio 005/2007 que objetivou a construção de cerca em torno de área de Reserva Legal do projeto de irrigação das Várzeas de Sousa) para regular instrução inclusive com o chamamento do Gestor da época e da empresa beneficiária dos pagamentos; **4) COMUNIQUE** à Secretaria da Receita do Município de João Pessoa o fato relacionado ao ISS, com cópia eletrônica dos autos para as providências a seu cargo; e **5) INFORME** à Gestora que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, conforme previsão contida no art. 140, parágrafo único, inciso IX, do Regimento Interno do TCE/PB.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 01712/12

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 01712/12**, referentes ao exame das contas anuais, advindas dos **Encargos Gerais da Secretaria das Finanças do Estado/PB**, relativas ao exercício financeiro de **2011**, de responsabilidade da Sra. ARACILBA ALVES DA ROCHA, **ACORDAM** os membros do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE/PB), à unanimidade, nesta data, em:

- 1) **JULGAR REGULARES** as contas examinadas;
- 2) **RECOMENDAR** diligências no sentido de aprimorar o controle dos requisitos necessários à concessão de férias aos servidores em observância ao Estatuto do Servidor Público Estadual e do processamento e pagamento de despesas;
- 3) **DETERMINAR** a instauração de processo de Inspeção Especial de Convênio (**jurisdicionada**: Secretaria do Desenvolvimento da Agropecuária e da Pesca – SEDAP ; **exercício**: 2007; **assunto**: exame da prestação de contas – tomada de contas especial – do convênio 005/2007 que objetivou a construção de cerca em torno de área de Reserva Legal do projeto de irrigação das Várzeas de Sousa) para regular instrução inclusive com o chamamento do Gestor da época e da empresa beneficiária dos pagamentos, com cópia do relatório inicial da Auditoria;
- 4) **COMUNICAR** à Secretaria da Receita do Município de João Pessoa o fato relacionado ao ISS, com cópia eletrônica dos autos, para as providências a seu cargo; e
- 5) **INFORMAR** à Gestora que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, conforme previsão contida no art. 140, parágrafo único, inciso IX, do Regimento Interno do TCE/PB.

TCE – Sala das Sessões do Tribunal Pleno.
Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coelho Costa.
João Pessoa, 16 de outubro de 2013.

Em 16 de Outubro de 2013



Cons. Umberto Silveira Porto
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO



Cons. André Carlo Torres Pontes
RELATOR



Isabella Barbosa Marinho Falcão
PROCURADOR(A) GERAL