



PROCESSO TC 17558/12

Origem: Governo do Estado da Paraíba

Natureza: Decorrente de Decisão do Plenário

Interessados: José Targino Maranhão (ex-Gestor)

Ricardo Vieira Coutinho (ex-Gestor)

Maria Madalena Abrantes Silva (ex-Gestora da Defensoria Pública)

Gervásio Agripino Maia (ex-Gestor da Assembleia Legislativa)

Gilberto Carneiro da Gama (ex-Procurador do Estado)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

DECORRENTE DE DECISÃO DO PLENÁRIO. Governo do Estado da Paraíba. Exame das contas anuais de 2010. Determinação para constituição de processo específico com o fito de examinar aspectos da contabilização da receita referente ao auxílio financeiro prestado pela União ao Estado. Regularidade do registro como receita de capital dos recursos do apoio financeiro repassados pela União ao Estado com o objetivo de superar dificuldades financeiras emergenciais, nos termos da Lei Federal 12.306/2010 (Medida Provisória 484/2010) e Lei 4.320/64. Arquivamento.

ACÓRDÃO APL – TC 00153/21

RELATÓRIO

Os autos do presente processo foram formalizados a partir do que foi decidido pelo colendo Plenário desta Corte de Contas, quando da análise da prestação de contas anuais oriunda do Governo do Estado da Paraíba, de responsabilidade do ex-Governador, Senhor JOSÉ TARGINO MARANHÃO, relativamente ao exercício financeiro de 2010.

No item “d”, do Acórdão APL - TC 00013/12 (fls. 8/9), ordenou-se a formalização de processo apartado para a “*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 TC 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*”.

Instruíram os autos os documentos de fls. 03/69.

Em sede de relatório inicial (fls. 74/80), a Unidade Técnica assim concluiu:



PROCESSO TC 17558/12

“- Com a inclusão da receita proveniente do apoio financeiro (AFE), ou seja, com a adição de R\$ 38.311 mil na receita corrente líquida de abril de 2010, os repasses de duodécimos referentes ao mês de maio, sofreriam acréscimos, de aproximadamente, 9,88% do valor efetivamente repassado no mesmo mês.

- Em maio de 2010, o Poder Executivo Estadual deixou de repassar aos demais Poderes e órgãos o montante de R\$ 5.970 mil, sendo R\$ 2.593 mil, ao Poder Judiciário, R\$ 1.241 mil, ao Poder Legislativo, R\$ 1.087 mil, ao Ministério Público, R\$ 635 mil, ao Tribunal de Contas e R\$ 414 mil, à Defensoria Pública.

- No período compreendido entre Janeiro e Dezembro do exercício de 2010, foram disponibilizados ao Tribunal de Justiça, Ministério Público e Tribunal de Contas do Estado valores referentes a duodécimos cujas somas superaram as previsões orçamentárias iniciais, aprovadas pela Lei Estadual n. 9.046 (LOA – 2.010).

- A inexistência de correção no registro contábil da receita em estudo, em desobediência ao alerta emitido por este Tribunal, trouxe como consequência principal a falta de transparência das contas públicas relativas ao exercício de 2010.”

Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas, em parecer de lavra do Procurador Luciano Andrade Farias (fls. 82/88), opinou pela necessidade de “*citação do Governador do Estado da Paraíba, do Presidente da Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba e do Defensor Público-Geral do Estado da Paraíba, para que se manifestem sobre o presente processo*”.

Citados, o então Governador RICARDO VIEIRA COUTINHO apresentou esclarecimentos por meio do Documento TC 61820/17 (fls. 103/121). Os demais deixaram escoar o prazo sem apresentar esclarecimentos e/ou justificativas.

Procedida a análise da defesa, a Unidade Técnica em relatório de fls. 125/131, assim concluiu: “*Considerando o exposto acima, a Auditoria sugere ao Conselheiro Relator que mantenha o entendimento do relatório inicial relativo à receita de transferência analisada ter sido classificada incorretamente como receita de capital, por ter natureza de receita corrente*”.

Chamado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em Parecer de fls. 134/140, do mesmo Procurador, opinou no seguinte sentido:

“***Diante do exposto, opina este membro do Ministério Público de Contas no sentido de que este Tribunal declare a irregularidade do repasse a menor de duodécimo aos Poderes e Órgãos Autônomos ocasionado por equívoco em registros contábeis, ensejando o envio de recomendação ao Governo do Estado no sentido de que a prática não se reitere em exercícios futuros.***”

O processo foi agendado para a presente sessão, com as comunicações de estilo.



PROCESSO TC 17558/12

VOTO DO RELATOR

A prestação de contas é o principal instrumento de controle da gestão pública. Constitui dever de todo administrador e também elemento basilar à concretização dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, já que é ela instrumento de racionalização, controle e transparência das atividades públicas.

Modernamente, a fiscalização da gestão pública, tanto política quanto administrativa, exercitada pelos órgãos de controle externo, evoluiu de mera análise financeira e orçamentária - na Constituição anterior -, para uma profunda investigação contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e fiscal, à luz da legalidade, legitimidade e economicidade, bem como da aplicação de subvenções e renúncia de receitas, segundo o caput, do art. 70, da Carta Nacional.

Segundo o modelo constitucional, o Tribunal de Contas aprecia as contas de governo, emitindo um parecer opinativo, e o Poder Legislativo efetua o respectivo julgamento. Quanto à gestão administrativa, a Corte de Contas julga as contas dos responsáveis sem qualquer ingerência do Parlamento, para os fins de atribuir-lhes ou liberá-los de responsabilidade.

Em Sessão realizada no dia 06/01/2012, quando da apreciação da Prestação de Contas do Governo do Estado da Paraíba de 2010 (Processo TC 03253/11), o Tribunal Pleno, através do item “d”, do Acórdão APL - TC 00013/12 (fls. 8/9), ordenou a formalização de processo apartado para a *“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”*.

A determinação teve como origem a interpretação do registro contábil que seria dado à receita transferida pela União aos Estados a título de apoio financeiro no exercício de 2010, por força da Medida Provisória 484/10. Naquela ocasião, a Nota Técnica 653/2009 – CCONT/Secretaria do Tesouro Nacional, indicava que o valor transferido deveria ser registrado na natureza de receita 1721.99.00 - Outras Transferências da União e, portanto, integrar a receita corrente. Ocorre que o Governo do Estado registrou como receita de capital. Assim, o então relator das Contas do Governo, Conselheiro Flávio Sátiro Fernandes, emitiu o Alerta ATC 06/2010 (Documento TC 07037/10), ao ex-Governador, Senhor JOSÉ TARGINO MARANHÃO para que se efetuasse a correção.

*PROCESSO TC 17558/12*

A Controladoria Geral do Estado apresentou esclarecimentos e solicitou, ao então Relator, a modificação das conclusões do Alerta ATC 06/2010, com vistas à manutenção do registro contábil conforme a classificação orçamentária, com base na aplicação dos recursos em questão, que seria em despesas de capital. Após análise, foi mantido os termos do Alerta.

A Auditoria procedeu a análise em relatório de fls. 74/80, entendendo, em síntese, que o erro de contabilização teria afetado o cálculo da Receita Corrente Líquida, referente ao mês de abril, e como consequência teria afetado o repasse do duodécimo dos Poderes naquele mês, porém, salientou que *“afora a Assembleia Legislativa e Defensoria Pública, foram disponibilizados aos demais Poderes e órgãos um total anual superior ao orçado inicialmente. Portanto, considerando os valores das previsões orçamentárias aprovadas pela Lei Estadual n. 9.046 (LOA – 2.010), verifica-se a disponibilização ao Tribunal de Justiça, Ministério Público e Tribunal de Contas do Estado, durante todo o exercício de 2010, de soma de duodécimos em valor superior ao orçado para o exercício”*. E complementou que a falha na escrituração trouxe como consequência principal a falta de transparência.

O Ministério Público de Contas, fls. (82/88) entendeu que a manutenção da incorreção contábil poderia gerar sanção pelo Tribunal, porém, no julgamento da Prestação de Contas, o Gestor já foi sancionado com a aplicação do valor máximo da multa aplicada naquela ocasião. Noutro ponto, indicou que não há problema em haver repasse a maior de duodécimos aos Poderes, haja vista que estes recursos são devolvidos ao final do exercício. Porém, o repasse a menor pode trazer complicações na execução orçamentária do exercício.

Os Gestores do Poder Executivo, Poder Legislativo e Defensoria Pública foram citados, no entanto, apenas o representante do Poder Executivo apresentou esclarecimentos.

Em suma, o Gestor alegou (fls. 103/121) preclusão temporal lógica da matéria, argumentou que a receita foi classificada como de capital porque os recursos dela seriam aplicados em despesas de capital, atendendo ao art. 11, caput e § 2º da Lei 4.320/1964, e ao item 5.2.1.4 da Portaria Conjunta STN/SOF 03/2008, e que houve transparência pública.

A Unidade Técnica (fls. 127/130) entendeu que assistia razão quanto à preclusão temporal. Quanto a aplicação de multa ao gestor e em relação a transparência e o registro contábil incorreto, entendeu que:



PROCESSO TC 17558/12

“Apesar de haver uma simples divergência de entendimento entre a Auditoria e a Contadoria do Estado, o efeito prático disso não é negligível. Como já exposto no item 1, a Auditoria ressaltou no relatório inicial que a receita corrente líquida é utilizada como referência em cálculos diversos, incluindo despesas com pessoal e fixação de duodécimos.

No caso concreto, harmonizando-se os entendimentos anteriores da Auditoria e do MPC, não é possível dizer que tenha havido algum prejuízo prático para os Poderes e órgãos independentes com a contabilização incorreta da receita recebida pelo Governo do Estado. Os Chefes do Poder Legislativo e da Defensoria Pública optaram por não se manifestar nos autos, oportunidade legalmente concedida para realizarem reivindicações legítimas, caso tivessem se sentido prejudicados pela ação do Poder Executivo em 2010.

Com isso, a Auditoria reforça o entendimento dos itens 2.1 e 2.2: a classificação incorreta, apontada pela Auditoria e objeto de alerta à época dos fatos, precisa ser alvo de apontamentos por parte desta Corte de Contas, e estes precisam ser emitidos e verificados de forma mais célere do que no presente caso, de forma a que eles possam gerar consequências jurídicas efetivas e não apenas virem um registro histórico nesta Corte.”

O Ministério Público de Contas, entendeu que houve repasse a menor do duodécimo aos Poderes e opinou *“no sentido de que este Tribunal declare a irregularidade do repasse a menor de duodécimo aos Poderes e Órgãos Autônomos ocasionado por equívoco em registros contábeis, ensejando o envio de recomendação ao Governo do Estado no sentido de que a prática não se reitere em exercícios futuros”*.

Em relação à **possível falta de transparência**, não é o caso, pois houve a contabilização e publicação da receita nos demonstrativos disponibilizados à sociedade. O fato está mais na esfera de interpretação dada ao registro contábil da receita recebida a título de apoio financeiro aos Estados. A Unidade Técnica (fls. 128) utilizou como parâmetro, para justificar seu entendimento, a Nota Técnica 653/2009 –CCONT/STN que, apesar de esclarecer pontos acerca de um normativo diferente (Medida Provisória 462/2009), considerou que a receita deveria ser classificada como corrente, pois as características do auxílio fornecido na Medida Provisória 462/2009 eram muito similares àquelas do auxílio fornecido na Medida Provisória 484/2010, o que possibilitou essa comparação.

Como se pode observar, o caso está relacionado à interpretação dos registros contábeis, em todo caso, poderia caber recomendação no sentido de observar e considerar os instrumentos normativos e as instruções de procedimentos contábeis emitidos pela Secretaria do Tesouro Nacional, haja vista a competência a ela delegada por meio da Portaria MF 184/2008 e do Decreto 6.976/2009.



PROCESSO TC 17558/12

Todavia, **sobre o adequado registro da receita pública**, calha timbrar que, em recente julgado, o colendo Tribunal de Contas da União, por intermédio do Acórdão 4074/2020, proferido no âmbito do Processo 024.304/2020-4, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, reforçou o entendimento de que os repasses da União aos entes subnacionais **a título de auxílio ou apoio financeiro**, no caso os previstos na Lei 14.041/2020, na LC 173/2020 e noutras congêneres, em decorrência da pandemia do coronavírus, **constituem despesas próprias da União e não repartição constitucional ou legal de tributos e outros ingressos que integrem a receita corrente bruta federal, não devendo ser deduzidos da receita corrente líquida da União.**

Veja-se, abaixo, a ementa e a parte dispositiva daquele julgado:

“SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. NATUREZA JURÍDICA DOS REPASSES FEDERAIS A TÍTULO DE AUXÍLIO FINANCEIRO PREVISTOS NO ART. 5º DA LEI COMPLEMENTAR 173/2020 E DOS REPASSES A TÍTULO DE APOIO FINANCEIRO DE QUE TRATA A MEDIDA PROVISÓRIA (MPV) 938/2020, CONVERTIDA NA LEI 14.041/2020, RELACIONADOS AO COMBATE DOS EFEITOS DA PANDEMIA DE COVID-19. NATUREZA FEDERAL DOS RECURSOS. COMPETÊNCIA FISCALIZATÓRIA FEDERAL QUANTO À APLICAÇÃO DOS VALORES. INADEQUAÇÃO DE DEDUÇÃO DOS MONTANTES PARA FINS DE CÁLCULO DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (RCL) FEDERAL. FIXAÇÃO DE ENTENDIMENTOS.

1. *Os repasses da União aos entes subnacionais a título de auxílio ou apoio financeiro, para os fins previstos na Medida Provisória 938/2020, convertida na Lei 14.041/2020, no art. 5º da Lei Complementar 173/2020 e em outras hipóteses congêneres, a exemplo da Lei 14.017/2020, constituem despesas próprias da União e não repartição constitucional ou legal de tributos e outros ingressos que integrem a receita corrente bruta federal, não devendo ser deduzidos da receita corrente líquida da União;*

2. *Por constituírem despesas próprias da União, referidos repasses da União aos entes subnacionais atraem, na esfera de controle externo, a competência fiscalizatória do Tribunal de Contas da União por força dos incisos II, VI e VIII do art. 71 da Constituição Federal.” (TCU/Plenário. Processo 024.304/2020-4. Acórdão 4074/2020. Relator: Ministro Bruno Dantas. Sessão: 08/12/2020).*

Na decisão, o eminente Ministro Relator observou a origem dos recursos dos auxílios financeiros e, para chegar a conclusão que não devem impactar na receita corrente líquida, identificou tratarem-se de **receitas de capital**:



PROCESSO TC 17558/12

“131. Outrossim, se a União custeou referidas transferências com fonte proveniente de receita de capital, é desprovido de lógica e plausibilidade jurídica deduzir tais despesas da receita corrente para fins de cálculo da RCL federal, vez que sequer ingressaram no valor global prévio às deduções.

...

155. Com relação à dedução dessas transferências para fins de cálculo da RCL, anotou-se que a União custeou essas despesas próprias, preponderantemente, com fonte proveniente de receita de capital, sendo inadequado deduzir tais despesas da receita corrente para fins de cálculo da RCL federal.”

Nos autos, inexistente o cotejo da origem do auxílio financeiro prestado pela União ao Estado. Também não há tal informação da Lei Federal 12.306/2010 nem em sua antecessora Medida Provisória 484/2010:

Art. 1º. Fica a União obrigada a transferir aos Estados e ao Distrito Federal, no exercício de 2010, a título de apoio financeiro, o valor de R\$ 800.000.000,00 (oitocentos milhões de reais), de acordo com os critérios e prazos estabelecidos nesta Lei, com o objetivo de superar dificuldades financeiras emergenciais.

§ 1º. O valor referido no caput será entregue aos Estados e ao Distrito Federal mediante a aplicação dos coeficientes individuais de participação no Fundo de Participação dos Estados, conforme Lei Complementar nº 62, de 28 de dezembro de 1989, na forma fixada pela Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, até o quinto dia útil após a aprovação do crédito orçamentário para a finalidade.

§ 2º. Para a entrega dos recursos aos Estados e ao Distrito Federal, serão obrigatoriamente deduzidos os valores das suas dívidas vencidas e não pagas junto à União.

Em todo caso, ausente o objeto de vinculação específico, mas apenas o título de apoio financeiro com o objetivo de superar dificuldades financeiras emergenciais, nada obsta o Estado de reservar valores para aplicação em despesas de capital (onde poderia estar sua dificuldade financeira emergencial) e, assim, procedendo, deveria ter mesmo registrado como receita de capital, nos moldes da Lei 4.320/64:



PROCESSO TC 17558/12

Art. 11 - A receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital.

*§ 2º - São Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de **constituição de dívidas**; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, **destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital** e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente.*

O registro, pois, tem fundamento factual e autorização em lei.

Em relação ao **possível prejuízo quanto aos repasses do duodécimo aos Poderes** em decorrência no eventual registro incorreto da receita, a Auditoria já havia se manifestado no sentido de não ter havido maiores prejuízos, vejamos:

A Unidade Técnica (fls. 78) já havia indicado que não vislumbrou irregularidades nos repasses dos duodécimos e assim resumiu seu entendimento: “*Diante do exposto, observa-se que a falta de correção do registro contábil da receita em estudo, em desobediência ao alerta emitido por este Tribunal, trouxe como consequência principal, não o erro na transferência de valores a título de duodécimo orçamentário aos demais Poderes e Órgãos do Estado, mas, principalmente, a falta de transparência das contas públicas*”. E na sequência (fls. 130) confirmou o entendimento anterior, vejamos: “*No caso concreto, harmonizando-se os entendimentos anteriores da Auditoria e do MPC, não é possível dizer que tenha havido algum prejuízo prático para os Poderes e órgãos independentes com a contabilização incorreta da receita recebida pelo Governo do Estado. Os Chefes do Poder Legislativo e da Defensoria Pública optaram por não se manifestar nos autos, oportunidade legalmente concedida para realizarem reivindicações legítimas, caso tivessem se sentido prejudicados pela ação do Poder Executivo em 2010*”.

Mas não houve prova cabal de registro incorreto.

Ante ao exposto, VOTO no sentido que este Tribunal decida:

I) DECLARAR a REGULARIDADE do registro como receita de capital dos recursos do apoio financeiro, repassados pela União ao Estado, com o objetivo de superar dificuldades financeiras emergenciais, nos termos da Lei Federal 12.306/2010 (Medida Provisória 484/2010) e Lei 4.320/64; e

II) DETERMINAR o arquivamento dos autos.



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

TRIBUNAL PLENO



PROCESSO TC 17558/12

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 17558/12**, formalizados a partir do que foi decidido pelo colendo Plenário desta Corte de Contas, quando da análise da prestação de contas anuais oriunda do Governo do Estado da Paraíba, de responsabilidade do ex-Governador, Senhor JOSÉ TARGINO MARANHÃO, relativamente ao exercício financeiro de 2010, para a verificação da situação atinente ao registro de receita referente ao auxílio financeiro prestado pela União ao Estado, com a declaração de impedimento do Conselheiro Arnóbio Alves Viana, **ACORDAM** os MEMBROS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em:

I) DECLARAR a REGULARIDADE do registro como receita de capital dos recursos do apoio financeiro, repassados pela União ao Estado, com o objetivo de superar dificuldades financeiras emergenciais, nos termos da Lei Federal 12.306/2010 (Medida Provisória 484/2010) e Lei 4.320/64; e

II) DETERMINAR o arquivamento dos autos.

Registre-se e publique-se.
TCE – Sessão Remota do Tribunal Pleno.
João Pessoa (PB), 12 de maio de 2021;

Assinado 13 de Maio de 2021 às 09:34



Cons. Fernando Rodrigues Catão

PRESIDENTE

Assinado 12 de Maio de 2021 às 12:39



Cons. André Carlo Torres Pontes

RELATOR

Assinado 12 de Maio de 2021 às 12:57



Isabella Barbosa Marinho Falcão

PROCURADOR(A) GERAL EM EXERCÍCIO