



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 04550/13

Administração Direta Estadual. Governo do Estado. Prestação de Contas Anual, relativa ao exercício de 2012. Responsáveis: Ricardo Vieira Coutinho – Rômulo José Gouveia – Abrahan Lincoln da Cunha Ramos. Apuração de irregularidades que, pela sua substância, não comprometem as contas sob apreciação. Detecção de impropriedades outras, passíveis de recomendação pela corte. Emissão de parecer favorável à aprovação das contas do Sr. Ricardo Vieira Coutinho, Governador. Atendimento parcial da Lei de Responsabilidade Fiscal e outras deliberações em Acórdão específico. Emissão de parecer favorável à aprovação das contas do Sr. Rômulo José de Gouveia (Vice-Governador no exercício do cargo de Governador) e do Sr. Abraham Lincoln da Cunha Ramos (Presidente do Tribunal de Justiça da Paraíba no exercício do cargo de Governador), dada a inexistência de impropriedades. Representação à Receita Federal do Brasil. Recomendações.

PARECER PPL – TC - Nº 00013/14

RELATÓRIO

O Processo TC 04550/13 trata da Prestação de Contas Anual do Governo do Estado da Paraíba, referente ao exercício financeiro de 2012, cuja responsabilidade é atribuída aos seguintes Gestores:

CARGO	RESPONSÁVEL	PERÍODO
Governador	Ricardo Vieira Coutinho	01/01/2012 até 16/02/2012; 23/02/2012 até 24/03/2012; 02/04/2012 até 07/04/2012; 12/04/2012 até 11/06/2012 e 18/06/2012 até 27/12/2012.
Vice-Governador	Rômulo José Gouveia	17/02/12 até 22/02/12; 25/03/12 até 01/04/12; 12/06/12 até 17/06/12 e 28/12/12 até 31/12/12.
Presidente do Tribunal de Justiça no exercício da Governadoria	Abrahan Lincoln da Cunha Ramos	08/04/12 até 11/04/12.

Para efeitos didáticos e melhor compreensão por parte dos partícipes e interessados nas presentes contas, aí incluída a Sociedade Civil, a análise deste Processo contempla, precipuamente, os seguintes itens:

1. Instrumentos de Planejamento, Programação e Orçamentação;
2. Gestão Fiscal;
3. Gestão Orçamentária, Financeira e Patrimonial;
4. Aplicação em Educação;

5. Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde;
6. Programa de apoio ao empreendedorismo na Paraíba - Empreender;
7. Pacto pelo Desenvolvimento Social da Paraíba;
8. Administração Indireta;
9. Cumprimento de Acórdãos;
10. Conclusões do Órgão Técnico de Instrução após Análise de Defesa;
11. Parecer do Ministério Público junto a este Tribunal de Contas.

Contudo, antes de adentrar nos detalhes inerentes à presente PCA, não poderia deixar de fazer menção ao excelente trabalho diligenciado pela Auditoria desta Corte de Contas, que desde o nascedouro se fez presente, atuando de forma indubitosa, e contribuindo com idéias, sugestões e críticas, tudo com o intuito de dar segurança jurídica, garantir transparência, tornar público e dar embasamento à análise do Processo em sua integralidade. Assim, agradeço a colaboração e faço constar em ata e nos respectivos registros funcionais, os nomes da Chefe do Departamento de Auditoria da Gestão Estadual, nossa colega Maria Zaira Chagas Guerra Pontes; dos Chefes das Divisões de Auditoria da Gestão Estadual, Sérgio Ricardo de Andrade Galisa, Ludmilla Costa de Carvalho Frade e Karina de Vasconcelos Caricio; dos Auditores de Contas Públicas, Alain Boudoux Silva, Renata Carrilho Torres, Jader Jefferson Bezerra Marques, Aldacilene Sobreira de Medeiros Souza, Maria das Dores Ferreira Cysneiros, Ana Raquel Sá da Nóbrega, Helton Moraes de Carvalho, Patrícia Santos Sousa de Araújo, Márcia Maria Luna Accioly Cavalcanti, Suzana Lacerda de Araújo Ribeiro; do trabalho detalhado e didático do meu Assessor Técnico, Nivaldo Cortês Bonifácio e da valorosa contribuição do Assessor Técnico Leonardo Rodrigues da Silveira, gentilmente cedido pelo Conselheiro Presidente Fábio Túlio Filgueiras Nogueira.

O Órgão Técnico desta Corte, após realização de diligência *in loco* e análise dos documentos que instruem o presente processo, elaborou relatório preliminar de fls. 297/514, com as observações a seguir resumidas:

1. Em relação aos Instrumentos de Planejamento:

1.1. Plano Plurianual (PPA).

O PPA e respectivos anexos relativos ao período 2012/2015 foi estabelecido pela Lei nº 9.657/2012 (fls. 303/305), a qual contemplou Recursos Totais (em R\$ mil) no montante de R\$ 25.579.412, sendo os mais relevantes destinados as seguintes funções:

	Em R\$ mil				
Função	2012	2013	2014	2015	Total
01 – Legislativa	294.815	307.076	320.817	335.134	1.257.842
02 – Judiciária	441.789	467.980	486.732	499.893	1.896.394
03 – Essencial à Justiça	217.174	227.461	237.674	248.349	930.658
04 – Administração	491.496	534.130	553.093	577.401	2.156.120
06 – Segurança Pública	665.872	721.751	760.895	803.615	2.952.133
08 – Assistência Social	196.352	212.510	221.717	231.348	861.928
10 – Saúde	892.645	914.712	932.608	975.434	3.715.399
12 – Educação	1.277.444	1.359.874	1.375.379	1.452.670	5.465.367
17 – Saneamento	196.371	174.121	180.973	188.107	739.572
18 – Gestão Ambiental	176.306	215.888	205.326	208.344	805.864
20 – Agricultura	187.690	193.445	188.356	197.279	766.770
26 – Transporte	589.733	567.548	353.964	303.945	1.815.190

Fonte: Suplemento do Diário Oficial do Estado de 08/01/2012 - Anexo II do PPA 2012/2015.

Para os Programas Temáticos Setoriais, o PPA privilegiou recursos a serem aplicados na Democratização do Estado e Governança (em R\$ mil) - 12.988; Educação, Ciência e Tecnologia - R\$ 5.123; Desenvolvimento Humano - R\$ 4.661.

1.2. Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

A Lei nº 9.431, de 15 de julho de 2011, que estipulou as diretrizes orçamentárias do Estado para o exercício de 2012, foi publicada no Diário Oficial do Estado em 16 de julho de 2011, trazendo em seu conteúdo vários artigos que receberam vetos, parcial ou total, do Chefe do Poder Executivo, tendo sido encaminhada a este Tribunal em 03 de agosto daquele ano, atendendo ao prazo estabelecido na Resolução Normativa TC nº 07/04.

Convém frisar, porém, que consta no Diário do Poder Legislativo, do dia 09 de agosto de 2011, a publicação da Lei nº 9.431, de 02 de agosto de 2011, que também dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária para o exercício de 2012, sendo que nesta lei constam alguns artigos que haviam sido vetados pelo Governador, indicando que houve, em alguns casos, rejeição aos vetos. Contudo, não houve a publicação desta lei no Diário Oficial do Estado, nem tampouco o seu encaminhamento pelo Chefe do Poder Executivo para análise do Tribunal de Contas, conforme fixado pela Resolução Normativa nº 07/04 desta Corte.

Em virtude disto, este Relator emitiu o ALERTA – GAB APCL ao Chefe do Poder Executivo, no dia 03 de novembro de 2011, para que, no prazo de 30 dias, fosse encaminhada a esta Corte de Contas cópia da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2012, publicada com as devidas correções, ou seja, com os artigos que receberam vetos, parcial ou total em virtude das Emendas Parlamentares, a fim de que pudesse ser feita sua análise nos termos da Resolução Normativa nº 07/04, sob pena da aplicação da multa prevista no artigo 56 da Lei Complementar Estadual nº 18, de 13 de julho de 1993, sem prejuízo da aplicação de outras penalidades cabíveis.

Posteriormente, no dia 02 de julho de 2012, a Auditoria se pronunciou novamente por meio de uma complementação de instrução ao Documento nº 14.226/11, na qual informou que a LDO promulgada no âmbito do Poder Legislativo necessitava de publicação no órgão estadual de imprensa oficial, em virtude da negativa injustificada por parte do Chefe do Poder Executivo, dando indícios de que a norma utilizada para orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual não correspondia ao texto final aprovado pela Assembléia Legislativa, o que comprometeria a segurança jurídica, além de contrariar o interesse público, sugerindo, por consequência, a emissão de um novo alerta ao Chefe do Poder Executivo no sentido de publicar no DOE a LDO 2012 (Lei nº 9.431, promulgada pela Assembléia Legislativa em 29 de julho de 2011), remetendo-se tal norma a esta Corte; além de comprovar se este foi o texto legal utilizado para subsidiar a elaboração da LOA para o exercício em tela.

Acompanhando o entendimento da Auditoria, este Relator decidiu, no dia 31 de julho de 2012, emitir ALERTA à autoridade chefe do Poder Executivo para que,

no prazo de 30 dias, encaminhasse a esta Corte de Contas cópia da LDO para o exercício de 2012, publicada com as devidas correções, vale dizer, com os artigos que receberam vetos, parcial ou total em virtude das Emendas Parlamentares, a fim de que fosse feita sua análise nos termos da Resolução Normativa nº 07/04, sob pena de ser-lhe aplicada a multa prevista no art. 56 da Lei Complementar Estadual nº 18, de 13 de julho de 1993, sem prejuízo da aplicação de outras penalidades cabíveis. Contudo, a auditoria informou que não houve pronunciamento do jurisdicionado.

Feitas estas considerações iniciais, passemos a análise dos itens que compõem a LDO:

O Anexo de Metas Fiscais da LDO/2012 contempla as seguintes projeções:

DISCRIMINAÇÃO	2012	2013	2014
RECEITA TOTAL	7.174.058	8.034.545	8.417.860
RECEITA PRIMÁRIA (I)	6.925.600	7.779.446	8.206.498
DESPESA TOTAL	7.174.058	8.034.545	8.417.860
DESPESA PRIMÁRIA (II)	6.720.222	7.563.679	8.138.278
RESULTADO PRIMÁRIO (III) = I-II	205.378	215.767	68.220
RESULTADO NOMINAL	76.471	(90.884)	60.814
DÍVIDA CONSOLIDADA	2.153.579	2.062.695	2.123.509
DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA	2.153.579	2.062.695	2.123.509

Fonte: DOE de 16/07/11/LDO-2012 – AMF

Da análise do quadro supra caracterizado, verifica-se um resultado primário superavitário para o triênio 2012/2014, ou seja, as receitas primárias são capazes de suportar as despesas primárias, o mesmo ocorrendo em relação ao resultado nominal projetado para o mesmo período, o qual parte de R\$ 76.471 mil, ao final de 2012, passando para R\$ 90.884 mil negativos, em 2013, e alcançando o patamar de R\$ 60.814, ao final de 2014, o que resulta numa projeção de Resultado Nominal superavitário, ao final de 2014, apesar da variação negativa prevista para 2013.

De acordo com a Projeção Atuarial do Regime Próprio de Previdência – RPPS, a previsão para os exercícios de 2012, 2013 e 2014 é de *déficit* no resultado previdenciário anual, nos valores de R\$ 551.994 mil, R\$ 602.022 mil e R\$ 666.389 mil, respectivamente. Da mesma forma, os saldos financeiros previstos para cada um desses exercícios foram negativos em R\$ 1.756.839 mil, R\$ 2.358.861 mil e R\$ 3.025.250 mil, respectivamente. Recomenda-se, neste particular, a adoção de medidas saneadoras pela Administração Estadual diante da crescente demanda de beneficiários em contraposição à baixa arrecadação do sistema previdenciário (vide observação às fls. 307/308).

Quanto ao atendimento ao art. 4º, § 2º, V da Lei de Responsabilidade Fiscal, que versa acerca da estimativa da renúncia de receitas, a tabela abaixo evidencia os valores estimados por impostos:

Em R\$ mil	
RECEITA	VALOR ESTIMADO
ICMS	453.121
IPVA	6.156
ITCD	258
ICMS-FAIN	271.094
TOTAL	730.629

Segundo o Governo do Estado da Paraíba, os valores estimados referem-se a benefícios fiscais concedidos, em sua maioria, em exercícios anteriores, e sua projeção para o exercício de 2012 apenas indica a sua continuação ao longo dos anos, sobretudo porque muitos deles têm prazo de vigência indeterminado, e aqueles que têm prazo determinado estão geralmente sendo prorrogados pelo Conselho Nacional de Política Fazendária – CONFAZ, não comprometendo as metas fiscais estabelecidas pelo Estado, uma vez que os mesmos já estão expurgados do cálculo da Receita.

Quanto às despesas obrigatórias de caráter continuado, tendo em vista não haver previsão de aumento permanente de receita pela elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição, a margem de expansão para despesas obrigatórias de caráter continuado é zero.

O Anexo de Riscos Fiscais foi elaborado conforme estabelece o artigo 4º, § 3º, da LRF, isto é, com avaliação dos passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, cuja concretização enseja a utilização dos recursos consignados à conta da reserva de contingência, consoante definido no art. 34 da LDO.

A LDO contempla, em seu art. 2º, que as ações prioritárias e as metas físicas da administração pública estadual para o exercício de 2012, que constarão do projeto de lei orçamentária, são compatíveis com o Plano Plurianual – PPA 2012-2015, posto que devem observar os eixos estratégicos constantes do Anexo III: Qualidade de vida e cidadania; Infraestrutura e fortalecimento da base econômica; Desenvolvimento humano e segurança pública; Democratização do Estado e Governança.

O Capítulo II da LDO aborda as prioridades e metas da Administração Pública Estadual para o exercício de 2012; o Capítulo III trata da Estrutura e Organização dos Orçamentos e o Capítulo IV estabelece as “Diretrizes Gerais para a Elaboração dos Orçamentos e Suas Alterações” (art. 21 a 53).

1.3 LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA)

A Lei nº 9.658/12, que dispôs sobre o Orçamento Anual do Estado da Paraíba para o exercício de 2012, foi publicada no Diário Oficial do Estado de 08 de janeiro de 2012, e encaminhada a esta Corte de Contas em 31 de janeiro de 2012, estando em consonância com o prazo limite para envio definido na Resolução Normativa TC nº 05/06.

Seguindo orientação deste Tribunal de Contas, a LOA/2012 foi republicada no DOE do dia 30 de outubro de 2012, desta feita devidamente consolidada, em virtude da rejeição dos vetos por parte da Assembléia Legislativa do Estado da Paraíba.

O orçamento anual foi executado de acordo com o disposto no Decreto nº 32.714/2012.

O Órgão Técnico de Instrução fez as seguintes observações sobre a LOA/2012:

1.3.1 - A LOA/2012 estimou para o exercício financeiro receita no montante de R\$ 8.088.185 mil e fixou a despesa em igual valor, sendo R\$ 5.359.379 mil, correspondente ao orçamento fiscal; R\$ 2.285.588 mil, ao orçamento da seguridade social; e R\$ 443.218 mil, ao orçamento de investimentos das empresas. Este último apresenta-se superior em 108,17% ao previsto para o exercício de 2011, e distribuído conforme o quadro seguinte:

Em R\$ mil	
ESPECIFICAÇÃO	R\$
Companhia de Processamento de Dados da Paraíba	39.594
Companhia Docas da Paraíba	343.779
Companhia de Água e Esgoto da Paraíba	59.845
TOTAL	443.218

Fonte: LOA/2012

1.3.2 - O Poder Executivo ficou autorizado a abrir créditos suplementares até o limite de 10% do total das despesas fixadas para o exercício;

1.3.3 - A estimativa de renúncia de receita constante na LDO, para o exercício de 2012, foi da ordem de R\$ 730.629 mil, enquanto a LOA/2012, por sua vez, previu uma renúncia de receita de R\$ 459.543 mil;

1.3.4 - A dotação para reserva de contingência, autorizada na LOA/2012, corresponde ao montante de R\$ 912 mil, equivalendo a 0,01% da despesa total fixada nos orçamentos fiscal e de seguridade social (R\$ 7.644.967 mil), enquanto a LDO estabeleceu uma dotação consignada à reserva de contingência em valor equivalente até 2% da receita corrente líquida;

1.3.5 - A LOA/2012 não autorizou o Poder Executivo realizar operações de crédito por antecipação de receita (ARO);

1.3.6 - O serviço da dívida, no montante de R\$ 420.193 mil, abrangendo juros, encargos e amortização da dívida, estabelecido na LOA/2012, representa 5,49% da despesa total fixada nos orçamentos fiscal e de seguridade social (R\$ 7.644.967 mil);

1.3.7 - Em relação à compatibilidade com a LDO, verificou-se que as previsões para receita e despesa constantes na LOA/2012 (R\$ 7.644.967 mil) são superiores aos valores constantes na LDO/2011 (R\$ 7.174.058 mil) em 6,56%;

1.3.8 - No tocante à “variação da receita projetada por categoria econômica”, referente aos orçamentos fiscal e da seguridade social, confrontando a LOA/2012 com a LOA/2011, observou-se um aumento de 9,88% na projeção da receita, tendo ocorrido um crescimento de 9,41% no valor das receitas correntes e um acréscimo de 28,81% nas receitas de capital, decorrente, principalmente, da expectativa de realização de operações de crédito 10,98% maiores do que o previsto para o exercício de 2011 (vide tabela - fls. 313/314);

1.3.9 - Quanto à “variação da despesa por categoria econômica”, referente aos orçamentos fiscal e da seguridade social, observou-se um aumento de 9,88% na projeção da despesa (vide tabela - fls. 314);

1.3.10 – Consta do Anexo da LOA que foram aplicados R\$ 1.447.880 mil em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e R\$ 740.738 mil em Ações e Serviços Públicos de Saúde, equivalentes a 25,47% e 13,03% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, mostrando-se compatível com o disposto no art. 212 da Constituição Federal, e com o disposto no art. 77 do ADCT;

1.3.11 – A LOA autorizou a abertura de créditos suplementares até o limite de 10% do total da despesa fixada dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade, percentual este alterado pela Lei nº 9.927, de 04 de dezembro de 2012, para 20% do total dessa despesa, tendo ao final do exercício um acréscimo efetivo de suplementação de 17,12% da despesa inicialmente orçada. Em decorrência dessas alterações, a fixação da despesa passou de R\$ 7.644.967 mil para R\$ 8.953.944 mil, incluído neste total o valor de R\$ 1.200.027 mil referente a créditos suplementares, representando 15,69% da LOA, além do valor de R\$ 108.950 mil relativo a créditos especiais e extraordinários, cujo valor atingiu o índice de 1,43% em relação à LOA;

2. EM RELAÇÃO À GESTÃO FISCAL:

2.1 – Os relatórios resumidos da execução orçamentária (RREO) e os de gestão fiscal (RGF), de responsabilidade dos titulares do Poder Executivo, Poder Judiciário, Assembléia Legislativa, Tribunal de Contas e Ministério Público, foram emitidos e publicados, como previsto nos artigos 52, 54 e 55, § 2º, da Lei Complementar Nacional nº 101/00 - LRF, e enviados a este Tribunal dentro dos prazos estabelecidos na RN TC 07/09. Os anexos que os compõem estão de acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional;

2.2 – Análise do RREO:

2.2.1 – Anexo I – Balanço Orçamentário

2.2.1.1 - Foram arrecadados 96,09% da previsão atualizada, referente às receitas correntes, e 37,06%, das receitas de capital. A receita total, exceto intraorçamentária¹, alcançou 88,58% da previsão mencionada;

2.2.1.2 – A receita orçamentária de 2012, quando comparada ao exercício de 2011, apresentou aumento real de 3,95%, sendo a receita tributária o fator que mais colaborou para este acréscimo, uma vez que sua arrecadação cresceu em 12,60%, em termos reais. Por sua vez, a despesa orçamentária cresceu, em termos reais,

¹ As receitas intra orçamentárias correntes, cujo início ocorreu no exercício de 2007 (Portaria nº 340, de 26 de abril de 2006, editada pela Secretaria Tesouro Nacional), são entendidas como receitas correntes de órgãos, fundos, autarquias, fundações, empresas estatais dependentes e outras entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social decorrentes do fornecimento de materiais, bens e serviços, recebimentos de impostos, taxas e contribuições, além de outras operações, quando o fato que originar a receita decorrer de despesa de órgão, fundo, autarquia, fundação, empresa estatal dependente ou outra entidade integrante desses orçamentos, no âmbito da mesma esfera de governo. As receitas intra orçamentárias constituem contrapartida das despesas realizadas na modalidade de aplicação "91 - aplicação direta decorrente de operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social", incluída na Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/2001 pela Portaria Interministerial STN/SOF nº 688, de 14 de outubro de 2005. Dessa forma, na consolidação das contas públicas, essas despesas e receitas poderão ser identificadas, de modo que se anulem os efeitos das duplas contagens decorrentes de sua inclusão no orçamento.

15,08% no período. Dessa forma, como houve um aumento real do gasto superior ao aumento real da receita, o resultado orçamentário foi negativo, da ordem de R\$ 272.952 mil;

2.2.1.3 - Em notas explicativas à prestação de contas em análise, a Contadoria Geral do Estado ressaltou que “cerca de R\$ 640.867 mil dos créditos adicionais abertos foram financiados por saldo de exercícios anteriores, conforme apresentado no Anexo I do Relatório Resumido da Execução Orçamentária - RREO. Portanto, o *déficit* verificado em 2012 (R\$ 273 milhões) foi coberto por recursos decorrentes de “saldos de exercícios anteriores”, o que torna, do ponto de vista fiscal, a execução orçamentária “*superavitária*”, quando a ela se agregam ditos saldos”;

2.2.2 – Anexo II – Demonstrativo da execução das despesas por função

2.2.2.1 – De acordo com a tabela constante às fls. 320/321, as despesas mais relevantes foram realizadas nas funções Educação, Saúde, Previdência Social, Segurança Pública, Encargos Especiais, Judiciária e Administração, nesta ordem, as quais corresponderam a 75,39% das despesas empenhadas;

2.2.3 – Anexo III – Demonstrativo da Receita Corrente Líquida

2.2.3.1 – Por força do PN-TC 05/04, datado de 07 de abril de 2004, fez-se a dedução do valor do Imposto de Renda Retido na Fonte dos servidores públicos estaduais (IRRF) do montante que compõe a RCL. O referido Parecer, cancelado pelo Tribunal Pleno, consolida o entendimento de que a retenção do citado imposto constitui operação estritamente contábil, sem interferências de origem financeira;

2.2.3.2 – Segundo o Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional, “o Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF deverá ser incluído pelo ente que efetuou a retenção na fonte, não se admitindo deduções a qualquer título para efeito de cômputo da RCL”;

2.2.3.3 – Quadro Comparativo do Cálculo da RCL

Em R\$ mil			
DISCRIMINAÇÃO	REO	TCE	STN
Receita Corrente	8.571.868	8.571.869	8.571.869
(-) Transfer Constitucionais a Municípios	909.410	909.409	909.409
(-) Dedução da Receita p/ Formação FUNDEB	1.108.702	1.108.702	1.108.702
(-) Contribuição Plano Seg. Social Servidor	252.395	252.395	252.395
(-) Compens. Financeira Regime Previdência	14.706	14.704	14.704
(-) IRRF servidores – Parecer PN TC 05/04	273.216	273.216	-
(=) RECEITA CORRENTE LÍQUIDA (RCL)	6.013.439	6.013.443	6.286.660

SIAP - Anexo 10 Consolidado – Orçam. Fiscal Seguridade e Anexo III do RREO 6º bim. de 2012.

2.2.4 – Anexo V – Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias do Regime Próprio dos Servidores Públicos (Tabela – fls. 323).

2.2.4.1 – As receitas previdenciárias totalizaram R\$ 696.381 mil, correspondendo a 89,37% da previsão atualizada, superando em 4,08% (R\$ 652.277 mil) as do exercício de 2011, enquanto as despesas previdenciárias

totalizaram R\$ 1.313.735 mil, nestas incluídas as despesas inscritas em restos a pagar não processados, as quais correspondem a 99,87% da dotação atualizada, o que representou um acréscimo real de 11,99%, em relação ao exercício, e gerou um *déficit* de R\$ 617.354 mil, mostrando-se superior em 22,49% ao *déficit* verificado no exercício anterior;

2.2.4.2 – Os aportes realizados pelo Governo do Estado², totalizaram R\$ 536.341 mil, sendo insuficientes para cobrir o *déficit* previdenciário, que continuou a existir, desta vez, no valor de R\$ 81.031 mil. Vale salientar que, apenas nos exercícios de 2010, 2011 e 2012, os aportes efetuados não foram suficientes para cobrir o *déficit* previdenciário;

2.2.4.3 – O montante das despesas realizadas apenas com Recursos Próprios Arrecadados (fonte 70)³ foi de R\$ 777.394 mil, enquanto as Receitas efetivamente arrecadadas pela PBPREV somaram R\$ 696.381 mil, acarretando desequilíbrio financeiro e desatendendo o art. 8º, parágrafo único, c/c o art. 50, inciso I da Lei de Responsabilidade Fiscal⁴, fato este já observado e apontado nas Contas do Governo, exercício 2011, objeto de recomendação exarada no Acórdão 0693/12, item 3 alínea “f”;

2.2.5 – Anexo VI – Demonstrativo do Resultado Nominal

O objetivo da apuração do Resultado Nominal⁵ é medir a evolução da Dívida Fiscal Líquida.

2.2.5.1 – O Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2012 fixou, como meta para o exercício em comento, um aumento da ordem de R\$ 76.471 mil no montante da Dívida Fiscal Líquida (**vide tabela – fls. 327**). Verifica-se, entretanto, que este limite foi ultrapassado, posto que o resultado nominal apurado no período de janeiro a dezembro de 2012 apontou um acréscimo na ordem R\$ 180.497 mil, o que, a exemplo do exercício anterior, decorreu do vultoso acréscimo

² Os repasses previdenciários para cobertura de déficit (aportes) são decorrentes do disposto na Lei Federal nº 9.717/98, quando prevê, como critério para organização dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos, o financiamento mediante recursos provenientes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios além das contribuições do pessoal civil e militar, ativo, inativo e dos pensionistas, para os seus respectivos regimes. A partir de 2005, o demonstrativo das receitas e despesas previdenciárias do regime próprio de previdência dos servidores (Anexo V do RREO – LRF, Art. 53, inciso II) passou a conter o valor referente ao mencionado aporte, dessa forma, elaborou-se um estudo da evolução do resultado previdenciário, desde 2005 até 2012, fazendo-se um paralelo entre despesas com previdência social, resultado previdenciário (receita menos despesa do órgão previdenciário) e valor dos repasses realizados para cobertura do déficit previdenciário.

³ Conforme sistema de acompanhamento da gestão dos recursos da sociedade – SAGRES e Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAF.

⁴ Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

I - a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada;

⁵ Resultado nominal: é a diferença entre todas as receitas arrecadadas e todas as despesas empenhadas, incluindo os juros e o principal da dívida e ainda acrescentando as receitas financeiras. Representa a diferença entre o saldo da dívida fiscal líquida em 31 de dezembro de determinado ano em relação ao apurado em 31 de dezembro do ano anterior.

de precatórios, cuja inscrição, em 2012, alcançou R\$ 315.713 mil”, fato este que deve ser considerado, quando da elaboração da LDO/2014, de modo que a meta fixada reflita a evolução de precatórios e as operações de crédito autorizadas;

2.2.5.2 – Em relação à Dívida Fiscal Líquida Previdenciária, com base no relatório final de avaliação e projeções atuariais das obrigações previdenciárias da PBPREV (**vide tabela – fls. 328**), apurado em 31 de dezembro de 2012, houve um decréscimo da ordem de R\$ 5.268.834 mil, em relação ao exercício anterior, em virtude, principalmente, de uma redução de 31,25% havida no Passivo Atuarial, após estudos atuariais realizados pelo Banco do Brasil S/A;

2.2.6 – Anexo VI – Demonstrativo do Resultado Primário⁶

2.2.6.1 – A Lei de Diretrizes Orçamentárias de 2012 previu um resultado primário positivo da ordem de R\$ 205.378 (**vide tabela – fls. 328**), contudo verificou-se um *déficit* de R\$ 133.380 mil, valor este que, segundo Nota Explicativa da Controladoria Geral do Estado, não deve ser considerado, posto que aí não foi considerado o montante de créditos adicionais que foram custeados com recursos decorrentes de “saldos de exercício anterior”, no montante de R\$ 640.867, os quais, se incluídos, o resultado primário seria de R\$ 507.487 mil e, sob esta ótica, compatível com a meta estabelecida na LDO, ou seja, a execução orçamentária, consideradas as despesas financiadas com recursos de “saldo de exercícios anteriores” se mostrou *superavitária* em montante superior ao mínimo fixado como meta”.

2.2.7 – Anexo IX – Demonstrativo dos Restos a Pagar por Poder e Órgão (Tabelas – fls. 329/331)

2.2.7.1 – De R\$ 146.115 mil de restos a pagar processados, inscritos em 31/12/2011, foram cancelados R\$ 23.303 mil no exercício, os quais, segundo entendimento da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, não podem ser cancelados, conforme disciplina a Portaria Conjunta STN/SOF nº 1, de 20/06/2011, 4ª Ed. Parte I⁷;

2.2.7.2 – Do total de R\$ 109.562 mil de restos a pagar não processados, inscritos em 31/12/2012, foram cancelados R\$ 8.488 mil e pagos R\$ 85.719 mil, no exercício;

2.2.8 – Anexo XI – Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital (Tabelas – fls. 331/332)

⁶ **Resultado Primário:** Indica se os níveis de gastos orçamentários dos entes federativos são compatíveis com a sua arrecadação, ou seja, se as Receitas Primárias são capazes de suportar as Despesas Primárias. Excluem-se os juros, receitas financeiras (aplicações), receitas de privatizações, encargos e o principal da dívida pública (pagos e recebidos).

⁷ Portaria Conjunta STN/SOF nº 1, de 20 de junho de 2011, 4ª Ed. (Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público). Parte I – Procedimentos Contábeis Orçamentários

01.04.00 DESPESA ORÇAMENTÁRIA

01.04.06 RESTOS A PAGAR

Pg. 112. Os Restos a Pagar Processados não podem ser cancelados, tendo em vista que o fornecedor de bens/serviços cumpriu com a obrigação de fazer e a Administração não poderá deixar de cumprir com a obrigação de pagar.

Em 2012, foram realizadas receitas provenientes de operações de crédito no montante de R\$ 220.344 mil, e empenhadas despesas de capital na ordem de R\$ 992.275 mil, cumprindo a Regra de Ouro, prevista no Art. 167, inc. III, da Constituição Federal e no art. 32 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

2.2.9 – Anexo XIII – Demonstrativo da projeção atuarial do regime próprio de previdência social dos servidores públicos (Tabelas – fls. 332)

A auditoria fez constar na tabela de fl. 332 o resultado previdenciário, que representa a diferença entre receitas e despesas previdenciárias, tendo como ano inicial 2011, e a projeção atuarial elaborada em 09/04/2012. Verificou-se que a Projeção Atuarial revela resultados previdenciários *deficitários*.

2.2.10 – Anexo XIV – Demonstrativo da receita de alienação de ativos e aplicação dos recursos

2.2.10.1 – A realização de receitas provenientes da alienação de ativos totalizou R\$ 3.758 mil, sendo R\$ 3.755 mil advindos da alienação de bens móveis, e R\$ 3 mil, originados da alienação de bens imóveis, conforme Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAF. Ressalta-se que a previsão atualizada de tais receitas foi de R\$ 29.274 mil;

2.2.10.2 – Foram aplicados R\$ 1.140 mil em investimentos, restando, portanto, um saldo financeiro a aplicar, ao final do exercício, de R\$ 2.618 mil

2.3 – Análise do Relatório de Gestão Fiscal – RGF

2.3.1 – Poder Executivo

2.3.1.1 – Anexo I – Demonstrativo da despesa com pessoal – Art. 55, I, “a” da LRF

a) Despesa Líquida de Pessoal do Poder Executivo janeiro a dezembro de 2012

Discriminação	Despesa líquida com pessoal (a)	RCL (b)	% da RCL (a/b)	Legal	Em R\$ mil	
					Limite Prudencial (95% do legal)	Alerta (90% do limite legal)
RGF Publicado	2.926.438	6.013.439	48,66	49,00%	46,55%	44,10%
Secret. Tesouro Nacional	3.450.741	6.286.660	54,89			
Cálculo TCE (I)	3.268.335	6.013.443	54,35			
Cálculo TCE (II)	2.754.030	6.013.443	45,80			

Fontes: RGF do Poder Executivo (3º quadrimestre); SIAF e SAGRES.

- **RGF Publicado** – Referente ao 3º quadrimestre, e deduzindo-se o IRRF dos Servidores Públicos Estaduais (R\$ 273.216 mil), em conformidade com o Parecer Normativo PN – TC - 05/04. Neste caso, a RCL a ser considerada para efeitos de cálculo dos percentuais a ela vinculados é de R\$ 6.013.443. Pode-se observar que o percentual da despesa com pessoal em relação à receita corrente líquida ultrapassou o limite prudencial (art. 22, parág. único LRF) em 2,11%;

- **“SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL”** – apresenta valores obtidos com base exclusivamente no que disciplina a Portaria STN 407/2011⁸. Adotando-se a metodologia de cálculo da STN, o Poder Executivo apresentou um total de despesa com pessoal da ordem de 54,89% da RCL, ultrapassando o limite máximo (art. 20, inciso II, alínea “b” da LRF) em 5,89%;
- **“CÁLCULO TCE I”** – Por este método, os resultados foram apurados com base nos valores levantados junto ao Anexo 2 – Despesa Empenhada Consolidado Fiscal e Seguridade, considerando-se apenas o Parecer PN-TC Nº 05/04, com o intuito de utilizar a mesma metodologia de cálculo adotada pela Controladoria Geral do Estado na publicação do Relatório de Gestão Fiscal referente ao terceiro quadrimestre. Dessa forma, a despesa com pessoal do Poder Executivo, referente ao período de janeiro a dezembro de 2012, alcançou 54,35% da receita corrente líquida, ultrapassando o limite legal estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal; Segundo o Órgão Técnico, houve divergências entre os valores por ele utilizados, com base no Anexo 2 – Despesa Empenhada segundo a Natureza Econômica - Consolidado Fiscal e Seguridade, e aqueles constantes do relatório de gestão fiscal elaborado pelo Executivo Estadual. Inicialmente, observam-se diferenças nos valores (líquidos de imposto de renda) da despesa com “Pessoal Ativo” e “Pessoal Inativo e Pensionista”, posto que o RGF apresenta as quantias de R\$ 2.388.912 mil e R\$ 1.216.734 mil, respectivamente, e a Auditoria calculou, com base nas informações do referido anexo, os valores de R\$ 2.729.717 mil e R\$ 1.069.726 mil;
- **“CÁLCULO TCE II”** – Por este método, os resultados apurados pela auditoria com base nos valores levantados junto ao Anexo 2 – Despesa Empenhada Consolidado Fiscal e Seguridade, considerando os Pareceres PN-TC nº 05/04 e PN-TC nº 77/00, conforme metodologia de cálculo utilizada em exercícios anteriores. De acordo com a metodologia adotada pelo TCE, o percentual da despesa total com pessoal em relação à receita corrente líquida do Poder Executivo alcançou 45,80% da receita corrente líquida, ultrapassando o limite de alerta da LC nº 101/2000 (art. 59, § 1º, da LC nº 101/00);

b) Despesa Líquida de Pessoal do Poder Executivo ao longo do Exercício

Em R\$ mil

DOCUMENTO	QUADRIMESTRE	DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL	RCL	DTP/RCL (%)
11218/12	1º/2012	2.946.003	5.904.142	49,90
21844/12	2º/2012	2.949.124	6.014.846	49,03
01872/13	3º/2012	2.926.438	6.013.439	48,66

Fontes: RGF do Poder Executivo (1º, 2º e 3º quadrimestre).

⁸ Portaria STN 407/2011 - determina que devem ser registradas as quantias acumuladas da despesa bruta com pessoal dos últimos doze meses, considerando as despesas de natureza remuneratória, incluindo inativos, pensionistas e despesas relativas ao imposto de renda retido na fonte – IRRF.

I - Depreende-se dos dados contidos na tabela acima que o Poder Executivo ultrapassou, nos dois primeiros quadrimestres do exercício de 2012, o limite legal da DTP/RCL definido no artigo 20, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal. Desse modo, os Relatórios de Gestão Fiscal referentes ao primeiro e segundo quadrimestres apresentaram trajetória de retorno ao limite da despesa total com pessoal.

II - No último quadrimestre do exercício em análise, verifica-se que o percentual da despesa total com pessoal em relação à receita corrente líquida, embora não tenha ultrapassado o limite legal (49%), ultrapassou o limite prudencial (46,55%) estabelecido no artigo 22, parágrafo único da LC nº 101/2000, gerando ao Poder Executivo, em virtude disto, vedações em relação a atos de pessoal, a exemplo do provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança.

2.3.1.2 – Anexo II – Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida – DCL (Tabela – fls. 336/337)

A dívida consolidada líquida do Estado atingiu o montante de R\$ 1.651.102 mil, ficando dentro do limite de 200% da RCL (R\$ 12.026.878), definido na Resolução do Senado Federal – SF nº 40/2001.

2.3.1.3 – Anexo III – Demonstrativo das garantias e contragarantias de valores

O Estado da Paraíba concedeu fianças ou avais em operações de crédito, no valor de R\$ 9.554 mil, comprometendo, por esse ângulo, a Receita Corrente Líquida em 0,16%, embora o limite definido por resolução do Senado Federal seja de 22%.

2.3.1.4 – Anexo IV – Demonstrativo das Operações de Crédito

O Anexo IV registrou previsão contratual no valor acumulado de R\$ 220.344 mil, provenientes de operações de crédito interna e externa, montante este que corresponde a 3,66% da RCL, estando dentro do limite anual estabelecido por Resolução do Senado Federal para a contratação de operações de crédito (16%). Informa, ainda, o Demonstrativo, que não houve operação de crédito por antecipação de receita orçamentária.

2.3.1.5 – Anexo V e VI – Demonstrativos de Restos a Pagar e de Disponibilidade de Caixa

Demonstrativos da disponibilidade de caixa e dos restos a pagar

Em R\$ mil

DESTINAÇÃO DOS RECURSOS	RESTOS A PAGAR				DISPONIBILIDADE DE CAIXA LÍQUIDA (ANTES DA INSCRIÇÃO EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS DO EXERCÍCIO)
	Liquidados e não pagos (processados)		Empenhados e não liquidados (não processados)		
Exercícios anteriores	Exercício	Exercícios anteriores	Exercício		
Ações e serviços públicos de saúde	1.643	7.479	3.609	24.761	61.028
Manutenção e desenvolvimento do ensino	7.926	22.847	1.344	64.183	176.746
TOTAL RECURSOS VINCULADOS (I)	9.569	30.326	4.953	88.944	237.774
Ações e serviços públicos de saúde	821	1.869	42	32.281	34.614
Manutenção e desenvolvimento do ensino	1.952	-	2.712	120.490	134.360
Outras ações	1.801	60.501	7.585	61.491	317.528
TOTAL RECURS NÃO VINCULADOS (II)	4.574	62.370	10.339	214.262	486.502
TOTAL (III) = (I + II)	14.143	92.696	15.292	303.206	724.276
REGIME PRÓPRIO PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES					(12.490)

Fontes : Anexos V e VI do RGF 3º quadrimestre - 2012.

2.3.2 – Poder Judiciário, Assembléia Legislativa, Tribunal de Contas do Estado e do Ministério Público (Tabela – fls. 339)

2.3.2.1 – Anexo I – Demonstrativo da Despesa com Pessoal

O percentual das despesas com pessoal em relação à receita corrente líquida apresentado nos relatórios de gestão fiscal do Poder Judiciário, Assembléia Legislativa, Tribunal de Contas do Estado e do Ministério Público, no período de janeiro a dezembro de 2012, e o comparativo com os valores obtidos pela Auditoria, no mesmo período, a partir dos balancetes mensais, encontram-se resumidos na tabela discriminada abaixo.

Tabela 2.3.2.2.1.a - Despesa com pessoal em relação à receita corrente líquida

Em R\$ mil

PODER/ ÓRGÃO	DISCRIMINAÇÃO	DESPESA LÍQUIDA DE PESSOAL (a)	RCL * (b)	% RCL (a/b)	LIMITES		
					LEGAL	PRUDENCIAL	ALERTA
Assembleia Legislativa (AL)	RGF PUBLICADO (1)	98.530	6.013.439	1,64%	1,90%	1,805%	1,71%
	SEC. TESOURO NACIONAL (2) **	166.983	6.286.660	2,66%			
	APURADO TCE (3)	106.305	6.013.443	1,77%			
Tribunal de Contas (TCE)	RGF PUBLICADO (1)	53.811	6.013.439	0,89%	1,10%	1,045%	0,99%
	SEC. TESOURO NACIONAL (2) **	82.488	6.286.660	1,31%			
	APURADO TCE (3)	53.816	6.013.443	0,89%			
Judiciário (TJ)	RGF PUBLICADO (1)	320.510	6.013.439	5,33%	6,00%	5,70%	5,40%
	SEC. TESOURO NACIONAL (2) **	343.232	6.286.660	5,46%			
	APURADO TCE (3)	237.875	6.013.443	3,96%			
Ministério Público (MP)	RGF PUBLICADO (1)	93.021	6.013.439	1,55%	2,00%	1,90%	1,80%
	SEC. TESOURO NACIONAL (2) **	138.247	6.286.660	2,20%			
	APURADO TCE (3)	93.022	6.013.443	1,55%			

Fonte : SIAF, RGF - 3º Quadrimestre de 2012 dos Poderes e Órgãos do Estado.

- **“RGF PUBLICADO”** – demonstra os resultados apresentados pelos relatórios de gestão fiscal referentes ao 3º quadrimestre, elaborados pela Assembleia Legislativa, Tribunal de Contas do Estado, Tribunal de Justiça e Ministério Público. É importante ressaltar que o Tribunal de Contas e o Ministério Público do Estado publicam seus Relatórios de Gestão Fiscal com base nos Pareceres Normativos do TCE nos 05/041, 77/002, e 12/073⁹. A Assembleia Legislativa utiliza, além dos pareceres anteriormente mencionados, o Parecer Normativo 05/09¹⁰, que trata de consulta formulada pelo presidente da Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba sobre o cômputo ou não como despesa de pessoal, para fins do limite estabelecido no art. 20 da LRF, em decorrência de contratação de pessoas físicas, vinculada ao programa “Apoio ao Exercício de Mandato Parlamentar”. O Poder Judiciário, por sua vez, publica seu RGF baseado apenas no que dispõe o Parecer nº 77/00;
- **“SEC. DO TESOURO NACIONAL - STN”** – apresenta valores obtidos com base, exclusivamente, no que disciplina a Portaria STN nº 407/2011, a qual determina que devem ser registradas as quantias acumuladas da despesa bruta com pessoal dos últimos doze meses, considerando as despesas de natureza remuneratória, incluindo inativos, pensionistas e despesas relativas ao imposto de renda retido

⁹ O Parecer TC PN nº 05/04 prevê a exclusão do IRRF (Imposto de Renda Retido na Fonte) dos servidores públicos estaduais, tanto no cálculo das despesas com pessoal como da Receita Corrente Líquida – RCL. O Parecer TC PN nº 77/00 dispõe sobre a exclusão dos inativos e pensionistas na verificação dos limites por Poder e Órgão.

O Parecer TC PN nº 12/07 dispõe sobre a exclusão da despesa com recolhimento previdenciário parte patronal.

¹⁰ O Parecer TC PN nº 05/09 trata de consulta formulada pelo presidente da Assembleia Legislativa do Estado da Paraíba sobre o cômputo ou não como despesa com pessoal, para fins de limite estabelecido no art. 20 da LRF, em decorrência de contratação de pessoas físicas, vinculada ao programa “Apoio ao Exercício de mandato parlamentar”.

na fonte – IRRF. Alerta-se para o fato de que, seguindo a metodologia de cálculo da STN, os percentuais da despesa total com pessoal da Assembleia Legislativa, do Tribunal de Contas e do Ministério Público, em relação à receita corrente líquida, foram de 2,66%, 1,31% e 2,20%, respectivamente. *Em virtude disso, o limite legal (art.20, inciso II, “b”, da LRF) foi ultrapassado. Enquanto o percentual do Tribunal de Justiça (5,46% da RCL) ultrapassou o limite de alerta a que se refere o Art. 59, § 1º, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal.*

- **“APURADO TCE”** - refere-se aos resultados apurados com base nos valores levantados junto ao Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado – SIAF e ao Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade - SAGRES, considerando os Pareceres exarados por esta Corte de Contas, a saber: PN-TC 05/04, PN-TC 77/00, PN-TC 12/07 e PN-TC 05/09. Observa-se que, com base nos mencionados pareceres, o percentual da despesa total com pessoal da Assembleia Legislativa em relação à receita corrente líquida foi de 1,77%, ultrapassando o limite alerta previsto no art. 59, § 1º, II, da LC nº 101/00. Os demais Poderes e órgãos em epígrafe mantiveram seu percentual DTP/RCL abaixo dos limites previstos na LRF.

2.3.2.1 – Anexo V e VI – Demonstrativos de Restos a Pagar e de Disponibilidade de Caixa

Segundo estes demonstrativos, que devem ser elaborados no terceiro quadrimestre, o Poder Judiciário, a Assembleia Legislativa, o Tribunal de Contas e o Ministério Público inscreveram os valores de R\$ 12.434 mil, R\$ 1.588 mil, R\$ 4.447 mil e R\$ 7.322 mil, em restos a pagar, respectivamente.

2.3.3 – CONSOLIDADO DO GOVERNO DO ESTADO

2.3.3.1 – Anexo I – Demonstrativo despesa com pessoal (Tabela fls. 341)

Em R\$ mil						
Discriminação	Despesa bruta com pessoal (a)	Inativ/ Pens. c/ Recursos Vinculados (b)	Despesa Líquida Pessoal C = a - b	RCL(d)	%RCL (c/d)	Limite Prudencial / legal
RGF Publicado	4.395.025	679.556	3.715.469	6.013.443	61,79 %	60 % / 57 %
Secret.Tesouro Nacional	4.826.641	678.245	4.148.396	6.286.660	65,99 %	
Apurado TCE (I)	4.553.425	678.245	3.875.180	6.013.443	64,44 %	

Fontes: RGF do Governo do Estado (3º quadrimestre); SIAF e SAGRES.

- **“RGF publicado pelo Poder Executivo”** – demonstra os resultados apresentados pelo Relatório de Gestão Fiscal Consolidado, referente ao 3º quadrimestre de 2012, com base no Parecer PN TC n. 05/04;

- **SEC. do Tesouro Nacional - STN** – apresenta valores obtidos com base, exclusivamente, no que disciplina a Portaria STN nº 407/2011, a qual determina que devem ser registradas as quantias acumuladas da despesa bruta com pessoal dos últimos doze meses, considerando as despesas de natureza remuneratória, incluindo inativos, pensionistas e despesas relativas ao imposto de renda retido na fonte – IRRF. Alerta-se para o fato de que, seguindo a metodologia de cálculo da STN, os percentuais da despesa total com pessoal da Assembléia Legislativa, do Tribunal de Contas e do Ministério Público, em relação à receita corrente líquida, foram de 2,66%, 1,31% e 2,20%, respectivamente. Em virtude disso, o limite legal (art.20, inciso II, “b”, da LRF) foi ultrapassado. O percentual do Tribunal de Justiça (5,46% da RCL) ultrapassou o limite de alerta a que se refere o Art. 59, § 1º, II, da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- **“APURADO TCE”** - refere-se aos resultados apurados com base nos valores levantados junto ao Anexo 2 - Despesa Empenhada Consolidado Fiscal e Seguridade, considerando o Parecer PN-TC 05/04. A Auditoria fez as seguintes constatações:
 - a) O limite previsto no artigo 19, inciso II, da Lei Complementar 101/00, para as despesas com pessoal em relação à receita corrente líquida – RCL, referente aos doze meses de 2012, *não foi cumprido*;
 - b) Houve diferenças nos valores do “pessoal ativo” do SAGRES e do SIAF, conforme expõe a tabela de fls. 342. Os valores do SAGRES são os idênticos ao do Anexo 2 – Despesa Empenhada Consolidado Fiscal e Seguridade;
 - c) O Poder Executivo, quando da elaboração do Relatório de Gestão Fiscal, excluiu do cômputo da despesa de pessoal o valor pago referente a Bolsas Desempenho da Secretaria da Educação (R\$ 80.136.379,80) e da Polícia Militar do Estado (R\$ 34.645.890,00). *A Auditoria entende que o valor das bolsas não deve ser retirado do cálculo da despesa de pessoal por ter natureza remuneratória, pois, apesar da nomenclatura dada, referem-se a gratificações concedidas em virtude do desempenho de atividades funcionais*;
 - d) Excluindo-se o imposto de renda, *conforme recomenda o Parecer PN-TC 05/04*, o valor da despesa com “pessoal ativo” no Relatório de Gestão Fiscal, publicado no Diário Oficial do Estado em 26 de fevereiro de 2013, foi de R\$ 2.805.073 mil;
 - e) Não houve divergências nos valores apresentados tanto pelo SIAF como pelo SAGRES e pelo Relatório de Gestão Fiscal publicado pelo Executivo Estadual em relação aos aposentados e pensionistas. O “Pessoal Inativo e Pensionista” consolidado apresentou a quantia (líquida de IR) de R\$ 1.242.126;
 - f) Em publicação ao Relatório de Gestão Fiscal, o Governo do Estado demonstrou **trajetória de retorno ao limite de despesa total com pessoal (vide tabela – fls. 343)**, explicando que, *em razão do baixo crescimento do PIB, o Estado dispõe de prazo duplicado para retorno do percentual de despesa com pessoal e encargos aos*

limites definidos em lei complementar (Art. 66, da LRF). Na mesma publicação, o Governo do Estado apresentou as medidas para retorno dos gastos com pessoal ao limite legal: "... reduzir parcelas variáveis e redutíveis dos gastos com pessoal e encargos, a exemplo de horas extras e gratificações de atividades especiais; limitado o ingresso de servidores à reposição de quadros voltados à prestação de serviços essenciais para a população";

- g)** De acordo com os cálculos efetuados pela auditoria, o percentual excedente relativo à despesa com pessoal foi de 4,44% (fls. 341);
- h)** Ao se proceder aos cálculos conforme instrução estabelecida na Portaria STN nº 407/11 da Secretaria do Tesouro Nacional, o *Poder Executivo, a Assembléia Legislativa, o Ministério Público e o Tribunal de Contas do Estado ultrapassaram os seus respectivos limites*. Logo, percebe-se que a utilização dos Pareceres PN-TC 05/04, PN-TC 77/00, PN-TC 12/07 e PN-TC 05/09 por Poderes e Órgãos no cálculo da despesa total de pessoal, para fins de verificação do cumprimento dos limites específicos, *contribuiu para o resultado do Ente da Federação*, que necessariamente, representa a consolidação de tais despesas.

2.3.3.1 – Anexo V e VI – Demonstrativo de Restos a Pagar e de disponibilidade de Caixa (Tabela fls. 344)

Demonstrativos da disponibilidade de caixa e dos restos a pagar

					Em R\$ mil
DESTINAÇÃO DOS RECURSOS	RESTOS A PAGAR				DISPONIBILIDADE DE CAIXA LÍQUIDA (ANTES DA INSCRIÇÃO EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS DO EXERCÍCIO)
	Liquidados e não pagos (processados)		Empenhados e não liquidados (não processados)		
Exercícios anteriores	Exercício	Exercícios anteriores	Exercício		
Ações e serviços públicos de saúde	1.643	7.479	3.609	24.761	61.028
Manutenção e desenvolvimento do ensino	7.926	22.847	1.344	64.183	176.746
TOTAL RECURSOS VINCULADOS (I)	9.569	30.326	4.953	88.944	237.774
Ações e serviços públicos de saúde	821	1.869	42	32.281	34.614
Manutenção e desenvolvimento do ensino	1.952	-	2.712	120.490	134.360
Outras ações	1.845	79.994	7.648	67.789	347.506
TOTAL RECURS NÃOVINCULADOS (II)	4.618	81.863	10.402	220.560	516.480
TOTAL (III) = (I + II)	14.187	112.189	15.355	309.504	754.254
REGIME PRÓPRIO PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES					(12.490)

Fontes : Anexos V e VI do RGF 3º quadrimestre - 2012.

2.3.3.1.1 - De acordo com os demonstrativos publicados, o valor total de restos a pagar importou em **R\$ 451.235 mil**, enquanto que a disponibilidade de caixa líquida, antes da inscrição em restos a pagar não processados, perfaz o total de **R\$ 754.254 mil**. Os valores referentes aos restos a pagar não processados não ultrapassaram a disponibilidade de caixa líquida.

2.3.3.2 - QUADRO RESUMO DOS RESULTADOS FISCAIS (fls. 345)

De acordo com o quadro demonstrativo, a seguir discriminado, extrai-se, em síntese, as seguintes informações:

- a) O Resultado Orçamentário registrou **déficit** no valor de R\$ 272.952 mil;
- b) As metas fixadas na LDO para o Resultado Primário e para o resultado Nominal não foram cumpridas;
- c) Quanto à Despesa com Pessoal em relação à RCL, considerando-se individualmente, os Poderes e Órgãos cumpriram o limite prudencial, entretanto na análise conjunta, isto é, consolidada, verifica-se que não foi cumprido o limite prudencial, conforme disciplinado na LRF, Resolução do Senado Federal e Constituição Federal;
- d) Os limites da Dívida Consolidada Líquida, Operações de Crédito e Garantias foram cumpridos;
- e) Em relação às Despesas Condicionadas:
 - Aplicação em MDE = 24,22%: Limite não cumprido;
 - Remuneração do Magistério = 72,52%: Limite cumprido;
 - Ações e Serviços Públicos de Saúde = 12,48%: Limite cumprido.
- f) Foram emitidos dois Alerta:
 - Em 03/11/2011:

“[...] para que, no prazo de 30 (trinta) dias, encaminhe a esta Corte de Contas, cópia da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2012, publicada com as devidas correções, vale dizer, com os artigos que receberam vetos, parcial ou total em virtude das Emendas Parlamentares, a fim de que seja feita sua análise nos termos da Resolução Normativa nº 07/04 [...]”.
 - Em 31/07/2012:

“[...] para que, no prazo de 30 (trinta) dias, dando ciência a este Tribunal, sob pena de ser lhe aplicada a multa prevista no art. 56 da Lei Complementar Estadual n.º 18, de 13 de julho de 1993, providencie:

 - 1. A publicação no Diário Oficial do Estado a LDO 2012 (Lei nº 9.431, promulgada pela Assembléia Legislativa em 29 de julho de 2011), remetendo-se tal norma a esta Corte;*
 - 2. A comprovação se este foi o texto legal utilizado para subsidiar a elaboração da LOA para o exercício em tela [...]”.*

QUADRO RESUMO DOS RESULTADOS FISCAIS

Em R\$ mil

DISCRIMINAÇÃO		VALOR (R\$)				
Receita Orçamentária		7.356.071				
Despesa Orçamentária		7.629.023				
Resultado Orçamentário		(272.952)				
Receita Corrente Líquida		6.013.443				
ITENS		VALOR		META FIXADA NA LDO		CUMPRIMENTO DA META
Resultado Primário		(133.380)		205.378		Não cumpriu
Resultado Nominal		180.497		76.471		Não cumpriu
LIMITES : LRF/RESOLUÇÃO DO SENADO E CONSTITUCIONAIS						
Despesa com Pessoal (DP)	Valor	DP/RCL	Limites LRF			Cumprimento do limite prudencial
			Legal	Prudencial		
Assembléia Legislativa	106.305	1,77%	1,90%	1,805%	Cumpriu	
Tribunal de Contas	53.816	0,89%	1,10%	1,045%	Cumpriu	
Tribunal de Justiça	237.875	3,96%	6,00%	5,70%	Cumpriu	
Ministério Público	93.022	1,55%	2,00%	1,90%	Cumpriu	
Poder Executivo	2.754.030	45,80%	49,00%	46,55%	Cumpriu	
Consolidado	3.875.180	64,44%	60,00%	57,00%	Não cumpriu	
Dívida	Valor	Dívida/RCL	Limites da RCL/Resol Senado 43/2011		Cumprimento do limite	
Dívida Consolidada Líquida	1.651.102	27,46%	200% da RCL		Cumpriu	
Operações de Crédito	220.344	3,66%	16%		Cumpriu	
Garantias	9.554	0,16%	22%		Cumpriu	
Educação e Saúde	Valor	Aplicado da rec. Impostos	Limites Constitucionais		Cumprimento do limite	
Educação (MDE)	1.432.216	24,22%	25%		Não cumpriu	
Remuneração de Magistério	582.061	72,52%	60%		Cumpriu	
Saúde	738.164	12,48%	12%		Cumpriu	
ALERTAS EMITIDOS						
Data	Recomendações					
03.11.11	ALERTA - GAB APCL "[...]" para que, no prazo de 30 (trinta) dias, encaminhe a esta Corte de Contas, cópia da Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício de 2012, publicada com as devidas correções, vale dizer, com os artigos que receberam vetos, parcial ou total em virtude das Emendas Parlamentares, a fim de que seja feita sua análise nos termos da Resolução Normativa nº 07/04 "[...]".					
31.07.12	ALERTA - GAB APCL "[...]" para que, no prazo de 30 (trinta) dias, dando ciência a este Tribunal, sob pena de ser-lhe aplicada a multa prevista no art. 56 da Lei Complementar Estadual nº 18, de 13 de julho de 1993, providencie : 1. A publicação no Diário Oficial do Estado da LDO 2012 (Lei nº 9.431, promulgada pela Assembléia Legislativa em 29 de julho de 2011), remetendo-se tal norma a esta Corte; 2. A comprovação se este foi o texto legal utilizado para subsidiar a elaboração da LOA para o exercício em tela "[...]".					

3. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL

CONTAS CONSOLIDADAS – FISCAL E SEGURIDADE

3.1 – Execução da receita em 2012 (Vide Tabela de fls. 347/348)

3.1.1 - A Lei Orçamentária Anual de 2012 – LOA 2012 (Lei nº 9.658/2012) estimou em R\$ 7.644.967 mil a receita orçamentária líquida¹¹ estadual, compreendendo o orçamento fiscal e da seguridade social. A Receita arrecadada atingiu o montante de R\$ 7.356.072 mil, que equivale a 96,22% do estimado e 103,95% do efetivamente arrecadado em 2011, em valores reais.

3.1.2 - Pode ser apontado como principal fator para o crescimento da receita a elevação na arrecadação do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – ICMS, cujo crescimento real foi de 12,43%, em relação ao ano de 2011. De um crescimento de 12,60%, das Receitas Tributárias, a participação dos impostos foi de 95,17% e a das taxas, 4,83%;

3.1.3 - As Receitas Correntes Arrecadadas importaram em R\$ 6.553.755 mil, sendo que as Receitas Tributárias Arrecadadas atingiram o montante de R\$ 3.974.887 mil, as de Contribuição, R\$ 252.630 mil, as Patrimoniais, R\$ 95.322 mil, superiores, respectivamente, em 8,20%, 2,14% e 26,86% ao estimado;

3.1.4 – A receita de contribuição atingiu o valor de R\$ 252.630 mil, sendo que 99,91% deste valor originou-se de contribuições sociais efetivadas pelos servidores públicos ao regime próprio de previdência social, as quais tiveram um acréscimo real de 3,80% da arrecadação relativa ao ano de 2011;

3.1.5 – A receita patrimonial apresentou excesso de realização na ordem de R\$ 20.183 mil, quando comparada com o valor estimado na Lei Orçamentária Anual, porém, quando comparada com o realizado no exercício anterior, vê-se que ela sofreu um decréscimo de 14,59%, em termos reais. A receita patrimonial teve como âncora a “remuneração dos depósitos bancários”, cujo valor atingiu R\$ 88.850 mil, englobando as remunerações de depósitos realizados com recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza - FUNCEP, da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico – CIDE, entre outras;

3.1.6 - As receitas de serviços originaram-se de serviços de saúde, que representaram 62,59% deste grupo de receitas, notadamente representados pelos serviços ambulatoriais e hospitalares; de serviços administrativos (9,01%); de registro do comércio (4,77%), transportes (3,03%) e outros serviços (20,59%). Quando comparada com o exercício anterior, observa-se um decréscimo real de 5,78% na execução da receita de serviços;

¹¹ A receita do orçamento fiscal e seguridade social foi estimada em R\$ 9.563.887 mil, a qual, deduzidos os recursos destinados ao FUNDEB, transferências constitucionais aos Municípios e restituição de tributos recebidos a maior ou indevidamente, importou em R\$ 7.644.967 mil.

3.1.7 – As transferências correntes também apresentaram níveis de realização abaixo dos valores originalmente orçados na Lei Orçamentária Anual, com frustração de arrecadação percentual de 1,18%. Porém, tais transferências continuam sendo a maior fonte de arrecadação dentre os itens da receita, representando 42,51% do total arrecadado no ano. Observa-se que, em valores reais brutos, as transferências correntes apresentaram um decréscimo de 0,12% em relação ao arrecadado em 2011;

3.1.8 – O Grupo “outras receitas correntes”, composto por “multas e juros de mora” (38,67%), “indenizações e restituições” (21,19%), “receita da dívida ativa” (5,00%) e “receitas diversas” (35,14%), apresentaram percentual de realização de 77,15% do estimado no orçamento inicial, e com relação aos valores arrecadados em exercício anterior, observa-se um decréscimo real de arrecadação da ordem de 44,44%. Tal variação deve-se, fundamentalmente, ao fato de que, em 2011, ocorreu o ingresso de recursos proveniente do contrato de prestação de serviço financeiro n. 01/2011, celebrado com o Banco do Brasil para pagamento da folha de salários e outros benefícios dos servidores e pensionistas do Estado;

3.1.9 – As receitas intraorçamentárias, cujo início ocorreu no exercício de 2007, por força das determinações contidas na Portaria nº 338/06, editada pela Secretaria Tesouro Nacional, tiveram uma arrecadação de 12,89% em relação ao orçado inicialmente. O referido valor de realização monetária derivou-se de: receitas tributárias (R\$ 430 mil), receita de contribuições para o regime próprio de previdência social (R\$ 415.099 mil), receita industrial (R\$ 475 mil), de serviços (R\$ 5.504 mil), outras receitas correntes (R\$ 9.594 mil), bem como receitas intraorçamentárias de capital, no valor de R\$ 2.618 mil, provenientes da alienação de imóvel urbano realizada entre a Paraíba Previdência - PBPREV e o Departamento Estadual de Trânsito – DETRAN;

3.1.10 - Houve deduções da receita relativas a restituições de receitas orçamentárias, recolhidas a maior ou indevidamente, no valor de R\$ 1.790 mil; deduções referentes às devoluções de saldos de convênios, contratos e congêneres, no valor de R\$ 191 mil; transferências constitucionais ou legais aos municípios, no montante de R\$ 1.108.702 mil e as receitas destinadas ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, no valor de R\$ 909.409 mil; totalizando R\$ 2.020.092 mil de deduções da receita corrente. Não houve deduções da receita referentes às renúncias (anistia, remissão, crédito presumido, isenção etc), o que contraria a recomendação contida no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP (Parte 1 – Procedimentos contábeis e orçamentários aplicados à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, válido para o exercício de 2012), aprovado pela Portaria Conjunta STN/SOF nº 1, de 20 de junho de 2011;

3.1.11 – As Receitas de Capital atingiram o montante de R\$ 368.597 mil, que corresponde a 52,98% do valor previsto (R\$ 695.743 mil), e as Receitas Intra-Orçamentárias somaram R\$ 433.720 mil, que equivale a 87,11% do estimado (R\$ 497.872 mil);

3.1.12 – De acordo com a **Tabela de fls. 351/352**, “*Demonstrativo da Receita de Capital*”, destaca-se frustração na realização deste grupo de receitas,

notadamente em função da ausência de repasse dos recursos provenientes do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, posto que o orçamento previu R\$ 184.354 mil, entretanto os repasses atingiram o montante de apenas R\$ 12.784 mil, que correspondente a um percentual de realização de 6,93% do valor orçado na Lei Orçamentária Anual. Observa-se, ainda, que, das operações de crédito contratadas, apenas o Projeto Cooperar e o Pro-Sanear II apresentaram arrecadação superior à previsão; as demais apresentaram frustração em sua realização;

3.1.13 – A **Tabela de fls. 352/353**, a seguir reproduzida, apresenta um comparativo da Receita Arrecadada pelos Estados do Nordeste:

ESTADO	POPULAÇÃO ESTIMADA	RECEITA TOTAL ARRECADADA (em R\$ mil)	RECEITA POR HABITANTE (em R\$ mil/hab)	TRANSFER. DA UNIÃO (em R\$ mil)
MARANHÃO	6.714.314	10.771.354	1,604237	4.877.718
PARAÍBA	3.815.171	7.356.071	1,928110	3.207.803
BAHIA	14.175.341	31.986.173	2,256466	7.655.349
PIAUÍ	3.160.748	7.435.359	2,352405	3.050.262
CEARÁ	8.606.005	16.338.756	1,898530	5.003.147
ALAGOAS	3.165.472	6.200.984	1,958945	2.922.602
PERNAMBUCO	8.931.028	25.045.180	2,804289	5.251.640
RIO GRANDE DO NORTE	3.228.198	8.800.736	2,726207	2.938.250
SERGIPE	2.110.867	6.429.538	3,045923	2.720.343

Fontes: Sistema de coleta de dados contábeis de Estados e Municípios – SISTN da Secretaria do Tesouro Nacional. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, Diretoria de pesquisas – DPE, Coordenação de população e indicadores sociais – COPIS. NOTA: Estimativas da população residente com data de referência 01 jul. 2012. Informe Repasses do Governo Federal para o Governo do Estado – acumulado em 2012. Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br>, acesso em: 28 fev. 2013.

- Depreende-se da tabela que, dentre os nove Estados que compõem a região Nordeste, a Paraíba ocupou a 7ª colocação em arrecadação, tanto em termos absolutos quanto em valores por habitantes. A receita *per capita* foi de R\$ 1,928 mil por habitante (um mil novecentos e vinte oito reais por habitante), sendo menor que a dos Estados de Sergipe, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Piauí, Bahia e Alagoas. A participação da Paraíba no total das transferências da União para os Estados do Nordeste representou 8,53%, ocupando a 5ª posição.

3.2 – Receitas Próprias da Administração Direta

3.2.1 – As receitas próprias da administração direta atingiram o montante bruto de R\$ 4.040.025 mil, com repercussão percentual de 48,47% sobre a receita total arrecadada e crescimento real de 7,17% em relação ao exercício anterior;

3.2.2 – De acordo com o Anexo 10 do Balanço Geral do Estado (**vide figura às fls. 355**), a arrecadação do imposto sobre circulação de mercadorias e serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação – ICMS (R\$ 3.317.868 mil), incluindo recursos arrecadados pelo FUNCEP¹² – Fundo Estadual de

¹² Segundo orientação dada pelo Manual da Receita Nacional, editado pela Portaria Conjunta STN/SOF nº 03/2008, desde 2009, alterada pela Portaria-Conjunta STN/SOF nº. 01/2009, os recursos arrecadados pelo Fundo Estadual de Combate à Pobreza são contabilizados como Adicional do ICMS.

Combate à Pobreza (R\$ 80.430 mil), apresentou-se como principal item formador das receitas tributárias, com excesso de arrecadação de 2,43%, em relação ao orçado, contribuindo com 87,59% do total da receita tributária;

3.2.3 – Os percentuais de participação dos demais tributos nas Receitas Tributárias estão assim distribuídos: 0,13% para as Taxas; 7,67% de Imposto de Renda; 4,30% de IPVA; 0,31% de ITCD. Acerca deste item, a Auditoria elaborou quadro demonstrativo da participação do ICMS na receita própria compreendendo o período de 2003 a 2012, além de um gráfico evidenciando o desempenho da arrecadação de ICMS no período 2011/2012 (**vide figuras às fls. 356/357**). De acordo com os dados levantados, no exercício de 2012, a arrecadação de ICMS manteve-se acima da arrecadação do mesmo imposto no exercício de 2011, sendo que, no último bimestre de 2012, houve um crescimento intenso na arrecadação, ocorrendo um incremento real de 26,36% quando se compara os meses de dezembro do exercício em estudo e do ano imediatamente anterior;

3.3 – Receitas de transferências constitucionais e voluntárias: recursos da Administração Direta (vide gráfico de fls. 358)

3.3.1 – A receita oriunda de transferências, composta, basicamente, por recursos provenientes do Fundo de Participação dos Estados - FPE, do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE e de Convênios celebrados, totalizou R\$ 4.075.010 mil, participando com 48,89% da receita total bruta da administração direta, inferior à do exercício de 2011, que alcançou 49,83%;

3.3.2 – O FPE, principal influência valorativa das receitas oriundas de recursos transferidos, apresentou desempenho, considerando as respectivas deduções, da ordem de R\$ 2.373.594 mil, precisamente 68,23% das receitas transferidas e 37,58% da receita total realizada líquida. No exercício em análise, diferentemente do ocorrido em exercícios anteriores, porém, em consonância apenas com o exercício de 2010, a receita bruta proveniente do fundo de participação dos estados (R\$ 2.966.992 mil) foi inferior à receita de imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (R\$ 3.317.868 mil), incluindo recursos arrecadados pelo fundo estadual de combate à pobreza – FUNCEP (R\$ 80.430 mil). Em notas explicativas ao Balanço Geral 2012, a Contadoria Geral do Estado ressaltou a ocorrência de uma frustração da ordem de R\$ 340 milhões na receita decorrente do FPE em cotejo com a estimativa divulgada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN);

3.3.3 – Em relação aos demais Estados do Nordeste, observa-se que a Paraíba ocupa o terceiro lugar em dependência do FPE para o desenvolvimento das ações do governo, ficando atrás apenas dos Estados de Alagoas e Maranhão. Em 2012, o Estado da Paraíba apresentou um percentual de 32,27% de arrecadação de FPE em relação à receita total, superior ao dobro do percentual verificado em estados como Bahia (14,56%) e Pernambuco (13,66%);

3.3.4 – As receitas provenientes do FUNDEB atingiram o valor de R\$ 787.105 mil, o que corresponde a uma variação real positiva de 0,01% em relação ao ano anterior. O total arrecadado em 2012 equivale a 19,32% da receita de recursos transferidos e a 9,44% da receita total arrecadada com recursos da Administração Direta. Considera-se, ainda, receita do FUNDEB a proveniente de aplicação financeira daqueles recursos, cuja arrecadação somou R\$ 15.516 mil. Fazendo-se um paralelo entre as receitas recebidas do FUNDEB (R\$ 802.620 mil) e as destinadas ao mesmo Fundo¹³ (R\$ 1.108.702), verifica-se um resultado líquido das transferências do FUNDEB da ordem de R\$ 306.082 mil negativos, ou seja, o Estado da Paraíba recuperou 72,39% dos recursos destinados ao fundo constitucional;

3.3.5 – As transferências líquidas provenientes de convênios somaram R\$ 180.600 mil, apresentando um crescimento de 225,77%, em termos reais, com relação ao exercício de 2011. A receita de convênios destinada à aplicação em despesa de capital somou R\$ 139.159 mil, sendo que 8,97% foi proveniente do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC (R\$ 12.784 mil), programa instituído pelo Governo Federal para o período de 2011 a 2014, com o objetivo de dar continuidade ao PAC 1;

3.4 – Operações de Crédito – Administração Direta

As receitas com operações de crédito somaram R\$ 220.344 mil, apresentando uma variação real positiva de 7,17%, em relação ao exercício de 2011. Com relação à previsão orçamentária inicial, houve uma frustração de realização da ordem de 41,28%, não havendo ingresso de recursos previstos em diversos programas;

3.5 – Evolução da arrecadação da Administração Direta (Figura de fls. 361)

A receita total do Estado da Paraíba, em relação ao exercício financeiro de 2011, considerando os recursos da administração direta, e as deduções da receita corrente, apresentou uma variação positiva da ordem de 4,09%, a partir da análise específica derivada de valores reais. Já no decênio, houve um crescimento da ordem de 61,89%, considerando, para fins de evolução, as atualizações pelo IGP-FGV.

3.6 – Execução da Despesa em 2012 (vide Tabelas de fls. 362)

3.6.1 – Da Despesa Autorizada no Orçamento (R\$ 8.953.944 mil), foram empenhadas despesas na ordem de R\$ 7.629.023 mil, e liquidadas no montante de R\$ 7.319.519 mil. Considerando o total de créditos autorizados (R\$ 8.953.944 mil), evidenciou-se uma economia orçamentária de aproximadamente R\$ 1.324.921 mil, equivalentes a 14,80% dos recursos autorizados;

¹³ As receitas destinadas ao FUNDEB tiveram origem do ICMS (R\$ 494.667 mil), ITCD (R\$ 2.351 mil), IPVA (R\$ 16.767 mil), FPE (R\$ 593.398 mil), ICMS – desoneração (R\$ 841 mil) e da Cota-parte IPI Exportação (R\$ 678 mil).

3.6.2 – As Despesas Correntes, no total de R\$ 6.632.969 mil, corresponderam a 86,94% da Despesa Total do Exercício, sendo as mais expressivas as registradas em “Pessoal e Encargos Sociais”, que somaram R\$ 4.382.065 mil, correspondentes a 57,44% do Total das Despesas;

3.6.3 – As Despesas de Capital, no total de R\$ 996.055 mil, equivaleram a 13,06% da Despesa Total do Exercício, sendo as mais expressivas as registradas em “Investimento”, que somaram R\$ 657.084 mil, correspondentes a 8,61% do Total das Despesas;

3.6.4 – De acordo com o gráfico e tabelas de fls. 363/364, comparando-se o total das despesas efetuadas por bimestre nos exercícios de 2011 e 2012 é possível afirmar que não houve economia deste exercício em relação ao anterior;

3.6.5 – A Tabela de fls. 364 apresenta um comparativo entre os valores repassados à Assembléia Legislativa, ao Tribunal de Contas, à Justiça Comum e ao Ministério Público e os respectivos valores orçados, assim como entre esses valores e a receita corrente líquida. Verifica-se que, à exceção do Tribunal de Contas e do Ministério Público, aos demais Órgãos supra referenciados foram repassados valores inferiores ao Orçado, e que, no tocante ao TCE-PB, a diferença em relação ao valor orçado foi de 0,02%;

Tabela 3.1.2.3 a Duodécimos x valor orçado x RCL - 2012

R\$ mil

PODER	ACUMULADO 2012					
	Valor Orçado	Duodécimo	Diferença	% da Diferença em relação ao Valor Orçado	RCL (e)	% do Duodécimo em relação a RCL
	(a)	(b)	(c) = (b)-(a)	(d) = (c)/(a)		
ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA	205.000	204.999	-1	0,00	6.013.443	3,41
TRIBUNAL DE CONTAS	97.490	97.508	18	0,02		1,62
JUSTIÇA COMUM	407.957	407.952	-5	0,00		6,78
MINISTÉRIO PÚBLICO	167.878	167.880	2	0,00		2,79

Fonte : Cronograma Mensal Desembolso - CMD e DOC TC nº 08193/13

3.7 – Despesas a Apropriar (Vide Tabela – fls. 365)

3.7.1 – A exemplo dos exercícios anteriores, verificou-se, mais uma vez, a ocorrência da utilização da conta “Despesas a Apropriar”¹⁴. Em 2012, observa-se que o total de despesas a apropriar foi de R\$ 203.161 mil, o que corresponde a 2,66% da despesa total empenhada no exercício (R\$ 7.629.023 mil). No cotejo entre

¹⁴ Esta conta é utilizada no âmbito do Sistema de Administração Financeira do Estado – SIAF– a fim de possibilitar o registro contábil das despesas efetivamente realizadas mesmo que não existam dotações suficientes a fim de acomodá-las orçamentariamente.

os exercícios de 2011 e 2012 foi verificado um decréscimo nos valores gastos dessa forma, o que correspondeu a 11,95% se considerados valores nominais;

3.7.2 – Conforme salientou a Auditoria, é imprescindível ressaltar que a realização das mencionadas despesas vai de encontro ao que preceituam as normas atinentes às finanças públicas as quais proíbem a possibilidade de saída de recursos financeiros antes de sua apropriação ao orçamento, uma vez que foram efetuadas sem o cumprimento dos estágios consecutivos da execução da despesa pública, quais sejam, o empenhamento, a liquidação e o pagamento.

3.8 – Orçamento Democrático (vide Tabelas de fls. 368/369)

3.8.1 – O Orçamento Democrático ou Participativo, que se caracteriza por uma participação direta da população na elaboração da proposta orçamentária do Governo, vem dar efetividade a uma das exigências da LRF, *in casu*, a contida no parágrafo único do art. 48¹⁵;

3.8.2 – O Orçamento Democrático está sob a coordenação da Subsecretaria do Orçamento Democrático, que é vinculada à Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão (SEPLAG);

3.8.3 – Foram realizadas audiências em 14 regiões geoadministrativas, nas cidades pólos de João Pessoa, Guarabira, Campina Grande, Monteiro, Patos, Itaporanga, Catolé do Rocha, Cajazeiras, Sousa, Princesa Isabel, Itabaiana, Pombal, Mamanguape, com a participação dos representantes dos respectivos Conselhos Regionais;

3.8.4 – No exercício de 2012, o valor autorizado, inicialmente, para os programas e as ações demandadas pelo orçamento democrático foi de R\$ 1.161.119 mil, ou seja, 15,25% do orçamento total, sendo que, após suplementações e anulações, o valor final importou em R\$ 1.574.109 mil, e, deste, foram empenhados R\$ 892.678 mil, que corresponde a apenas 56,71% do valor final autorizado;

3.8.5 – Na Lei Orçamentária Anual do exercício de 2012, foram previstas 231 ações demandadas pelo Orçamento Democrático, das quais 135 tiveram sua dotação inicial diminuída ou anulada, a exemplo da construção e instalação de centros de formação de professores, para a qual previsão inicial era de R\$ 29.000 mil, contudo nenhum valor referente a esta despesa foi realizado. Catorze ações mantiveram suas dotações iniciais inalteradas, a exemplo da produção, comercialização e distribuição de medicamentos alopáticos, ao passo que a ação “qualificação social e profissional de jovens e adultos” teve seu valor suplementado em R\$ 9.928 mil do orçamento inicial, e empenhado R\$ 13.125 mil;

¹⁵ “Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante

I – Incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos.”

3.8.6 – A fonte de recurso mais utilizada nas despesas empenhadas oriundas do orçamento democrático foi a dos recursos vinculados ao Fundo Estadual da Saúde; a fonte referente aos recursos próprios do Estado foi a terceira mais usada; os recursos de convênios com Órgãos Federais totalizaram 15,28% das despesas realizadas que foram demandadas pelo Orçamento Participativo.

3.9 – Propaganda, promoção e divulgação da ação governamental

3.9.1 – O valor autorizado para a função comunicação foi de R\$ 66.056 mil, tendo sido empenhado nessa função o montante de R\$ 58.653mil, através da Secretaria de Estado de Comunicação Institucional e de Órgãos de comunicação governamental (A União e Rádio Tabajara). Verificou-se, na função comunicação, um acréscimo de 121,24% da despesa empenhada no exercício em análise em relação à despesa efetuada em 2011;

3.9.2 – Na Função Comunicação, houve um aumento de 168,11% da despesa autorizada inicialmente na Lei Orçamentária Anual, percentual que superou em muito o limite geral estabelecido para abertura de créditos suplementares na LOA e em suas alterações (Lei nº 9.927/2012), que passou a ser de 20% de todo o orçamento;

3.9.3 – As despesas empenhadas na atividade “divulgação dos programas e ações do governo” perfizeram o montante de R\$ 38.788 mil, e apenas esta atividade, em termos nominais, houve um acréscimo de 360,83% em relação à despesa efetuada em 2011;

3.9.4 – De acordo com o SAGRES e com o SIAF, no exercício em análise, ocorreu um investimento maior na atividade de “divulgação dos programas e ações do governo” (R\$ 38.788 mil) do que na “segurança, prevenção e combate ao crime” (programa nº 5067), na “investigação de casos do crime organizado” (atividade nº 2542) e no “policiamento ostensivo” (atividade nº 2434), onde os valores empenhados foram, respectivamente, R\$ 6.478 mil, R\$ 51 mil e R\$ 9.022 mil;

3.10 – Obras e Atividades de Infraestrutura (Tabela – fls. 375/377)

3.10.1 – Dos recursos de origem Estadual no total de R\$ 341.169 mil, 60,75% foram oriundos de empréstimos no montante de R\$ 207.289 mil;

3.10.2 – A despesa total empenhada com Obras e Atividades de Infraestrutura correspondeu a 28,9% da dotação final, e a execução foi distribuída nas proporções de 27,2% e 72,8%, à Administração Direta e à Administração Indireta do Estado, respectivamente, cabendo às funções Transporte, Educação, Urbanismo e Saneamento os maiores investimentos;

3.10.3 – Das ações referentes a obras oriundas do orçamento democrático, apenas 38,6% foram realizadas, ou seja, pouco mais de 1/3 das obras desejadas pela vontade popular foi concretizada, não atendendo plenamente aos anseios da população;

3.10.4 – Dos recursos aplicados em obras por meio do Orçamento Democrático, destacam-se: Pavimentação de rodovias (R\$ 88.092 mil); Restauração de rodovias (R\$ 48.353 mil); Construção e Instalações de escolas técnicas (R\$ 31.553 mil); Expansão e melhoria da rede física de escolas estaduais (R\$ 21.834 mil); Apoio a sistemas de abastecimento d'água (R\$ 21.154 mil) e Ampliação, recuperação e conservação dos Campi da UEPB (R\$ 17.041 mil);

3.10.5 – A Lei nº 8.360, de 15 de julho de 2009, autorizou o Estado da Paraíba a contrair empréstimo interno junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES, oriundo do Programa Emergencial de Financiamento aos Estados e ao Distrito Federal – PEF, no valor de R\$ 191.556 mil com plano de aplicação nos programas de segurança, saúde, abastecimentos d'água e de esgotos, habitacional, educação e infraestrutura hídrica, sendo aplicado em obras, com recursos deste empréstimo, um total de R\$ 12.450 mil através de órgãos da Administração Indireta, com destaque para construção de casas populares na área urbana (R\$ 5.098 mil) e execução de obras públicas (R\$ 4.421 mil);

3.10.6 – Ações e Atividades de Infraestruturas de Obras por Órgão de execução:

3.10.6.1 – Secretaria de Estado da Infraestrutura

a) Departamento de Estradas de Rodagem do Estado da Paraíba – DER:

a.1) O DER-Pb investiu em obras, durante o exercício de 2012, o montante de R\$ 140.231 mil, com 99,8% executado dentro do Programa de Infraestrutura Viária do Estado, sendo R\$ 34.389 mil (24,5%) com recursos estaduais, R\$ 89.255 mil (63,7%) com recursos de empréstimos e R\$ 16.587 mil (11,8%) com recursos da CIDE. Os investimentos rodoviários, em 2012, corresponderam a 34,0% do total de investimentos em obras e atividades de infraestrutura;

a.2) A CIDE – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico é um tributo cuja competência de arrecadação é da União e cujos recursos destinam-se à aplicação, na forma da lei orçamentária, dentre outros, no financiamento de programas de infraestrutura de transportes, tendo sido aplicados em pavimentação e restauração de rodovias o valor de R\$ 136.445 mil;

a.3) A operacionalização dos recursos da CIDE ocorreu através do programa 5027 – Infraestrutura Viária – Caminhos da Paraíba, com dotação atualizada de R\$ 31.060 mil, sendo empenhados e pagos R\$ 20.990 mil, que foram utilizados para pagamentos de serviços de terceiros (R\$ 2.472 mil), diárias (R\$ 700 mil), material de consumo (R\$ 1.231 mil) e obras e instalações (R\$ 16.587 mil), todos através do DER-PB, atendendo assim, determinação legal;

b) Superintendência de Obras do Plano de Desenvolvimento do Estado – SUPLAN:

b.1) A SUPLAN aplicou em obras, durante o exercício de 2012, o montante de R\$ 89.407 mil, correspondendo apenas a 21,7% do total de investimentos em obras e atividades de infraestrutura do Governo do Estado;

b.2) Pelo volume de recursos aplicados, merecem destaques as ações desenvolvidas para Execução de Obras Públicas (R\$ 64.763 mil); Expansão e melhoria da rede física de escolas estaduais (R\$ 12.627 mil) e Construção e ampliação de unidades de saúde (R\$ 6.279 mil);

c) Unidade Executora do Programa de Aceleração de Crescimento – PAC:

c.1) A Secretaria da Infraestrutura investiu em obras com recursos do Programa de Aceleração de Crescimento – PAC 2, apenas na função saneamento, o valor de R\$ 25.558 mil;

c.2) Os recursos federais foram da ordem de R\$ 12.476 mil, com a participação de recursos do Estado no montante de R\$ 627 mil e de R\$ 12.455 mil aplicados com recursos de empréstimo;

d) Companhia de Água e Esgotos da Paraíba – CAGEPA:

d.1) A CAGEPA investiu em obras, durante o exercício de 2012, o montante de R\$ 16.660 mil, correspondendo a 4,0% do total gasto em obras pelo Governo do Estado, com destaque para as ações de obras para Implantação e ampliação de sistemas de esgotamento sanitário em municípios (R\$ 12.777 mil) e Implantação e ampliação de sistemas de abastecimento d'água (R\$ 3.628 mil);

3.10.6.2 – Secretaria de Estado da Educação e Cultura

a) A Secretaria de Educação e Cultura investiu em obras o equivalente a R\$ 70.428 mil, sendo responsável por 17,1% do total aplicado em obras e atividades de infraestrutura do Governo do Estado. Desse total, R\$ 17.041 mil (24,2%) foram investidos em obras dos Campi da Universidade Estadual da Paraíba – UEPB, com recursos próprios do Estado;

b) Pelo volume de aplicação com obras cujos dispêndios foram oriundos de diversos recursos, merecem destaques as ações para Construção e instalação de escolas técnicas (R\$ 31.553 mil) e Expansão e melhoria da rede física de escolas estaduais (R\$ 21.834 mil);

3.10.6.3 – Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano

a) A Secretaria de Desenvolvimento Humano foi responsável por 8,3 % dos valores investidos pelo Governo do Estado em obras durante o exercício de 2012, aplicando o montante de R\$ 34.052 mil, cujos investimentos foram de R\$ 5.404 mil na função de assistência social e R\$ 28.578 mil na função habitação, com destaque para as ações desenvolvidas no “Pró-Moradia (R\$ 19.864 mil)” e na

“Construção de casas populares na área urbana (R\$ 8.714 mil)”, através da Companhia de Habitação Popular – CEHAP.

3.10.6.4 – Secretaria de Estado da Saúde –SES

a) A SES aplicou em obras o montante de R\$ 14.519 mil, dos quais R\$ 9.891 mil investidos com recursos do Fundo Estadual de Saúde, R\$ 3.368 mil com recursos de empréstimos e dispêndio de R\$ 1.260 mil através de recursos transferidos pelo FNS - Fundo Nacional de Saúde;

b) Os investimentos dessa Secretaria, em 2012, corresponderam a 3,5% do total aplicado em obras e atividades de infraestrutura do Governo Estadual, sendo que, do total investido, R\$ 11.740 mil foram executados pela SUPLAN, resultado de anulações de dotações orçamentárias da Secretaria da Educação transferida para o órgão executor;

c) O volume aplicado em obras diz respeito às ações desenvolvidas para Construção e Ampliação de Unidades de Saúde (R\$ 9.057 mil) e Construção e Instalação de Unidade Hospitalar de Mamanguape (R\$ 5.462 mil).

3.11 – Segurança Pública

A Secretaria de Estado da Segurança e da Defesa Social, de acordo com a Lei 8.632, de 31/07/2008, é composta de um Secretário de Estado (Titular), um Secretário Executivo, um Delegado Geral da Polícia Civil, dentre outros, totalizando 494 cargos, pertencentes à Estrutura Organizacional da SEDS, a qual é integrada pelos seguintes Órgãos:

- Conselho Estadual da Segurança e da Defesa Social;
- Conselho Estadual de Trânsito;
- Polícia Militar do Estado da Paraíba;
- Corpo de Bombeiros Militar;
- Polícia Civil;
- Departamento Estadual de Trânsito;
- Instituto de Polícia Científica.

3.11.1 – Polícia Militar

3.11.1.1 – O efetivo da Polícia Militar da Paraíba, estabelecido pela Lei Complementar Estadual nº 087/2008, é de 9.635 policiais militares na ativa, entre praças e oficiais, distribuídos em 20 unidades operacionais no Estado;

3.11.1.2 – De acordo com as informações da Diretoria de Gestão de Pessoas, no efetivo da PMPB existem ainda 230 (duzentos e trinta) PMS da Reserva Remunerada compondo a Guarda Militar da Reserva. Ao longo dos últimos cinco anos houve uma diminuição de 474 policiais nos quadros da Polícia Militar, seja por desligamento ou reforma;

3.11.1.3 – No exercício de 2012, ao contrário dos anteriores, a quantidade de habitantes por policial militar diminuiu neste exercício. Ou seja, em 2008, tinha 1 (um) policial militar para 370 (trezentos e setenta) habitantes; em 2009, a proporção era de 1 (um) para 385 (trezentos e oitenta e cinco); em 2010, de 1 (um) para 404 (quatrocentos e quatro), em 2011, de 1 (um) para 407 (quatrocentos e sete); e, no exercício em análise, é de 1 (um) policial para cada grupo de 396 (trezentos e noventa e seis) habitantes;

3.11.1.4 - No exercício de 2012, foram instaladas quatro unidades de polícia solidária (UPS) no município de João Pessoa;

3.11.1.5 – O PROERD/PMPB (Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência), através da atuação de policiais militares, beneficiou em todo o Estado, escolas e alunos distribuídos em 34 municípios.

3.11.1.6 – Segundo o Relatório de Atividades da Polícia Militar, houve diminuição nos números absolutos de Crimes Violentos Letais e Intencionais em todo Estado, houve apreensão de armas e de drogas **(vide tabelas de fls. 388/389)**;

3.11.1.7 – Para execução das ações reservadas à Polícia Militar, o orçamento destinou R\$ 457.089 mil, tendo sido executadas despesas no valor de R\$ 454.206 mil **(vide tabela de fls. 390)**.

3.11.2 – Corpo de Bombeiros de Militar

3.11.2.1 – O efetivo existente desta corporação, abrangendo oficiais e praças, é de 1.252 para um efetivo previsto de 2.995, o que denota uma defasagem de 1.743 militares;

3.11.2.2 – Entre as principais ocorrências que demandaram a ação do Corpo de Bombeiros prevaleceram: os Acidentes (3.095), com 14,43%; Atendimento Pré-Hospitalar (7.344), com 34,23%; Buscas, Salvamento ou Resgate (5.330), com 24,85%; além de Prevenção e Combate a Incêndios (3.329), com 15,52%;

3.11.2.3 – Para execução das ações reservadas ao Corpo de Bombeiros, o orçamento destinou R\$ 63.786 mil, tendo sido executadas despesas no valor de R\$ 63.165 mil **(vide tabela de fls. 392)**.

3.11.3 – Secretaria de Estado da Segurança e da Defesa Social

3.11.3.1 – Para execução das ações reservadas à Secretaria de Estado da Segurança e da Defesa Social, o orçamento destinou R\$ 185.510 mil, tendo sido mobilizado recursos no valor de R\$ 175.791 mil **(vide tabela de fls. 394)**;

3.11.3.2 – A auditoria observou que as ações de capacitação de recursos humanos e a formação e especialização de policiais poderiam ser citadas como ações importantes para a melhoria da segurança pública do Estado. As

referidas ações tiveram, respectivamente, dotações iniciais nos valores de R\$ 115 mil e R\$ 915 mil. O valor da execução orçamentária para a ação de capacitação de recursos humanos foi de apenas R\$ 3 mil, correspondendo a 2,61% da dotação inicial e percentualmente nulo para o total executado nesta Unidade Orçamentária e, quanto à formação e especialização de policiais, sua execução orçamentária foi de R\$ 57 mil, correspondendo a 0,03%, quando comparada ao total executado na Unidade Orçamentária, e 6,23% em relação à previsão inicial desta ação.

3.11.4 – Secretaria de Estado da Administração Penitenciária

3.11.4.1 – O efetivo da Administração Penitenciária é composto por 2.426 servidores, entre Agentes de Segurança, Agente Administrativo, Auxiliar de Serviço, Assessor, Diretores, Chefe, entre outros;

3.11.4.2 – Para execução das ações reservadas à Secretaria de Estado da Administração Penitenciária, o Orçamento destinou R\$ 106.299 mil, tendo sido mobilizado recursos no valor de R\$ 96.962 mil (**vide tabela de fls. 396**);

3.11.4.3 – De acordo com o documento encaminhado pela Gerência Executiva do Sistema Penitenciário (GESIPE) – Secretaria de Estado da Administração Penitenciária da Paraíba, em dezembro de 2012, a população carcerária deste Estado era de 8.723 detentos, enquanto a capacidade por unidade prisional era de 5.394 vagas, apresentando um déficit de 3.329 vagas;

3.12 – Pessoal

3.12.1 – De acordo com os dados informados no SAGRES, o quadro geral de pessoal está assim distribuído:

QUADRO DE PESSOAL	QUANT.	%
Ativos	83.870	70
Inativos	25.260	21
Pensionistas	10854	9
TOTAL	128.021	100

3.12.2 – Os servidores ativos estão assim distribuídos por Poderes e Órgãos:

PODER	QUANT.	%
Executivo	77.154	91,99
Legislativo	1.238	1,48
Judiciário	4.013	4,78
Tribunal de Contas	436	0,52
Ministério Público	1.029	1,23
TOTAL	83.870	100

3.12.3 – Da análise dos quadro evolutivo de servidores, constantes às **fls. 400/402**, verifica-se que, no tocante aos servidores ativos acrescidos à folha de pagamento do Poder Executivo, houve um decréscimo de equivalente a 2,19% de servidores efetivos (-1.730), em relação ao exercício de 2011, assim como foi verificado um decréscimo de 7,02% de prestadores de serviços, em caráter precário (-1.983), ao passo que observa-se um acréscimo de 75,88% dos servidores que apresentam um tipo genérico denominado “Outros” (+302).

3.12.4 – Na análise da evolução do quadro de pessoal do Poder Legislativo (**vide Tabelas de fls. 402/404**), observa-se que houve um decréscimo de 145 (cento e quarenta e cinco) servidores entre os exercícios de 2011 e 2012. Observa-se uma queda expressiva entre os exercícios de 2008 a 2012, totalizando uma redução de 2.315 servidores, em virtude da edição da Lei Estadual nº 8.291/2007, por meio da qual foram extintos cargos de provimento em comissão e, com isto, as atividades meio de suporte ao exercício do mandato parlamentar passaram a ser supridas mediante a contratação de pessoas físicas;

3.12.5 – A Auditoria informa, ainda, que a exemplo da análise feita no exercício de 2009, a redução não ocorreu de fato, uma vez que os servidores permanecem, até a presente data, a serviço da Assembléia Legislativa do Estado, passando a perceber seus vencimentos em folhas separadas, como prestadores de serviços, totalizando um dispêndio de R\$ 33.293 mil;

3.12.6 – Na análise da evolução do quadro de pessoal do Poder Judiciário (**vide Tabelas de fls. 403**), observa-se que houve um decréscimo de 65 (sessenta e cinco) servidores entre os exercícios de 2011 e 2012;

3.12.7 – Na análise da evolução do quadro de pessoal do Tribunal de Contas e do Ministério Público (**vide Tabelas de fls. 403/404**), observa-se que houve um decréscimo de 12 (doze) servidores e de 162 (cento e sessenta e dois) servidores, respectivamente, entre os exercícios de 2011 e 2012;

3.12.8 – Bolsa de Desempenho Profissional

A Lei nº 9.383, de 15 de junho de 2011, instituiu a denominada Bolsa de Desempenho Profissional, no âmbito do Poder Executivo Estadual, nos seguintes termos:

Art. 1º Fica o Poder Executivo Estadual autorizado a conceder a servidor público estadual, ocupante de cargo de provimento efetivo, a Bolsa de Desempenho Profissional.

Art. 2º Decreto do Chefe do Poder Executivo definir á:

I - a categoria de profissionais para a qual deverá ser concedida a Bolsa;

II - os critérios para a concessão;

III - os critérios para avaliação do profissional e manutenção da Bolsa;

IV - o valor da Bolsa.

Art. 3º A Bolsa de Desempenho Profissional não se incorporará ao vencimento ou salário do servidor para qualquer efeito e não poderá ser utilizado como base de cálculo para contribuição previdenciária ou quaisquer outras vantagens, inclusive para fins de cálculo dos proventos da aposentadoria e das pensões.

Atendendo ao que determina o artigo 2º da norma precitada, o Decreto nº 32.160, de 26 de maio de 2011, alterado pelo Decreto nº 32.719/2012, concedeu a Bolsa de Desempenho Profissional aos servidores do Grupo Ocupacional Magistério, que desempenham suas atividades nas unidades escolares, como também aos servidores Militares que desempenham atividades no Poder Executivo.

O Órgão Técnico de Instrução entendeu que não se trata de uma parcela indenizatória (ajuda de custo; diárias; transporte; auxílio-moradia) e, sim, remuneratória, a qual não poderia ser fixada por meio de decreto, posto que contraria a normal constitucional inserida no artigo 37, inciso X¹⁶.

3.13 – BALANÇO ORÇAMENTÁRIO CONSOLIDADO (Tabelas de fls. 407/408)

3.13.1 – As receitas correntes somaram R\$ 6. 553.755 mil, o equivalente a 89,09% da receita efetivamente arrecadada, enquanto as receitas de capital, no valor de R\$ 368.597 mil, participaram com apenas 5,01% do total arrecadado (R\$ 7.356.071 mil) pelo Estado da Paraíba no exercício de 2012;

3.13.2 – As despesas executadas somaram R\$ 7.629.023 mil, gerando um *déficit* de R\$ 272.952 mil na execução orçamentária;

3.14 – BALANÇO FINANCEIRO (Tabelas de fls. 408)

3.14.1 – O Balanço Financeiro apresentou um saldo de R\$ 1.180.193 mil para o exercício seguinte, distribuído entre Tesouraria (R\$ 3 mil), Bancos (R\$ 1.166.063 mil), Agentes arrecadadores (R\$ 13.783 mil) e Exatores com Saldo em Poder (R\$ 345 mil), verificando-se uma diminuição na disponibilidade da ordem de R\$ 6.857 mil ou 0,58% em relação ao saldo inicial;

3.14.2 – O quociente da execução orçamentária corrente evidencia um relativo equilíbrio entre as receitas correntes e as despesas correntes. No entanto, as receitas de capital foram muito inferiores às despesas de capital, resultando em um quociente de 0,37, ou seja, foram realizados R\$ 0,37 de receita orçamentária de capital para cada R\$ 1,00 de despesa orçamentária de capital;

3.14.3 – A execução extraorçamentária total do exercício registrou *superávit* de R\$ 266.096 mil; o quociente de execução extraorçamentária, atingiu, no

¹⁶ X - a remuneração dos servidores públicos e o subsídio de que trata o § 4º do art. 39 somente poderão ser fixados ou alterados por lei específica, observada a iniciativa privativa em cada caso, assegurada revisão geral anual, sempre na mesma data e sem distinção de índices; ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#)) ([Regulamento](#))

exercício em análise, o resultado de 1,0647, isto é, com recebimentos superiores aos pagamentos de natureza estranha ao orçamento na ordem de 6,47%;

3.15 – BALANÇO PATRIMONIAL CONSOLIDADO (Tabelas-fls. 410 e ss)

3.15.1 – **O Balanço Patrimonial** registrou **Superávit Financeiro** (*ativo financeiro – passivo financeiro*) de R\$ 719.435 mil e Passivo Real Descoberto de R\$ 5.324.447 mil, este devido ao montante da Dívida Fundada Interna e Externa;

3.15.2 – **O Ativo Financeiro** – Disponível da Administração Direta registrou o valor de R\$ 972.600 mil e o da Administração Indireta, R\$ 207.593, representando 66,44% e 14,18% do Consolidado (R\$ 1.180.193 mil); o Ativo Realizável registrou R\$ 54.698 mil e R\$ 228.981 mil para a Administração Direta e para Administração Indireta, respectivamente;

3.15.3 – **O Ativo Permanente** da Administração Direta registrou R\$ 1.728.143 mil, em Bens do Estado (móveis e Imóveis); R\$ 5.050.382 mil, em Créditos (Dívida Ativa e Participação Capital Empresa); e R\$ 55.949 mil, em Valores (Almoxarifado e Invest./Inversão Financeira);

3.15.4 – **O Ativo Permanente** da Administração Indireta registrou R\$ 1.106.131 mil, em Bens do Estado (móveis e Imóveis); R\$ 255.993 mil, em Créditos (Dívida Ativa, Respons. por Danos, Devedores por empréstimo, Participação Capital Empresa, etc); e R\$ 43.816 mil, em Valores (Almoxarifado e Invest./Inversão Financeira);

3.15.5 – O Estado dispendeu, dentro do exercício, cerca de R\$ 14.357 mil, que equivale a 479,38% a mais que no exercício anterior (R\$ 2.478 mil), com despesas decorrentes da desapropriação de imóveis, segundo informações extraídas do SAGRES;

3.15.6 – **O Saldo da Dívida Ativa**, ao final do exercício, foi de R\$ 4.328.269 mil, sendo R\$ 526.632 mil inscritos no exercício; R\$ 233.254 mil, correspondentes a correção monetária; R\$ 32.086 mil, deduzidos por cancelamento. Houve um aumento de 19,70%, em relação a 2011;

3.15.7 – Ao final do exercício de 2012, o saldo da dívida ativa equivalia a 141,76% da dívida fundada do Tesouro (R\$ 3.053.164 mil), o que significa dizer que, se o crédito daquela fosse resgatado em sua totalidade, o montante correspondente seria suficiente para cobrir, com folga, o principal da dívida de longo prazo. Contudo, os créditos realizados não chegaram a 1% do saldo total da dívida existente, considerando-se em cada exercício, no período de 2004 até 2012 (**vide gráfico – fls. 414**);

3.15.8 – Conforme dados levantados pela Auditoria, se não houvesse inadimplência de tamanha monta, a Receita Corrente Líquida comportaria um incremento substancial traduzido em 71,98% do valor realizado em 2012, ou seja, a receita corrente líquida corresponderia a mais de uma vez e meia o valor registrado no exercício em análise (R\$ 6.013.443 mil), o que permitiria ao Governo investir

mais em políticas públicas (**gráfico – fls. 415**), sem olvidar que, do valor da receita corrente líquida são deduzidos os limites de contratação de pessoal, de endividamento, etc., o que mostra a importância da efetiva arrecadação dos recursos de competência do ente, conforme prescrito na LRF;

3.15.9 – As **Participações Acionárias** registraram um Saldo de R\$ 722.113 mil ao final do exercício, sendo as mais expressivas: CAGEPA, com R\$ 439.680 mil (60,89 %); CEHAP, com R\$ 178.029 mil (24,65 %); PBTUR, com R\$ 41.211 mil (5,71%); CODATA, com R\$ 38.481 mil (5,33 %);

3.15.10 – O **Passivo Financeiro (Tabela - fls. 416/418)**, também denominado dívida fluante, compreende os compromissos exigíveis, cujo pagamento independe de autorização orçamentária (art.105, §3º da Lei 4.320/64), representando as dívidas de curto prazo do Estado;

3.15.10.1 – O saldo consolidado dos restos a pagar para o exercício seguinte (R\$ 451.234 mil) representava, ao final do exercício de 2012, 38,23% das disponibilidades financeiras (R\$ 1.180.193 mil) registradas no ativo financeiro do balanço patrimonial da prestação de contas, resultando em folga de R\$ 728.959 mil;

3.15.10.2 – Do total de baixas registradas, foram cancelados, no exercício, R\$ 31.791 mil de restos a pagar, dos quais R\$ 23.303 mil processados, que não podem ser cancelados, segundo Portaria Conjunta STN/SOF nº 01 – Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público¹⁷;

3.15.10.3 – Comparando-se a relação “Restos a pagar” versus “RCL”, observa-se que aquele comprometeu este em 4,25%, vale dizer, o montante de R\$ 6.013.443 mil da RCL, foi comprometido pelos Restos a Pagar no valor de R\$ 255.677 mil;

3.15.11 – O **Passivo Permanente (Tabela de fls. 420/421)** evidencia que, no montante da dívida interna da administração direta, consta o saldo de precatórios judiciais não pagos (R\$ 937.268 mil), bem como de outras dívidas assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses, conforme disposições constantes do § 7º do art. 30 e do inciso I do art. 29 da LRF, respectivamente;

3.15.11.1 – Dentro da esfera da administração indireta, houve a contabilização do **passivo atuarial da PBPrev** na conta do passivo permanente, conforme orientações das Portarias nº 402/2008 e nº 403/2008, ambas do Ministério da Previdência Social – MPS. Aquele passivo, que **era de R\$ 16.474.929 mil em 2011**, passou a **R\$ 11.201.367 mil** no terceiro quadrimestre de 2012;

¹⁷ Portaria Conjunta STN/SOF nº 1, de 20 de junho de 2011, 4º Ed. (Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público)

Parte I – Procedimentos Contábeis Orçamentários

01.04.00 DESPESA ORÇAMENTÁRIA

01.04.06 RESTOS A PAGAR

Pg. 112. Os Restos a Pagar Processados não podem ser cancelados, tendo em vista que o fornecedor de bens/serviços cumpriu com a obrigação de fazer e a Administração não poderá deixar de cumprir com a obrigação de pagar.

3.15.11.2 – Dentre os credores de empréstimos (**Tabelas de fls. 422**) contraídos pela Administração Direta, no exercício de 2012, no âmbito interno, o BNDES figura em primeiro lugar, com o valor de R\$ 141.207 mil, de um total de R\$ 152.212 mil, devido ao Programa Emergencial de Financiamento – PEF II; a CEF absorve o restante do montante devido, sendo R\$ 245.000 mil destinados obrigatoriamente à execução de empreendimentos do Programa de Atendimento Habitacional, e R\$ 142 mil, para aplicação obrigatória na execução de empreendimentos integrantes do Programa de Saneamento para Todos – Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e a 2ª Etapa da Translitorânea (sistema adutor destinado ao abastecimento humano da grande João Pessoa) e parcela do Esgotamento Sanitário do bairro do Altiplano, na capital do Estado;

3.15.11.3 – No âmbito externo, figuram como credores o BIRD¹⁸ (R\$ 27.892 mil), cujo valor destinou-se ao COOPERAR II e o CAF¹⁹ (R\$ 40.240 mil), com aplicação no Programa de Pavimentação e Recuperação de Rodovias – NOVOS CAMINHOS;

3.15.11.4 – Em relação aos **serviços da dívida**, foram pagos, no exercício de 2012, R\$ 342.955 mil, sendo R\$ 227.947 mil, de Amortização, e R\$ 115.008 mil, de Encargos, o que representa 5,70% da RCL;

3.15.11.5 – Quanto aos **precatórios judiciais**, especificamente, segundo informações apresentadas na Lei Orçamentária Anual de 2012 (QDD), houve uma previsão inicial de R\$ 60.000 mil, em favor da Justiça Comum da Paraíba – Encargos Judiciários, para quitação dos referidos débitos, a qual, após as movimentações orçamentárias do exercício, alcançou o montante de R\$ 103.886 mil de créditos autorizados, sendo empenhados e pagos no exercício o valor de R\$ 93.804 mil; em 31/12/2012, o saldo em Precatórios registrava R\$ 937.268 mil, que representa 15,59% da RCL;

3.15.11.6 – Dentre as modalidades de regime especial previstas no § 1º do Art. 97 do ADCT, o Estado da Paraíba optou, mediante o Decreto nº 31.131, de 08/03/2010, pela quitação de seus precatórios judiciários, da administração direta e indireta, na forma do inciso II do §1º do artigo 97 do ADCT²⁰, ficando incluídos em

¹⁸ BIRD - Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento.

¹⁹ CAF – Corporação Andina de Fomento.

²⁰ ADCT. Art. 97.

§1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios sujeitos ao regime especial de que trata este artigo optarão, por meio de ato do Poder Executivo:

I - pelo depósito em conta especial do valor referido pelo §2º deste artigo; ou

II - pela adoção do regime especial pelo prazo de até 15 (quinze) anos, caso em que o percentual a ser depositado na conta especial a que se refere o §2º deste artigo corresponderá, anualmente, ao saldo total dos precatórios devidos, acrescido do índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança e de juros simples no mesmo percentual de juros incidentes sobre a caderneta de poupança para fins de compensação da mora, excluída a incidência de juros compensatórios, diminuído das amortizações e dividido pelo número de anos restantes no regime especial de pagamento.

§2º Para saldar os precatórios, vencidos e a vencer, pelo regime especial, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devedores depositarão mensalmente, em conta especial criada para tal fim, 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre as respectivas receitas correntes líquidas, apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, sendo que esse percentual, calculado no momento de opção pelo regime e mantido fixo até o final do prazo a que se refere o §14 deste artigo, será:

I - para os Estados e para o Distrito Federal:

tal regime os precatórios que ora se encontram pendentes de pagamento, bem como os que vierem a ser emitidos durante a sua vigência;

3.16 – DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS (Tabelas-fls. 428/429)

3.16.1 – O **resultado patrimonial**²¹ do Estado, também denominado resultado econômico, o qual representa a diferença entre os valores das variações patrimoniais ativas e das variações patrimoniais passivas, foi *superavitário* em R\$ 5.808.424 mil, no exercício em análise;

3.16.2 – O **resultado das variações patrimoniais dependentes da execução orçamentária**, ao final do exercício em análise, foi *superavitário* no âmbito da administração direta (R\$ 1.743.882 mil), e *deficitário* no âmbito da administração indireta (R\$ -1.180.959 mil);

3.16.3 – O **resultado das variações patrimoniais independentes da execução orçamentária**, ao final do exercício em análise, foi *deficitário* no âmbito da administração direta (R\$ -1.527.709 mil), e *superavitário* no âmbito da administração indireta (R\$ 6.773.210 mil);

4. APLICAÇÃO EM EDUCAÇÃO

4.1 – A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – LDB define as competências de cada esfera de governo, cabendo à União a coordenação da política nacional de educação e ao Estados, entre as suas incumbências, “assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio”;

4.2 – Segundo o quadro de matrícula levantado pela auditoria, a seguir detalhado, tomando por base o ano de 2008 em relação a 2012, de acordo com o número de alunos matriculados na rede pública estadual, por etapas e modalidades de ensino, verifica-se um decréscimo no número de matriculados de 18,53%. Em números absolutos, no ano de 2008, havia 435.374 alunos matriculados e, em 2012, havia 354.686, registrando-se uma queda de 80.688 alunos nos últimos cinco anos.

a) de, no mínimo, 1,5% (um inteiro e cinco décimos por cento), para os Estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, além do Distrito Federal, ou cujo estoque de precatórios pendentes das suas administrações direta e indireta corresponder a até 35% (trinta e cinco por cento) do total da receita corrente líquida.

²¹ A Demonstração das Variações Patrimoniais evidencia as alterações ocorridas no patrimônio do Ente Político durante o período, resultantes ou independentes da execução orçamentária e revela o Resultado Patrimonial, que pode ser positivo ou negativo, dependendo do resultado líquido das variações positivas e negativas.

Matrículas na rede estadual por Etapas e Modalidades de Ensino							
ETAPAS DA EDUCAÇÃO BÁSICA				MODALIDADES DE ENSINO			
ANO	EDUC INFANTIL	ENSINO FUNDAMENT	ENSINO MÉDIO	ED. JOV ADULT	EDUC PROFISS	EDUC ESPECIAL	TOTAL
2008	5.672	222.124	127.509	74.328	3.313	2.428	435.374
2009	3.706	200.995	121.472	68.627	1.066	1.570	397.436
2010	3.690	189.173	119.327	72.528	557	2.695	387.413
2011	4.055	179.557	114.523	74.757	442	3.538	376.502
354.686	354.686	354.686	354.686	354.686	354.686	354.686	354.686

FONTE: MEC/INEP/EDUCACENSO/SUBGERÊNCIA DE ESTATÍSTICA/SEE/PB

4.3 – Segundo o quadro de indicadores de rendimento escolar, a seguir detalhado, com informações relativas a 2011, a Taxa de Aprovação (75,3) do Ensino Fundamental da Rede Estadual e a do Ensino Médio da Paraíba foi inferior à média regional e nacional, o mesmo acontecendo com a taxa de abandono de alunos em relação às médias regional e nacional. Por outro lado, a taxa de reprovação do ensino médio da Rede Estadual (8,0) foi inferior à do Nordeste (10,4) e à Nacional (13,1), acontecendo o inverso em relação ao Ensino Fundamental (13,6):

Indicadores de Rendimento Escolar						
ENSINO FUNDAMENTAL				ENSINO MÉDIO		
ANO	Taxa Aprovação	Taxa Reprovação	Taxa de Abandono	Taxa Aprovação	Taxa Reprovação	Taxa Abandono
2011-Rede Estadual PB	75,30	13,60	11,10	72,50	8,00	19,50
2011 - Paraíba	81,50	11,90	6,60	76,00	7,70	16,30
2011 - Nordeste	83,10	12,30	4,60	76,30	10,40	13,30
2011 - Brasil	87,60	9,60	2,80	77,40	13,10	9,50

FONTE: MEC/INEP/Deed/Subgerência de Estatística/SEE/PB

4.4 - DESPESAS NA FUNÇÃO EDUCAÇÃO (Tabela de fls. 431)

4.4.1 – Os dispêndios com educação, no exercício de 2012, importaram em R\$ 1.580.085 mil, financiados pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais do Magistério – FUNDEB, que participou com 52,71%; pelo Estado com Recursos Próprios (fontes 00 e 01) - 28,40%; e pelas demais fontes, as quais representaram 18,90% do total;

Despesas em Educação, por subfunção – 2008 - 2012

Em R\$ mil

DESCRIÇÃO	2008	2009	2010	2011	2012
Ensino Fundamental	455.141	521.841	635.353	745.233	645.757
Ensino Médio	46.211	103.447	84.210	56.182	269.693
Ensino Profissional	510	366	0,00	0,00	0,00
Ensino Superior	137.572	141.314	168.780	184.756	207.539
Educação Infantil	189	204	177	0,00	0,00
Educ. de Jovens e Adultos	2.944	4.795	26.340	7.111	3.942
Educação Básica	0,00	0,00	0,00	0,00	5.535
Educação Especial	0,00	0,00	0,00	18	0,00
Outras Subfunções	161.214	257.876	333.272	362.598	447.619
TOTAL	803.780	1.029.843	1.248.132	1.355.898	1.581.085
INCREMENTO		28,12%	21,20%	8,63%	16,53%

Fonte: Relatórios de PCAs e SAGRES.

4.4.2 – As despesas empenhadas com recursos de todas as fontes, nos últimos cinco anos, apresentaram um crescimento nominal na aplicação da função educação, representando, em média, 18,62% ao ano;

4.4.3 – De acordo com a tabela de fls. 432, comparando-se as despesas empenhadas no exercício de 2012 com as de 2011, verifica-se que houve um incremento de 287,23% na aplicação dos recursos no Ensino Médio, tendo sido pagos apenas 45,29% dentro do exercício. Contudo, destaca-se que, no período de 01.01 a 31.03.13 foi pago o montante de R\$ 84.220 mil, totalizando R\$ 182.739 mil pagos, correspondendo a 84% da despesa empenhada nesta subfunção;

4.4.4 – De acordo com a tabela de fls. 433, a participação nas despesas em educação com Recursos Próprios foi de 28,40%; com Recursos do FUNDEB, 52,71%; com Recursos do FNDE, 5,79%; e oriundos de outras fontes, 12,51%;

4.5 – MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO – MDE (Art. 212, CF/88)²²:

4.5.1 – Em relação à Base de Cálculo, a tabela de fls. 434 evidencia a receita de impostos e transferências contabilizadas pelo Governo do Estado da Paraíba, no exercício de 2012, a qual atingiu o montante de R\$ 6.822.624 mil. Aplicando-se o percentual de 25%, previsto no art. 212 da Constituição Federal, sobre a receita líquida resultante de impostos, no valor de R\$ 5.913.215 mil, apurada pelo Governo e Auditoria, o mínimo legal a ser aplicado na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino é de R\$ 1.478.304 mil;

²² Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

4.5.2 – Os cálculos apresentados pelo Governo, no Relatório Resumido de Execução Orçamentária, relativo ao 6º (sexto) bimestre, evidenciam que o Estado teria aplicado na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, incluindo as perdas do FUNDEB, a quantia de R\$ 1.490.126 mil, o que corresponderia a 25,20% da Receita Líquida de Impostos, ou seja, teria cumprido o mínimo Legal exigido, porém, segundo o Órgão Técnico de Instrução, a aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, mesmo considerando os gastos com ensino superior, e excluídas as despesas que não se enquadram nas hipóteses admitidas, para atingimento do percentual constitucional, alcançou o percentual de 24,22% da receita líquida de impostos e transferências, não atingindo o mínimo constitucionalmente exigido (vide fls. 435/442);

4.5.3 – Convém ressaltar que os gastos com educação de nível superior, incluídos para se atingir os percentuais constitucionais, foram da ordem de R\$ 200.587 mil das despesas apresentadas pelo Governo do Estado para cumprimento dos percentuais mínimos com Educação Básica, levando uma fatia de 14,00% dos referidos gastos (R\$ 1.432.216 mil). Ao se deduzir este valor da aplicação mínima de que dispõe o art. 212 da Constituição Federal, obtém-se, inicialmente, um percentual de 20,83% (vide fls. 443/444);

4.6 – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB²³

4.6.1 – A arrecadação dos recursos que compõem o Fundo é realizada pela União e pelos Estados, e a disponibilização dos recursos gerados é efetuada periodicamente pelo Tesouro Nacional e pelos Órgãos Fazendários dos Governos Estaduais, ao Banco do Brasil, que procede à distribuição dos recursos em favor dos Estados e Municípios beneficiários;

4.6.2 – As despesas realizadas pelo Governo do Estado através da Secretaria de Educação alcançaram o valor total de R\$ 832.846 mil, incluindo as inscrições em restos a pagar não processados no valor de R\$ 102.488 mil. A Auditoria com base nos dados registrados no SAGRES, Função 12 – Educação, Fonte de Recursos 03 (Recursos do FUNDEB – Transferências da União), verificou que, dos Recursos do FUNDEB (R\$ 802.620 mil), no exercício de 2012, o Governo do Estado da Paraíba aplicou em remuneração dos profissionais do magistério da educação básica pública o montante de R\$ 620.277 mil, que equivale a 72,52%, cumprindo, desta forma, o mínimo constitucionalmente exigido de 60% (R\$ 481.572 mil - vide fls. 447/450);

²³ O FUNDEB é um fundo nacional de natureza contábil, que arrecada recursos do Estado e dos Municípios – 20% dos respectivos impostos e transferências – para redistribuí-los em partes proporcionais ao número de alunos das diversas modalidades da educação básica presencial, matriculados nas respectivas redes de ensino, nos respectivos âmbitos de atuação prioritária, estabelecidos nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição da República e cuja aplicabilidade é definida pelas seguintes normas: Emenda Constitucional nº 53; Art. 60 do ADCT; Lei Federal nº 9.394/1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional; e a Lei Federal nº 11.494/2007, que dispõe sobre o FUNDEB.

4.6.3 – O Estado da Paraíba aportou ao FUNDEB o total de R\$ 1.124.789 mil e recebeu R\$ 721.483 mil, gerando uma diferença de R\$ 403.306 mil, no exercício de 2012. Considerando o valor complementado pela União de R\$ 65.621 mil, verifica-se que a Paraíba recebeu em torno de 69,98% do total repassado, situação que se explica em razão da própria sistemática do Fundo;

4.6.4 – A movimentação financeira do FUNDEB registrou Saldo de R\$ 128.434 mil para o exercício seguinte, correspondente ao total dos recursos financeiros não utilizados, incluindo-se aqueles destinados a arcar com as despesas empenhadas e ainda não pagas (Restos a Pagar), conforme linha 52 do Anexo de Demonstrativos Fiscais – Anexo X do RREO, aprovado pela Portaria nº 407, de 20 de junho de 2011. O saldo retro citado equivale a 1,16% das receitas recebidas, cumprindo a legislação, a qual admite a sua utilização no primeiro trimestre do exercício subsequente, mediante crédito adicional, desde que não ultrapasse 5% do valor recebido durante o exercício;

4.6.5 – Quando do julgamento da PCA do exercício de 2011, Processo TC nº 01600/12, o Relator Umberto Silveira Porto solicitou o acompanhamento do Saldo financeiro do FUNDEB (R\$ 83.875 mil), no que se refere à abertura de créditos adicionais, tendo a Auditoria procedido ao cumprimento de tal determinação e constatado que o supra citado valor foi utilizado na abertura de Crédito Suplementar em montante superior ao saldo disponível, contrariando o art. 43, § 1º, da Lei nº 4.320/64, com o agravante de ter ficado em aberto o pagamento de Restos a Pagar, no valor de R\$ 22.114 mil (**vide tabela de fls. 452**);

4.7 – Receitas Adicionais para financiamento do ensino (Tabela – fls. 453)

4.7.1 – Destacam-se os recursos transferidos pela União ao Estado por meio do Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação – FNDE, no valor de R\$ 124.033 mil, tais como os recursos destinados ao Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE (R\$ 28.514 mil), Plano de Ação Articulada (R\$ 39.922 mil), Programa de Apoio ao Sistema de Ensino p/Atendimento do EJA (R\$ 16.423 mil), Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE (R\$ 102 mil), Programa Anual de Trabalho – PTA (R\$ 27.310 mil) e PROJOVEM Urbano (R\$ 11.762 mil);

4.7.2 – A transferência da contribuição social do salário-educação alcançou o montante de R\$ 22.002 mil, servindo de fonte adicional de financiamento da educação básica;

4.7.3 – Entre as despesas custeadas com as receitas adicionais para financiamento do ensino destacam-se:

4.7.3.1 – Contribuição Social do Salário Educação²⁴ (Fonte 13): de

²⁴ Prevista no artigo 212, § 5º, da Constituição Federal. É calculada com base na alíquota de 2,5% sobre o valor total das remunerações pagas ou creditadas pelas empresas, a qualquer título, aos segurados empregados, ressalvadas as exceções legais, e é arrecadada, fiscalizada e cobrada pela

acordo com a tabela de fls. 454, as despesas custeadas com os recursos do Salário Educação cumpriram o mandamento constitucional, destacando-se os gastos com o Ensino Fundamental (68,50%, do total das despesas empenhadas); com Educação Básica (12%); e com o Ensino Médio (13,4%);

4.7.3.2 – Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação – FNDE (Fonte 56): de acordo com a tabela de fls. 456, a transferência de recursos do FNDE, no exercício de 2012, importou em R\$ 124.033 mil, cujas despesas atenderam aos fins previstos no art. 3º, alínea “a” do Decreto Lei nº 872/69, que complementa as disposições da Lei nº 5.537/68;

5 – Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde²⁵

5.1 – Do total das despesas empenhadas, no exercício financeiro de 2012, no total de R\$ 7.629.023 mil, 13,12% foram destinados às Ações e Serviços Públicos de Saúde – percentual que corresponde à importância de R\$ 1.000.618 mil - cuja execução orçamentária encontra-se consolidada na função 10 e, por sua vez, representou o terceiro maior dispêndio do Estado, em 2012, ficando atrás apenas dos grupos da Previdência e da Educação que foram responsáveis, respectivamente, por 13,27% e 20,71% do total gasto pelo Governo Estadual;

5.2 – A Auditoria informou que não foi criado um Plano de Saúde para vigor durante o exercício de 2012, posto que, segundo a Resolução nº 094/2012 (Doc. TC nº 07077/13; p.98), o Plano existente somente foi aprovado em 28 de dezembro de 2012, situação que está em desacordo com os preceitos da Lei Complementar nº 141²⁶, de 13 de janeiro de 2012;

5.3 – Conforme demonstrado na tabela de fls. 462, o Governo do Estado atendeu às exigências constitucionais em relação às ações e serviços públicos de saúde, com um dispêndio financiado pela Receita Líquida de Impostos e Transferências Constitucionais e Legais no montante de R\$ 738.164 mil, equivalente a 12,48% dos referidos recursos;

5.4 – O percentual de aplicação em ações e serviços públicos de saúde (R\$ 800.084 mil) apresentado foi de 13,53% da Receita Líquida de Impostos e Transferências, entretanto o valor apurado pela Auditoria foi de R\$ 738.164 mil, equivalente a 12,48% da RCL. Verifica-se que, nos dois valores apresentados, foram atendidas as exigências constitucionais em relação estas despesas;

Secretaria da Receita Federal. A EC nº 53 estendeu a arrecadação do salário educação para toda a educação básica pública.

²⁵ A Lei Complementar nº 141, de 13 de Janeiro de 2012 regulamentou o § 3º, do art. 198 da CF/88, dispondo sobre os valores mínimos a serem aplicados, anualmente, pelos Entes Políticos.

²⁶ Conforme art. 2º, inciso II, da LC 141/2012, as despesas com ações e serviços públicos de saúde são aquelas voltadas para a promoção, proteção e recuperação da saúde que atendam, simultaneamente, aos princípios estatuídos no art. 7º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e às seguintes diretrizes:

(...)

II – estejam em conformidade com objetivos e metas explicitados nos Planos de Saúde decada ente da Federação;

5.5 – A Auditoria detalhou as principais divergências entre o cálculo firmado pela Contadoria do Estado e os valores registrados no SAGRES, considerando tanto o total dos gastos (Função 10) quanto as deduções, bem como demonstrou a composição das despesas na função saúde nos últimos seis exercícios, sobre os quais fundamentou as seguintes conclusões **(vide tabelas/gráficos de fls. 463/470)**:

5.5.1 – Os maiores dispêndios na área da saúde concentraram-se no pagamento de pessoal – Vencimentos e Vantagens Fixas (R\$ 420.145 mil);

5.5.2 – O elemento de despesa Material de Distribuição Gratuita remete-se à aquisição de produtos médico-hospitalares necessários à população em geral, bem como destinados a alguns cidadãos, visando ao atendimento de ordens judiciais;

5.5.3 – Quando comparados com o exercício financeiro de 2011, os gastos com Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica, relativos ao exercício sob análise, tiveram um incremento de 75,28% - que corresponde ao montante de R\$ 104.680 mil;

5.5.4 – Ao se confrontar as aplicações em Obras e Instalações referentes aos anos de 2011 e 2012, verifica-se que aquelas efetivadas no último exercício decresceram no percentual de 55,14%;

5.5.5 – A despesa com Equipamentos e Material Permanente vem sendo reduzida ano a ano, ou seja, tal despesa, em 2012, apresentou um decréscimo de 62,10% - quando comparada com aquela relativa a 2011;

5.5.6 – Verifica-se que vem ocorrendo uma inversão de valores na área da saúde, posto que os Investimentos diminuíram nos últimos 02 (dois) exercícios, enquanto as Despesas Correntes – principalmente os Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica – vêm sendo acrescidas. Informa-se, ainda, que 52,84% (R\$ 128.792 mil) dos referidos gastos (Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica) correspondem a valores pagos ao Instituto Social Fibra (R\$ 27.112 mil) e à Cruz Vermelha Brasileira (R\$ 101.679 mil), no exercício de 2012 – sendo essas entidades responsáveis pela administração de hospitais/unidades de saúde do Estado da Paraíba, através da Gestão Pactuada;

5.6 – Foram realizadas diligências *in loco* à rede hospitalar do Estado da Paraíba, mediante Processos de Inspeção Especial, onde foram detectadas falhas que abrangem desde a deficiência no controle de estoque de medicamentos à constatação da inexistência de equipamentos hospitalares, ou à existência de equipamentos hospitalares inoperantes, bem como à existência de um número excessivo de servidores nomeados sem se submeterem a qualquer concurso e investidos no serviço público sob a denominação de codificados, afrontando, assim, o disposto no art. 37 da Constituição Federal;

5.7 – O Órgão Técnico, por meio do DATASUS, levantou alguns indicadores que permitem visualizar o panorama geral das condições de saúde em nível estadual e expôs as seguintes conclusões **(vide gráficos de fls. 473/476)**:

5.7.1 – Desde o exercício financeiro de 2010, o número de leitos disponibilizados à população paraibana vem decrescendo, contrapondo-se ao número de habitantes do Estado, que vem aumentando (em 2010 totalizava 3.766.528 hab. e a estimativa para 2012 correspondia a 3.815.171 hab.);

5.7.2 – Apesar do indicador em epígrafe apontar para uma necessidade iminente de investimentos na construção de novas unidades hospitalares, o Governo da Paraíba vem reduzindo, ano a ano, o dispêndio de recursos com Obras e Investimentos, fato que enseja recomendação para que o Orçamento do Estado contemple uma maior aplicação de numerários no referido elemento de despesa;

5.7.3 – Houve um decréscimo no número de internações hospitalares no exercício de 2012 (195.105) em relação ao exercício de 2011 (209.892), bem como no número de leitos de internação, os quais, em 2011, totalizavam 10.234, ao passo que, em 2012, reduziu-se para 9.968;

5.7.4 – O índice de mortalidade infantil e fetal em 2012 foi de 1.393, havendo uma diminuição em relação a 2011 (1.557);

6 – PROGRAMA DE APOIO AO EMPREENDEDORISMO NA PARAÍBA - EMPREENDER

6.1 – A partir da Lei nº 9.335, de 25 de janeiro de 2011, o Governo do Estado criou o “Programa de Apoio ao Empreendedorismo na Paraíba – Empreender PB”, redenominando o Programa “Meu Trabalho”, vinculado à Secretaria de Estado do Turismo e do Desenvolvimento Econômico, bem como instituiu o Fundo Estadual de Apoio ao Empreendedorismo (Fundo Empreender PB);

6.2 – Segundo o art. 2º da Lei nº 9.335/11 “O PROGRAMA EMPREENDER PB tem como prioridade a concessão de crédito produtivo com o objetivo de incentivar a geração de ocupação e renda entre os microempreendedores populares”, assim entendidos a pessoa física, jurídica ou qualquer outra forma associativa de produção ou trabalho de micro e pequeno porte;

6.3 – O EMPREENDER – PB dispunha de 7 (sete) linhas de financiamento no exercício de 2012, cujos recursos originam-se das fontes discriminadas no art. 7º e no art. 8º da Lei nº 9.335/11²⁷, sendo que, no exercício de 2012, dos recursos arrecadados (R\$ 18.887 mil), de acordo com o § 1º de referido artigo, resta autorizada a destinação de até a 10% (dez por cento) para o custeio operacional do referido programa;

6.4 – No decorrer do exercício foram executadas despesas no montante de R\$ 19.771.589,34, sendo R\$ 1.530.142,18 referente às Despesas Correntes, e R\$ 18.241.447,16, às Despesas de Capital, as quais representam 73% dos recursos disponíveis (R\$ 26.966.649,87 = 18.887.009,26 + Saldo Anterior de R\$ 8.079.640,61);

6.5 – No exercício de 2012, foi aplicado o montante de R\$ 18.161.210,56 em microcrédito através do Programa Empreender PB, sendo

²⁷ Fontes de Recursos do EMPREENDER-PB;

I- as consignadas no Orçamento Geral do Estado;

II- originárias da arrecadação da taxa instituída pela Lei nº 7.947, de 22 de março de 2006;

III- aquelas decorrentes de recursos próprios das entidades ou órgãos da administração pública estadual, onde se encontram consignadas as dotações orçamentárias do programa “5084”;

IV- recursos arrecadados pelo Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza em montante a ser aprovado pelo Conselho Gestor do mencionado Fundo.

93,63% dos recursos destinados a beneficiários pessoa física, através das linhas de financiamentos individuais, empreender mulher, empreender gás natural, empreender individual;

6.6 – De acordo com dados levantados pela Auditoria (**Tabela – fls. 482**), verifica-se que, conquanto apenas 33,81% dos contratos relativos aos exercícios de 2011 e 2012 estejam fora do período de carência, 16,86% já se encontram em inadimplência. Em relação ao exercício de 2012, embora apenas 27,31% dos contratos estejam fora do período de carência, 12,07% já estão em inadimplência;

6.7 – No tocante ao exercício de 2011, observou-se que, dos recursos empenhados no fortalecimento do microcrédito através do Programa Empreender PB, 88% foram destinados a 19 (dezenove) Associações e Sindicatos e que em decorrência da seca que atingiu o Estado da Paraíba em 2012, o Conselho Gestor autorizou a prorrogação da carência para pagamento até julho de 2013;

6.8 – Em relação aos contratos realizados no exercício de 2012, a Auditoria constatou em inspeção “*in loco*”, (Proc. TC 04742/13 - Prestação de Contas do Empreender-PB), algumas inconsistências que poderão comprometer o retorno dos recursos aos cofres públicos, dentre elas: endereços fictícios/inconsistentes, pessoas que recebem o recurso, mudando posteriormente para local desconhecido e não sabido, atividade comercial inexistente, utilização do endereço de parentes que informam que os beneficiários possuem estabelecimento comercial em outra cidade, o que dificulta a confirmação do fato.

7 - PACTO PELO DESENVOLVIMENTO SOCIAL DA PARAÍBA

7.1 – Instituído pelo Decreto nº 32.168 de 27 de maio de 2011, o qual define a contrapartida solidária de Municípios, nas transferências voluntárias de recursos do Estado, o Pacto pelo Desenvolvimento Social da Paraíba trata-se de uma parceria entre o Governo do Estado e as Prefeituras, com o escopo de aumentar a qualidade de vida dos cidadãos paraibanos, seu dia a dia nas escolas, nos hospitais, postos de saúde, na prática de esportes, lazer, cultura, saneamento básico e infraestrutura;

7.2 – Caracteriza-se pelo fato de que os convênios, acordos ou instrumentos congêneres, firmados sob a sua égide, exigem contrapartida solidária, que consiste na assunção de ações, a serem executadas pelos Municípios, necessárias ao enfrentamento de situações problemas, consoante metas ou ações executivas nas áreas de educação, saúde, desenvolvimento humano, desenvolvimento sustentável e/ou meio ambiente;

7.3 – Durante o exercício de 2012, foram firmados convênios deste tipo, apenas nas áreas de saúde e educação, sendo que, até o final do exercício, haviam sido contemplados 112 municípios na área da saúde e 140 municípios na área de educação, envolvendo recursos na ordem de R\$ 40.001 mil;

7.4 – PACTO PELA SAÚDE

7.4.1 – Os convênios provenientes do Pacto pelo Desenvolvimento Social da Paraíba na área da Saúde comportaram R\$ 11.851 mil. Do referido montante, R\$ 10.651 mil foram repassados, até 31/12/2012, aos governos municipais **(vide tabela de fls. 485/487)**;

7.4.2 – A maior parcela dos recursos do PACTO foi destinada à aquisição de equipamentos e materiais; os recursos destinados às obras (R\$ 3.876 mil) corresponderam ao percentual de 32,71% do total pactuado (R\$ 11.851 mil), enquanto aqueles reservados às compras (R\$ 7.975 mil) resultaram em 67,29% da referida totalização;

7.4.3 – O Órgão de Instrução analisou 85,68% da importância pactuada e repassada à aquisição de equipamentos e materiais (R\$ 7.213 mil) – percentual que corresponde a R\$ 6.180 mil (85,68% x R\$ 7.213 mil), e destacou as seguintes impropriedades:

7.4.3.1 – Não comprovação da comunicação da realização do Convênio ao respectivo Poder Legislativo;

7.4.3.2 – Não apresentação da prestação de contas referente à primeira parcela do Convênio no prazo pactuado;

7.4.3.3 – Não utilização/instalação de equipamentos adquiridos com recursos do Convênio;

7.4.3.4 – Não repasse de recursos, pela SES, na forma prevista nos termos conveniados.

7.5 – PACTO PELA EDUCAÇÃO

7.5.1 – Os convênios provenientes do Pacto pelo Desenvolvimento Social da Paraíba na área da Educação somaram R\$ 28.150 mil, contemplando 140 municípios, tendo sido repassado o montante de R\$ 27.320 mil, sendo R\$ 9.818 mil em 2011 e R\$ 17.502 mil, em 2012, restando R\$ 830 mil a repassar;

7.5.2 – Foram analisados pela Auditoria os projetos do Pacto pelo Desenvolvimento Social da Paraíba (Educação), com valor igual ou superior a R\$ 300 mil, os quais perfizeram o montante de R\$ 5.852 mil, representando 23,74% do total pactuado com obras da Educação, enquanto aqueles reservados às compras (R\$ 1.777 mil) resultaram em 66,42% do total pactuado com compras da Educação **(vide Tabelas - fls. 488/490)**;

7.5.3 – Diante da análise dos processos referentes a compras e a obras do Pacto pelo Desenvolvimento Social da Paraíba, foram constatadas as seguintes irregularidades:

7.5.3.1 – Liberação de parcelas em datas diferentes do previsto nas Cláusulas do Convênio;

7.5.3.2 – Prestação de Contas apresentada fora do prazo;

7.5.3.3 – Não foi apresentado o relatório da Contrapartida Solidária, infringindo Cláusulas do Termo de Convênio;

7.5.3.4– Ausência do relatório mensal da Comissão de Acompanhamento, atestando o cumprimento da Contrapartida Solidária;

7.5.3.5 – Liberação da 2ª parcela sem o relatório acima mencionado, infringindo Cláusulas do Termo de Convênio;

7.5.3.6 – Ausência de termos aditivos contratuais e termos aditivos de convênio, ambos com prazos de vigência já expirados;

7.5.3.7 – Ausência de Anotação de Responsabilidade Técnica da execução da obra.

8 – ADMINISTRAÇÃO INDIRETA

8.1 – A Constituição Federal utiliza a expressão administração indireta para designar o conjunto de pessoas jurídicas, de direito público ou privado, criadas ou autorizadas por lei, para desempenhar atividades assumidas pelo Estado, seja como serviço público, seja a título de intervenção no domínio econômico;

8.2 – Os entes integrantes da administração indireta têm como traços comuns, em seus regimes jurídicos:

- criação, autorização ou extinção por lei específica;
- personalidade jurídica e patrimônio próprio;
- submissão ao controle e fiscalização do Estado.

8.3 – Compõem a Administração Indireta do Estado da Paraíba 65 (sessenta e cinco) Entidades, distribuídas conforme a tabela abaixo:

Natureza Jurídica	Quantidade
Autarquias	11
Sociedades de Economia Mista	10
Fundações Públicas	08
Empresas Públicas	03
Órgãos de Regime Especial	09
Fundos Especiais	24
Total	65

Fonte: Balanço Geral do Estado

8.4 – O Resultado Financeiro por grupo de Entidades componentes da Administração Indireta registrou saldo final consolidado positivo, e ficou assim distribuído:

Natureza Jurídica	Em R\$ mil			
	SALDO INICIAL	(+) Receita	(-) Despesa	SALDO FINAL
Autarquias	93.085	2.601.467	2.607.245	87.307
Soc. Economia Mista	17.018	159.374	158.877	17.515
Fundações Públicas	32.884	130.040	132.422	30.502
Empresas Públicas	11.758	179.357	174.947	16.168
Órgão Reg. Especial	3.798	45.382	48.046	1.134
Fundos Especiais	78.143	158.594	169.845	66.892
Total	236.686	3.274.214	3.291.382	219.518

9 – RECOMENDAÇÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO SOBRE AS CONTAS ANUAIS DO GOVERNO DO EXERCÍCIO DE 2010

9.1 – Por ocasião do exame das contas anuais de governo referentes ao exercício de 2011 e de 2010, os membros desta Corte de Contas fizeram algumas recomendações, no sentido de que a Administração Estadual não viesse a reincidir, no exercício de 2012, em algumas impropriedades de natureza formal, quanto aos registros contábeis e à legalidade de certos procedimentos, sobre as quais o Órgão de Instrução, após verificação, concluiu nos seguintes termos:

9.1.1 – No tocante às recomendações referentes às contas de 2011, não há pronunciamento conclusivo, uma vez que o processo correspondente permanece em tramitação no âmbito desta Corte;

9.1.2 – Em relação ao correto registro de receitas e despesas, não houve registro de reincidência da irregularidade apontada quando da análise das contas de 2010, entretanto constatou-se outra inconsistência relacionada ao registro da receita, correspondente ao fato de não ter havido deduções referentes às renúncias, em desacordo, portanto, com a recomendação contida no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP (Parte 1 – Procedimentos contábeis e orçamentários aplicados à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, válido para o exercício de 2012);

9.1.3 – Quanto à ocorrência de “despesas a apropriar”, verificou-se que foram efetuadas despesas sem dotação orçamentária, no valor de R\$ 203.161 mil, repetindo-se, desta forma, a presente falha;

9.1.4 – No tocante à legalidade ao proceder à abertura de créditos adicionais, verificou-se o pronto atendimento à recomendação exarada;

9.1.5 – Em relação ao atingimento das metas fiscais previstas na LDO, verificou-se que a meta estabelecida para o Resultado nominal, que permitia um acréscimo da Dívida Fiscal Líquida de até R\$ 76.471 mil não foi cumprida, tendo sido ultrapassada em R\$ 104.026 mil. Por este motivo, considera-se a recomendação como não atendida;

9.1.6 – No que atine à inadmissão do ingresso de servidores sem o indispensável concurso público, evitando a ultrapassagem do limite de despesas com pessoal, verifica-se que o limite previsto no artigo 19, inciso II, da Lei Complementar 101/00, para as despesas com pessoal em relação à receita corrente líquida – RCL, referente aos doze meses de 2012, não foi cumprido, tendo sido ultrapassado em 4,44%. Por este motivo, considera-se que não houve atendimento da recomendação;

9.1.7 – Quanto ao incremento dos recursos aplicados em favor do ensino médio, de modo a favorecer-lhe uma maior universalidade, em benefício da população, houve, no exercício de 2012, um aumento de 287,23% na aplicação dos recursos no Ensino Médio, em comparação com o exercício anterior.

10 – Conclusões do Órgão Técnico de Instrução após Análise de Defesa;

10.1 – O Órgão de Instrução concluiu seu Relatório Inicial assinalando diversas irregularidades ocorridas no exercício, sendo, por isso, citado o Governador e demais responsáveis, a fim de que lhes fosse dada a oportunidade de defesa, a qual foi apresentada por meio do Documento nº 17898/13 (fls. 521/840), acompanhado de vasta documentação, anexado eletronicamente ao presente Processo;

10.2 – Após análise da defesa apresentada, a Auditoria emitiu Relatório (fls. 844/911) com as seguintes conclusões (destacando os itens a que se referem na análise preliminar):

Item	Irregularidade
1.2.4	Não atendimento de Alerta emitido pelo Relator, Conselheiro Arthur Paredes Cunha Lima, para que, no prazo de 30 dias, encaminhasse a esta Corte de Contas cópia da LDO para o exercício de 2012, publicada com as devidas correções, vale dizer, com os artigos que receberam vetos, parcial ou total em virtude das Emendas Parlamentares.

10.2.1 – Após a análise das alegações e da documentação acostada aos autos, especificamente às relativas ao Regimento Interno da Assembléia Legislativa da Paraíba, cujo conteúdo do seu art. 199, § 3º, à época vigente, previa a suspensão da contagem dos prazos em época de recesso dos Parlamentares, observa-se que o início do prazo para o Governador vetar os dispositivos de projeto de lei se deu no dia 12/07/2011 (Doc. TC nº 17.898/13, pág. 600), se estendendo por quinze dias úteis a partir desta data, o que não foi necessário, pois os vetos foram publicados no DOE do dia 16/07/2011, portanto, dentro do prazo Constitucional. Ademais, os vetos não foram levados à apreciação da Casa Legislativa, sendo o projeto de lei “sancionado” pelo Presidente daquela casa sem os trâmites legais pertinentes, razão pela qual o Órgão Técnico considerou elidida a falha inicialmente apontada, por estarem os atos do Governador em conformidade com a Constituição Estadual;

Item	Irregularidade
1.3.6	Não envio do Cronograma Mensal de Desembolso – CMD e das Metas Bimestrais de Arrecadação – MBA, contrariando o que dispõe o § 2º do artigo 3º da RN TC nº 07/2009.

10.2.2 – O interessado encaminhou a esta Corte de Contas o CMD – Cronograma Mensal de Desembolso 2012, no dia 31/01/2012, porém não foi constatado o envio do MBA – Metas Bimestrais de Arrecadação para o mesmo exercício, razão pela qual a Auditoria entende estar parcialmente elidida a irregularidade apontada no relatório inicial;

10.2.3 – À exceção das duas impropriedades supra evidenciadas, as demais eivas, a seguir discriminadas e atribuídas à Gestão do Governador Ricardo Vieira Coutinho, foram mantidas pela Auditoria:

Item	Irregularidade
2.3.2.1.1	Divergências entre os valores da despesa com “Pessoal Ativo” e “Pessoal Inativo e Pensionista” calculados pela Auditoria e aqueles constantes do relatório de gestão fiscal elaborado pelo Executivo Estadual.
2.3.1.4	Ausência de controle das despesas realizadas com recursos provenientes da fonte 70 acarretando o desatendimento do disposto no artigo 8º, § único e artigo 50, inciso I, ambos da LRF.
2.3.1.5	Não cumprimento da meta de resultado nominal, fixada na Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício.
2.3.2.3.1	Ultrapassagem do limite previsto no artigo 19, inciso II, da Lei Complementar 101/00, para as despesas com pessoal do ente consolidado em relação à receita corrente líquida – RCL.
2.3.2.3.1	Divergências entre os valores da despesa com “Pessoal Ativo” calculados pela Auditoria e aqueles constantes do relatório de gestão fiscal.
2.3.2.1.1 e 2.3.2.3.1	Não inclusão dos valores pagos a título de bolsa desempenho profissional no cálculo da despesa total com pessoal.
2.3.1.7 e 3.4.3.1	Cancelamento, no exercício, de restos a pagar processados, no valor de R\$ 23.303 mil.
3.1.1.2	A receita arrecadada foi contabilizada em valor líquido de renúncias fiscais.
3.1.1.3.1	Receita do Fundo de Combate à Pobreza lançada pela Secretaria de Estado das Finanças, acarretando inconsistência nas informações contábeis referentes à receita orçamentária do mencionado Fundo.
3.1.2.4	Ocorrência de “Despesas a Apropriar”, que, ao longo do exercício, somaram, aproximadamente, R\$ 203.161 mil, em desobediência a Lei 4320/64, Lei Estadual 3.654/71, LOA/2012 e LDO/2012.

3.1.7.2	Concessão de Bolsa de Desempenho Profissional por meio de decreto.
4.4.3	Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, mesmo considerando os gastos com ensino superior, alcançou o percentual de 24,22% da receita líquida de impostos e transferências não atingindo o mínimo constitucionalmente exigido.
4.5.4	Crédito Suplementar aberto sem fonte de recursos suficiente, contrariando o art. 43, § 1º, da Lei 4.320/64.
4.6.1	Divergência a menor de R\$ 86.723 mil entre as receitas adicionais constantes no Anexo X do RREO do 6º Bimestre/SAGRES e a efetivamente repassada pelo FNDE.
5.2.1.2	Inexistência de um Plano Estadual de Saúde, no exercício em análise – já que o mesmo só foi aprovado em 28 de dezembro de 2012 -, contrariando os preceitos da LC 141/12.
5.2.1.4	Ausência de norma estabelecendo o procedimento de suspensão e restabelecimento das transferências constitucionais – conforme art. 26, § 2º, da LC 141/12.
5.3.1	Restos a Pagar inscritos no exercício sem disponibilidade financeira de recursos próprios vinculados.
5.3.1	Não comprovação da movimentação dos recursos da saúde por meio do respectivo Fundo – conforme determinado pelo Art. 2º, Parágrafo Único, da Lei Complementar 141/12 -, faz-se mister a existência de uma conta corrente em nome do mesmo.
5.6	Existência de servidores contratados na saúde sem aprovação em concurso público e com vínculo precário sob a denominação de “codificados” e que sequer são incluídos nas folhas de pessoal encaminhadas para este Tribunal, o que representa uma ofensa ao disposto no art. 37, IV, da Constituição Federal.

10.2.4 – O Órgão Técnico informou que não foram detectadas impropriedades nos períodos em que o Sr. Rômulo José Gouveia e o Sr. Abrahan Lincoln da Cunha Ramos estiveram à frente do Executivo Estadual.

11. Parecer do Ministério Público junto a este Tribunal de Contas.

11.1 – Instado a se pronunciar, o Ministério Público junto a este Tribunal de Contas, em Parecer da lavra da Procuradora Geral, Elvira Samara Pereira de Oliveira, ao analisar minuciosamente o conteúdo pertinente às presentes contas, concluiu, em síntese, com relação às impropriedades mantidas pelo Órgão Técnico:

11.1.1 – Irregularidades que ensejam recomendação ao Executivo Estadual, no sentido de observar regras legais de direito financeiro e orçamentário, bem como as normas de natureza contábil e demais princípios norteadores da administração pública:

a) Da ocorrência de “despesas a apropriar”, que ao longo do exercício somaram aproximadamente R\$ 203.161 mil;

b) Da inobservância da Lei Complementar Nacional n.º 141/2012 (regulamenta sobre os valores mínimos de aplicação anual em ações e serviços públicos de saúde. avaliação e controle das despesas com saúde);

c) Não cumprimento da meta fiscal de resultado nominal fixada na LDO do exercício;

d) Da contabilização da receita arrecadada em valor líquido de renúncias fiscais e “da receita do fundo de combate à pobreza lançada pela Secretaria de Finanças, acarretando inconsistências nas informações contábeis referentes à receita orçamentária do mencionado fundo”;

e) A ausência de controle das despesas realizadas com recursos da fonte 70;

f) Da concessão de bolsa desempenho por meio de decreto e sua exclusão do cálculo da despesa total com pessoal, causando divergências entre a auditoria do TCE/PB e o RGF do executivo;

O MPJTCE-PB entendeu que as demais impropriedades verificadas e mantidas pela Auditoria contribuem negativamente para apreciação das presentes contas, pois evidenciam falta de planejamento, controle e transparência na execução dos programas e ações traçadas pelo Governo. Teceu, ainda, comentários acerca das ações desenvolvidas pelo Governo, evidenciando temas relacionados aos investimentos públicos e à qualidade da política social desenvolvida pelo ente federado, pondo em destaque aquelas relativas à aplicação em segurança pública, bem aquém do orçado para dita finalidade, aos gastos elevados com publicidade, à saúde, ao orçamento democrático, ao Pacto pelo Desenvolvimento Social do Estado da Paraíba e ao Programa de Apoio ao Empreendedorismo da Paraíba (Empreender-PB).

In fine, concluiu o *Parquet* opinando pela:

1. Emissão de Parecer contrário à aprovação das Contas de Governo do Sr. Ricardo Vieira Coutinho, Governador do Estado da Paraíba, concernente ao exercício financeiro de 2012, com declaração de atendimento parcial em relação aos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal;

2. Emissão de Parecer favorável à aprovação das Contas de Governo do Sr. Rômulo José Gouveia (Vice-Governador no exercício do cargo de Governador) e do Sr. Abraham Lincoln da Cunha Ramos (Presidente do Tribunal de Justiça da Paraíba no exercício do cargo de Governador), concernentes ao exercício financeiro de 2012, com declaração, para ambos, de atendimento integral aos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal;

3. Expedição das seguintes recomendações ao Exmo Governador do Estado:

3.1. Cumprimento da Constituição Federal quanto à aplicação do percentual mínimo na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE);

3.2. Regulamentação da “bolsa de desempenho profissional” por meio de lei específica;

3.3. Observância fiel ao art. 18, da Lei de Responsabilidade Fiscal, quanto à temática referente aos gastos totais com pessoal;

3.4. Cumprimento de todas as normas de regência quanto aos registros contábeis e escrituração, possibilitando, assim, o correto, adequado e eficaz controle dos atos do Poder Público, bem como de todos os atos normativos expedidos por esta Corte sobre a otimização da Prestação de Contas de Governo;

3.5. Atendimento de todos os postulados e exigências contidos na Lei Complementar Nacional n.º 141/2012, sem prejuízo do emprego de ações e planos voltados à melhoria do serviço público de saúde, evitando, dessa forma, a reincidência da situação detectada pela Auditoria quando das inspeções *in loco* à rede hospitalar do Estado (fls. 176 e seguintes);

3.6. Adoção de medidas concretas visando à economicidade de despesas, especialmente a diminuição dos dispêndios com publicidade institucional e a instituição de maior eficiência nas políticas públicas destinadas ao EMPREENDER – PB, ao Pacto pelo Desenvolvimento Social da Paraíba, além de uma execução mais efetiva do Orçamento Democrático (OD);

3.7. Fiel observância aos Princípios Jurídicos do Planejamento, da Transparência e dos postulados plasmados no art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988;

3.8. Determinação da extinção do irregular procedimento efetivado para o cancelamento de restos a pagar processados;

3.9. Adoção do concurso público como forma de ingresso de servidores nos quadros da Administração Estadual, desconstituindo, assim, a situação detectada pela Auditoria quanto aos chamados “codificados”, restabelecendo a legalidade.

O Processo foi agendado para a presente sessão, tendo sido realizadas as devidas notificações aos interessados e responsáveis pelas presentes contas.

É o Relatório.

VOTO DO RELATOR

Ab initio, antes de adentrar pontualmente nas questões concernentes a presente Prestação de Contas, é de bom alvitre recordar que, na estrutura da Administração Estadual, o Governador desempenha exclusivamente atos políticos, sobre os quais os Tribunais de Contas, anualmente, emitem Parecer Opinativo, após o exame dos aspectos de produção orçamentária, respaldados pela fiel observância aos Instrumentos de Planejamento (PPA, LDO e LOA) e à adequação entre eles, bem como verifica os atos de gestão sob os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Cumprindo ainda ressaltar que as contas dos Órgãos que compõem a estrutura hierárquica do Governo do Estado são examinadas separadamente, em Processos Específicos, por meio dos quais identificam-se os ordenadores de despesas e a estes são atribuídas as responsabilidades inerentes aos cargos que exercem, metodologia esta que se enquadra perfeitamente na regra de distribuição de competências para efeito de responsabilização pelos atos praticados em discordância com as regras e diplomas normativos que regem a conduta destes gestores e a materialização de seus atos, notadamente a execução das despesas autorizadas e a aplicação dos recursos a eles destinados na lei orçamentária.

Isto posto, e considerando a complexidade dos programas de governo, bem como as ações desenvolvidas com vistas à concretização das metas estabelecidas, pode-se afirmar que as impropriedades resultantes da análise das contas de Governo, referentes ao exercício de 2012, refletem mais uma forma inadequada de enquadramento das despesas às normas de natureza contábil, orçamentária, financeira e patrimonial do que uma ação intencional de Gestão, no sentido de ocultar ou mesmo desvirtuar as aplicações e investimentos, com vistas a dar cumprimento e adequação ao que foi estabelecido nos Instrumentos de Planejamento – PPA, LDO e LOA.

Com efeito, comparando-se as presentes contas com as relativas a exercícios precedentes, conforme informações obtidas e constantes do Relatório minucioso da Auditoria, constata-se que a atual Gestão Estadual tem envidado esforços no sentido de reverter a situação negativa com que se deparou ao assumir o comando

do Governo, não apenas no que tange às políticas de pessoal, saúde, educação, segurança, saneamento etc, mas principalmente por meio da canalização de recursos com vistas à melhoria da qualidade de vida do cidadão paraibano, refletida em convênios firmados com os municípios, nos programas sociais, no incentivo à cultura, na divulgação em nível nacional e internacional do Estado da Paraíba, entre outros, considerando as tendências de mercado e as expectativas da sociedade.

Diante deste panorama, e considerando as observações explicitadas no Parecer Ministerial, há algumas ponderações a serem feitas ao confrontar as falhas atinentes à gestão geral e fiscal assinaladas pelo Órgão Técnico de Instrução e as alegações e justificativas apresentadas pelo jurisdicionado, senão vejamos:

- Divergência entre os valores da despesa com “Pessoal Ativo” e “Pessoal Inativo e Pensionista” calculado pela Auditoria e aqueles constantes do relatório de gestão fiscal elaborado pelo Executivo Estadual.

- Ausência de controle das despesas realizadas com recursos provenientes da fonte 70 acarretando o desatendimento do disposto no artigo 8º, § único e artigo 50, inciso I, ambos da LRF.

As constatações acima arroladas frequentam com habitualidade o espectro de irregularidades identificadas na análise das contas de exercícios pretéritos. Portanto, em virtude das reiteradas recomendações, o Executivo Estadual já deveria ter adotado medidas eficazes no intuito de preencher lacunas procedimentais contábeis desencadeadoras das discrepâncias avistadas.

Vale salientar, contudo, que a imperfeição não atrai juízo negativo das contas em epígrafe. Nesta senda, vale trazer à colação excerto do voto do Conselheiro Umberto Silveira Porto, proferido no Acórdão APL TC nº693/12 (Contas do Governo 2011), então Relator, sendo, nesse aspecto, seguido sem contestação, *in verbis*:

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

Similar posição, porém, com maior riqueza explanativa, foi a adotada pela então Procuradora-Geral Isabella Barbosa Marinho Falcão, no seguinte sentido:

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

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

cidadão sobre a estrutura e funções de governo, os fins da política fiscal adotada, qual a orientação para elaboração e execução dos planos de governo, a situação das contas públicas e as respectivas prestações de contas” (MOTTA, Fabrício. NOTAS SOBRE PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, n.º 14, abril/maio/junho, 2008. <http://www.direitodoestado.com.br/rede.asp>. Acesso em: 20 de julho de 2012).

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

Sem manifestar divergência com as formulações já esposadas, a atual Procuradora-Geral Elvira Samara Pereira de Oliveira também ponderou sobre a necessidade de emitir recomendações a respeito da *“organização e manutenção da contabilidade estatal em estrita consonância com os princípios e normas legais pertinentes”*.

Desta feita, o bom senso atira-me à comunhão com os preclaros entendimentos dimanados por tão abalizadas autoridades.

- Não cumprimento da meta de resultado nominal, fixada na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Historiando um pouco os processos de contas do Executivo Estadual, é possível verificar que a inconsistência acima nominada se fez presente nas conclusões do Órgão Auditor de 2008 a 2012, ou seja, refoge à estampa da novidade.

O verbete “meta” significa, em sentido figurado, algo que se quer atingir, conquistar ou realizar. Um objetivo a ser alcançado. O estabelecimento de alvos administrativos evita a dispersão por parte dos gestores, que acontece, justamente, pela ausência de panorama focal. A meta não é um fim em si mesmo, é um norte a indicar o ponto que se deseja alcançar, aproximar ou superar. É uma baliza de horizonte.

A meta reflete uma expectativa de momento, de um determinado contexto fático, sob o qual foi elaborada. Sendo assim, as circunstâncias presentes no instante da fixação do propósito podem não ocorrerem como planejado e, por isso, a mira necessita ser periodicamente ajustada. Aliás, as boas práticas administrativas assim nos ensinam.

Desejar que um objetivo determinado no projeto de lei de diretrizes orçamentárias, mais de 1 ½ ano antes do encerramento do exercício em comento, sem ajustes necessários e circunstanciais, seja observado, é tratar o mundo real como um ambiente de laboratório, onde as variáveis são rigorosamente controladas, a fim de dar aplicabilidade ao experimento científico.

Em diapasão semelhante, o ilustríssimo Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira, em seu esclarecedor voto, dimanado na PCA do Executivo do Estado, exercício 2009, emitiu o ensinamento que se segue:

Sob a nossa ótica, também, não há que se falar em irregularidade, visto que a meta estabelecida na LDO, para fins de dívida consolidada, não deve ser encarada como um alvo fixo a ser atingido sem que haja qualquer possibilidade de flutuação, mesmo que mínima, até porque se tratam de projeções futuras, cujas realizações encontram-se na dependência de inúmeras variáveis. (grifo nosso).

Destarte, não há o que ser censurado ou punido, cabendo, tão somente, recomendar ao Chefe do Executivo Estadual que, quando do estabelecimento, fixe metas, fiscais e administrativas, passíveis de alcance, demonstrando um planejamento consistente e real, e, por consequência, estimulando a si mesmo ou aos que lhe sucederão na persecução dos objetivos traçados com esmero e perfeição.

- Ultrapassagem do limite previsto no artigo 19, inciso II, da Lei Complementar 101/00, para as despesas com pessoal do ente consolidado em relação à receita corrente líquida.

A Lei de Responsabilidade Fiscal ostenta como diretriz o perfeito equilíbrio entre receitas e despesas, aliás, é o que textualmente tremula em seu artigo primeiro.

De há muito, percebia-se que parcela significativa dos dispêndios públicos (em alguns casos, quase a totalidade do orçamento) servia para fazer frente aos gastos com pessoal, inviabilizando, portanto, quaisquer outras ações do Estado, sejam elas relacionadas à criação ou ao aperfeiçoamento de serviços ou ainda aos investimentos necessários ao atendimento das demandas reclamadas pela sociedade.

Controlar e limitar a fatia de receita destinada ao pagamento de pessoal era pedra de torque para uma gestão fiscal satisfatória. Para tanto, em meados da década de noventa (27/03/1995), foi editada a Lei Complementar nº 82/95, alcunhada de Lei Camata, revogada pela LC nº 96/99, impondo teto para cada Ente, Poder ou Órgão.

Como é sabido por todos, em maio de 2000, a LRF, após longo amadurecimento promovido pela implantação dos diplomas já mencionados, emparelhou com maestria substantivos representativos de dicotomias, sem que esses se pusessem em conflitos. Associou medidas de extremo rigor (vale dizer, de necessidade absoluta), a exemplo do limite de gastos de pessoal, cuja ultrapassagem é sancionada de forma austera, sem, contudo, deixar de conceder oportunidade, em espaço temporal curto (opinião pessoal), de recondução as estreitas faixas acenadas no preceptivo legal.

O que se está a analisar no momento é o sobejar dos gastos com pessoal incorrido pelo Ente (Estado da Paraíba), que aglutina os Poderes Executivo, Legislativo (incluído o Tribunal de Contas) e Judiciário e, ainda, o Ministério Público Estadual. Não houve questionamento sobre a superação de limites por parte do Executivo, por sinal, desde, e principalmente, o exercício de 2011, após marcante escalada dessas despesas em 2010, percebe-se uma contínua batalha no sentido de trazê-las às raias da legalidade.

Merece destaque o fato de que, no relatório inicial do exame da contas de 2011 (Processo TC nº 1600/12), a Auditoria reconheceu que, com um esforço

hercúleo do Executivo, o Estado da Paraíba findou o exercício abaixo do limite legal (58,10% da RCL, segundo o Órgão Instrutor). Se ao término do ano subsequente (2012) nova superação é observada, há, com albergue na legislação vigente, de se aprazar (3 quadrimestres) o retorno à situação imposta no ordenamento jurídico, sem que isso se configure irregularidade.

Ademais, senão impossível, é injusto atribuir toda a responsabilidade pela suposta infração ao Chefe do Poder Executivo, quando na verdade os demais Poderes e Órgãos são co-responsáveis por eventuais desbordos do teto estipulado, e, no caso presente, estariam praticamente imunes a quaisquer censura.

Sublinhe-se que, como será discutido em tópico adiante, este Relator, a exemplo da Contadoria Geral do Estado, não inclui como despesas de pessoal o pagamento de “bolsa desempenho”, tanto para os militares quanto para o magistério. Sendo assim, os desencaixes com o pagamento de pessoal sequer superariam os limites que lhe são impostos.

Pelo exposto, vislumbro a necessidade de recomendar ao ocupante do Palácio da Redenção a constante vigilância com vista a manter sob estrito controle os gastos envolvendo pessoal.

- Da não inclusão dos valores pagos a título de bolsa desempenho profissional no cálculo da despesa total com pessoal, acarretando, em consequência, divergências entre os valores da despesa com “Pessoal Ativo” calculados pela Auditoria e aqueles constantes do relatório de gestão fiscal;

As impropriedades evidenciadas fazem-me remeter às explicitações do *Parquet*, por serem de uma clareza inquestionável e de irrefutável argumentação. Faz-se *mister*, contudo, historiá-las ao longo da instrução processual, para melhor assimilação do conteúdo.

A Lei Estadual n.º 9.383/2011, além de autorizar o Poder Executivo a conceder aos servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo a denominada “bolsa de desempenho profissional”, outorgou ao Chefe do Executivo Estadual ampla competência para definir as categorias profissionais contempladas com a

citada parcela remuneratória, bem como para fixar o seu valor e os critérios para a concessão.

Visando regulamentar o aludido diploma legal, foi editado o Decreto n.º 32.160/2011, alterado pelo Decreto n.º 32.719/2012, que fundamentou a concessão da benesse remuneratória, a juízo do Governador, aos servidores do magistério e militares, a teor dos excertos a seguir transcritos, *in verbis*:

Lei nº 9.383/11:

Art. 1º Fica o Poder Executivo Estadual autorizado a conceder a servidor público estadual, ocupante de cargo de provimento efetivo, a Bolsa de Desempenho Profissional.

Art. 2º Decreto do Chefe do Poder Executivo definirá:

I - a categoria de profissionais para a qual deverá ser concedida a Bolsa;

II - os critérios para a concessão;

III - os critérios para avaliação do profissional e manutenção da Bolsa;

IV - o valor da Bolsa.

Decreto 32.719/2012:

Art. 1º O Art. 1º do Decreto nº 32.160, de 26 de maio de 2011, passa a vigor com a seguinte redação:

Art. 1º Fica concedida a Bolsa de Desempenho Profissional aos servidores do Grupo Ocupacional Magistério, desde que desempenhem suas atividades efetivamente de docência ou as de suporte pedagógico à docência, isto é, direção ou administração, planejamento, inspeção, supervisão, orientação e coordenação educacionais, exercidas no âmbito das unidades escolares da rede pública estadual, com o seguinte valor:

Art. 2º Fica concedida a Bolsa de Desempenho Profissional aos servidores militares, desde que desempenhem suas atividades efetivamente no Poder Executivo, com o seguinte valor: (...)

Infere-se dos textos supra transcritos que dois são os pontos que despertam atenção: o caráter remuneratório da denominada Bolsa de Desempenho e a exacerbada competência conferida ao Chefe do Executivo para, com fundamento no juízo de discricionariedade e conveniência, determinar os valores da “bolsa”, e para

a escolha das categorias profissionais agraciadas, o que configura, à luz do ordenamento jurídico pátrio, flagrante inconstitucionalidade dos atos normativos em apreço.

Isto posto, convém trazer à curta memória da qual nos revestimos, recente programa do Governo Federal, idealizado pela atual Chefe do Executivo, intitulado “Mais Médicos”, cujo objetivo traspassa as discussões sobre a legalidade ou não das contratações e da natureza do desembolso para pagamento de médicos estrangeiros.

Com efeito, a despeito do sobredito programa ser alvo de ações questionando-lhe a constitucionalidade, certo é que a “bolsa”, leia-se o pagamento dos médicos contratados, longe está de ser incluída na despesa total com pessoal do Executivo Federal, pelo que não se lhe atribui natureza remuneratória. *Mutatis mutandi*, aplica-se ao vertente caso idêntica inteligência, posto que não se pode chamar remuneratória a Bolsa Desempenho Profissional concedida a servidor público estadual, ocupante de cargo de provimento efetivo, e aos servidores público militares que desempenhem suas atividades efetivamente no Poder Executivo.

A par desta questão, convém salientar que a Gestão do Governo Estadual anterior deixou herança indesejável a ser desfeita pela que ora se analisa, no tocante ao tema despesa de pessoal. Quanto a isto, é cediço que, conquanto a Gestão do atual Governo tenha restabelecido os índices a patamares legais, ao final do exercício de 2011, a ultrapassagem verificada no primeiro quadrimestre do exercício de 2012 foi compensada pela diminuição gradativa ao longo do período, tanto é assim que, no terceiro quadrimestre o índice esquadrihava-se em 48,66%, inferior ao limite legal, que corresponde a 49%, para o Executivo. Tal oscilação dos percentuais de despesa com pessoal, contudo, é consequência lógica dos programas de governo criados para atender as exigências e demandas da sociedade paraibana. Há, porém, quanto a este ponto, aspecto a ser levado em conta, ante o que dispõe a Lei de Responsabilidade Fiscal, notadamente a regra específica contida no art. 23, *in verbatim*:

Art. 23. *Se a despesa total com pessoal, do poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o*

*percentual excedente terá de ser eliminado **nos dois primeiros quadrimestres seguintes**, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.(grifo nosso).*

Ocorre, contudo, e disto não podemos olvidar, que o Produto Interno Bruto (PIB) nacional apresentou crescimento real inferior a 1%, no período correspondente aos quatro últimos trimestres, ou seja, 0,9% de variação real acumulada do PIB, o que, segundo a LRF, enseja a duplicação dos prazos estabelecidos no art. 23, com vistas ao restabelecimento dos limites legais definidos para as despesas de pessoal dos Entes Políticos. É o que reza o art. 66, § 1º da LRF, *verbis*:

Art. 66. *Os prazos estabelecidos nos arts. 23, 31 e 70 serão duplicados no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres*

§ 1º *Entende-se por baixo crescimento a taxa de variação real acumulada do Produto Interno Bruto inferior a 1% (um por cento), no período correspondente aos quatro últimos trimestres.*

Destarte, conclui-se que a atual Gestão do Governo Estadual, ainda que dispondo de prazo elástico para restabelecimento da legalidade quanto ao percentual excedente de despesas com pessoal, após alerta emitido por este Relator, retomou às rédeas da situação inadmitida, e já no último quadrimestre do exercício *sub judice* descia a índices satisfatórios, equivalentes 48,66%. Diante destas constatações, não há reparo a ser feito pelo Edil.

- Cancelamento, no exercício, de restos a pagar processados, no valor de R\$ 23.303 mil.

Esta é outra pretensa pecha sobre a qual o TCE/PB já se debruçou em diversas ocasiões, deliberando, quase sempre à unanimidade, a respeito da impossibilidade de tal falha poder infectar negativamente as contas do Gestor Estadual.

Muita embora ainda persista no exercício em testilha, a inconformidade, paulatinamente, vem perdendo fôlego na medida em que o valor cancelado é minorado de maneira acentuada na sequência administrativa. Se em 2011 os restos a pagar processados alcançados pelo cancelamento somaram R\$ 40.979 mil, representando 0,63% da despesa empenhada, em 2012 o montante atingiu R\$ 23.303 mil, equivalente a 0,30% da despesa empenhada e, aproximadamente, 58% do valor registrado no ano anterior. Portanto, seja sob o prisma da relatividade ou de modo absoluto, resta patente a via trilhada no sentido de abolição de tal prática.

Por representar com esmero o pensamento deste Sinédrio acerca da matéria, faço questão de dar o devido destaque à lúcida e sábia manifestação pronunciada pelo Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira, esculpida no íntimo do processo de prestação de contas da Fundação de Ação Comunitária – FAC, exercício 2006 (processo TC 2167/07, Acórdão nº 857/2011), outras vezes já replicada neste Pleno, *ipsis litteris*:

Segundo Feijó²⁸, ‘a denominação “restos a pagar” tem sua origem nos princípios da legalidade da despesa e da anualidade do Orçamento Público. O princípio da legalidade impõe que os atos dos quais resultem a execução de despesa se encontrem devidamente amparados na legislação, sendo um dos pré-requisitos a previsão na Lei Orçamentária. Do princípio da anualidade decorre a necessidade de se lançar a despesa a conta do exercício em que houve a respectiva autorização orçamentária. ’

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

²⁸ FEIJÓ. Paulo Henrique. *Gestão de Finanças Públicas*; 2ª Ed. p 365.

Cancelar restos processados, a rigor, não se coaduna com as boas práticas de gestão a serem perseguidas pela Administração Pública.

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

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

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

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

Sendo assim, inobstante os comentários explanados, não vislumbro irregularidade na conduta adotada pelos gestores em discepção, todavia, é imperioso recomendar que seja evitado cancelamento de restos a pagar liquidados por tolher direito de terceiro (fornecedor/prestador de serviço), ou ainda por que tal situação pode redundar num descontrole dos

gastos públicos, notadamente, a conta de orçamentos futuros onde citadas obrigações podem ser reconhecidas e pagas, limitando sobremaneira a perfeita execução da peça orçamentária negativamente contaminada.

Ex positis, pedindo vênia aos que não comungam desse pensamento, entendo que as recomendações enfeixadas no excerto sob luzes podem e devem ter aplicação integral.

- A receita arrecadada foi contabilizada em valor líquido de renúncias fiscais.

Eis aqui um ponto de abordagem complicada, por enovelar aspectos que transcendem a vontade do Gestor Público. Como compatibilizar renúncia de receita para fins de captação de investimentos no setor produtivo e, ao mesmo tempo, dar-lhe o devido registro no orçamento, já que, apesar de não arrecadada, é receita, *lato sensu*, em respeito aos princípios do orçamento bruto e da transparência?

É cediço que o Estado, assim como a União, discute, à exaustão, a matéria através de grupos técnicos criados para esse fim específico, sem que, até o momento, tenha chegado a uma abordagem satisfatória do binômio renúncia/transparência.

Não indiferente, a Auditoria reconhece a problemática, posto que há de existir o exercício de sopesar as perdas provocadas pelo ato (renúncia) e os benefícios, diretos e indiretos, advindos da circulação dos investimentos daí resultantes. Por envolver inúmeras variáveis, nem sempre fáceis de mensuração, a escrituração torna-se imprecisa e capaz de provocar distorções outras, tão danosas quanto à falta de evidenciação das renúncias.

No seu discurso de análise de defesa, o Órgão Instrutor concluiu que a falha pode ser considerada elidida, sem olvidar da necessidade premente do desenvolvimento de mecanismos de controles capazes de por fim à celeuma, promovendo a decantada transparência exigida pela Lei Complementar nº 131/09.

Vale lembrar que o mantra entoado pelos Técnicos do TCE/PB encontra eco na Procuradoria, como também ressoam o meu entendimento pessoal.

- Ocorrência de “DESPESAS A APROPRIAR”, que ao longo do exercício, somaram, aproximadamente, R\$ 203.161 mil, em desobediência a Lei nº 4.320/64, Lei Estadual nº 3654/71, LOA/2012 e LDO/2012.

O tema em discepção já mereceu inúmeras referências ao longo dos anos, até porque, diuturnamente, a impropriedade é citada nos relatórios das contas do Chefe do Poder Executivo Estadual. Perscrutando o histórico de decisões deste Sodalício, deparo-me com algumas teses defendidas com brilhantismo, e, quase sempre, acompanhadas à unanimidade pelos Membros desse Colegiado. Neste sentido, gostaria de trazer à colação radioso comentário idealizado pelo Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira, fincado no âmago do Processo TC nº 3253/11 (PCA do Executivo Estadual, exercício 2010), o qual nos dar uma lição de como conjugar legalidade e razoabilidade, *in verbis*:

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

(...)

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

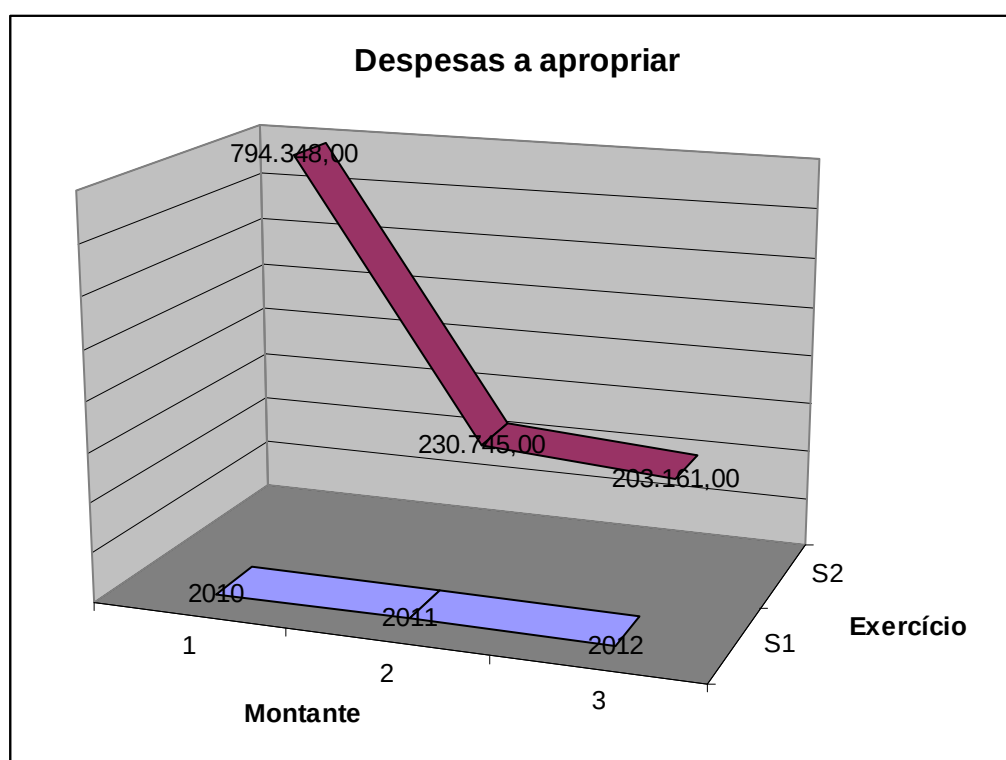
A falha, contudo, comporta mitigação, tendo em vista que, como informado, a referida afronta já fora cometida em períodos anteriores, não tendo este Tribunal se posicionado de forma incisiva. Registre-se, pois, que esta Corte necessita se debruçar acerca de tal matéria evitando frestas que possibilitem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

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

Ao final de seu voto, o mencionado Conselheiro sugeriu a emissão de recomendação no sentido de que a Administração promovesse ajustes para o não cometimento da falha sublinhada. Aliás, a bem da verdade, vale destacar o atendimento parcial à recomendação por parte do Executivo, tendo em vista a marcante diminuição do artifício irregular, destacado pelo Relator das Contas do exercício de 2011, Conselheiro Umberto Silveira Porto, que emitiu manifestação nesses termos, *in litteris*:

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

Compulsando os valores anotados pela Auditoria, é possível enxergar a tentativa do Estado em regularizar a situação, haja vista a redução, tanto absoluta quanto relativa, do montante de “Despesas a Apropriar”. Conforme a figura e o quadro abaixo inserto, em números absolutos, o valor dessas despesas caiu de R\$ 230.745 mil para R\$ 203.161 mil, ou seja, houve um recuo de quase 12%. Por outro lado, se em 2011 as “Despesas a Apropriar” representavam 3,57% dos gastos empenhados, em 2012 esta fração não superou a casa de 2,70%. Não se pode olvidar que em 2010, esta equivalência correspondeu a 12,70% do total empenhado.



Despesas a apropriar em relação às despesas empenhadas no exercício		
Exercício	Percentual	
2010	12,70%	
2011	3,57%	
2012	2,70%	

Sob todos os prismas, o exame das contas assegura uma contínua busca pelo aperfeiçoamento administrativo no intuito de extirpar tal prática. Por isso, a

recomendação deve ser renovada, ponto para o qual também converge a representante do Ministério Público Especial.

- Inexistência de um Plano Estadual de Saúde, no exercício em análise – já que o mesmo só foi aprovado em 28 de dezembro de 2012 – contrariando os preceitos da LC 141/12.

- Ausência de norma estabelecendo o procedimento de suspensão e restabelecimento das transferências constitucionais – conforme art. 26, § 2º, da LC 141/12.

Em ambos os casos a Auditoria acena para descompassos entre a postura adotada pelo Estado e a normativa vigente, contida na Lei Complementar 141/12 – que veio, depois de longo e árduo caminho, regulamentar a Emenda Constitucional nº 29/00.

No primeiro caso, a Administração Estadual mostrou-se pouco diligente quanto à elaboração e envio do Plano Estadual de Saúde – PES ao Conselho Estadual de Saúde para deliberação/aprovação. Conforme a própria defesa, o PES só fora endereçado ao Conselho em 06/07/2012 e, aprovado, em 28/12/2012.

É de sabença geral que o referido plano, assim como o PPA, possui vigência quadrienal. Como o PES do ciclo anterior vigorou de 2008 a 2011, por óbvio, novo instrumento de planejamento da saúde necessitaria estar concluso antes do descerrar as cortinas do exercício de 2011, e não remetê-lo ao Conselho em meados de 2012, deixando dessa forma um vácuo de ações planejadas em saúde para o exercício em comento. Dar sequência administrativa em área de magnitude ímpar (Saúde), observando apenas as diretrizes formuladas para um período anterior, já esgotado, não se reveste de prática salutar, porquanto o horizonte avistado (médio prazo) naquele momento pode ter se deslocado, tornando as medidas pensadas outrora em algo distante, inviável, quiçá, impossível de ser realizada no instante presente. Portanto, para compatibilizar os escassos recursos com o atendimento das crescentes carências da sociedade, em termos de saúde, a chave se encontra em programa estabelecido sob bases bem planejadas e,

rotineiramente, reavaliadas. Sob este ângulo, o Executivo Estadual demonstrou pouca diligência.

Alerta ainda o Corpo Técnico do TCE/PB que a comprovação da feitura de audiências públicas para a elaboração do documento (PES) foi sofrida, não consubstanciando, em sua plenitude, o princípio da transparência, vez que o documento fornecido pelo Governo pouco favorecia ao perfeito atesto das reclamadas audiências.

Quanto à ausência de norma estabelecendo o procedimento de suspensão e restabelecimento das transferências constitucionais, o parágrafo 2º, art. 26, da LC nº 141/12, é taxativo em estatuir que, tanto a União quanto os Estados, editarão (dever), no prazo de 90 (noventa) dias, atos próprios (decretos) sistematizando as ações preditas.

Se, por um lado, a União fez a parte que lhe cabia, o Estado quedou-se inerte quanto ao seu dever, tendo este, inclusive, em sede de defesa, citado o Decreto Federal, o qual só produzirá efeitos em 2014, para justificar a sua morosidade regulamentadora.

As duas falhas listadas, em princípio, não comprometem, tampouco maculam, as contas em apreço. Apesar da inércia gerencial, exigir qualquer providência, por parte desta Corte, que extrapole a emissão de recomendações é agir de maneira desproporcional ao ato infracional perpetrado. Ademais, não se pode esquecer que a legislação em comento fora promulgada nos albores do exercício em questão, necessitando, portanto, um lapso temporal de adaptação.

No mesmo diapasão caminha o *Parquet* ao definir que “dado o ineditismo da lei, as irregularidades em foco podem ser excepcionalmente relativizadas nesta oportunidade, sem prejuízo das recomendações ao Governador, exortando-o a, doravante, instituir efetivamente as necessárias medidas ao cumprimento integral da norma jurídica em referência”.

- Não comprovação da movimentação dos recursos da saúde por meio do respectivo Fundo – conforme determinado pelo art. 2º, parágrafo único, da LC 141/12 - faz-se mister a existência de uma conta corrente em nome do mesmo.

A sempre diligente Auditoria faz coro no sentido de que a LC 141/12 determinou a abertura de conta corrente em nome do Fundo Estadual de Saúde – FES, por onde transitariam todos os recursos a Ele vinculados e por Ele gerenciados.

De seu turno, em sua missiva defensiva, o Gestor Estadual assevera que o FES, desde a sua alteração (Lei Estadual nº 8.107/2006), é um Fundo de natureza contábil e escritural, sendo a vinculação de recursos efetuada, no ambiente do SIAF, por intermédio de códigos de Fonte de Recursos, segregando, assim, as receitas do FES em relação às demais.

A Unidade Técnica do TCE/PB lastreia seu antagonismo em quatro dispositivos da LC nº 141/12, a saber: § único²⁹, art. 2º, § 2º³⁰, art. 13; art. 14³¹ e; art. 16³².

Sob olhar atento e cuidadoso, não consigo verificar tal exigência na norma indicada. Tanto do ponto de vista textual quanto do interpretativo, não há, a meu ver, o dever legal suscitado.

O parágrafo único do art. 2º reza que as despesas relativas à Saúde serão financiadas com recursos movimentados pelo Fundo de cada Ente. Neste ponto não vejo qualquer colisão com a Lei Estadual, e explico: certas Fontes de recursos, por

²⁹ Parágrafo único. Além de atender aos critérios estabelecidos no caput, as despesas com ações e serviços públicos de saúde realizadas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios deverão ser financiadas com recursos movimentados por meio dos respectivos fundos de saúde.

³⁰ § 2º Os recursos da União previstos nesta Lei Complementar serão transferidos aos demais entes da Federação e movimentados, até a sua destinação final, em contas específicas mantidas em instituição financeira oficial federal, observados os critérios e procedimentos definidos em ato próprio do Chefe do Poder Executivo da União.

³¹ Art. 14. O Fundo de Saúde, instituído por lei e mantido em funcionamento pela administração direta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, constituir-se-á em unidade orçamentária e gestora dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, ressalvados os recursos repassados diretamente às unidades vinculadas ao Ministério da Saúde.

³² Art. 16. O repasse dos recursos previstos nos arts. 6º a 8º será feito diretamente ao Fundo de Saúde do respectivo ente da Federação e, no caso da União, também às demais unidades orçamentárias do Ministério da Saúde.

ato normativo legal, já se encontram vinculadas (SIAF) ao FES e só Ele é capaz de geri-las e/ou movimentá-las.

Não muito diferente, o § 2º do art. 13 institui a necessidade de conta específica para a recepção de recursos transferidos pela União aos Estados e Municípios. E o art. 14 apenas dita que o Fundo será unidade orçamentária, gestora dos recursos sob sua guarda.

A ordem emanada do diploma enfocado não inova o ordenamento vigente, basta observar que o recebimento de verbas decorrentes de qualquer convênio firmado com a União é precedido de abertura de conta corrente específica, a qual, habitualmente, é nominada com o título do pacto convencionado, portanto, não é conta específica inaugurada em nome do Fundo aqui discutido. Em casos da espécie, quem vai definir a unidade orçamentária responsável pelo manejo é a vinculação da fonte.

Impende ressaltar que uma unidade orçamentária, salvo raras exceções, não dispõe de conta própria. Se assim fosse, as Secretarias, que no âmbito do Estado assumem o status de unidade orçamentária, com respectivas dotações e gestores próprios, precisariam dispor de contas específicas para poder receber os recursos financeiros e movimentar os orçamentários que lhes são atribuídos pela LOA.

No mesmo trilhar, o art. 16 faz alusão ao repasse de recursos diretamente ao Fundo. Novamente, não fala o preceptivo em discepção no repasse de recursos em conta específica em nome do Fundo. Entendo que a vinculação legal instituída pela o Estado da Paraíba na Lei nº 8.107/2006, cujas fontes são delineadas e demarcadas como de responsabilidade gerencial do FES, já alberga a obrigação contida na propalada Lei Complementar.

Se a análise pontual denota coesão entre as normas (Nacional e Estadual), o exame sistemático da matéria aponta para o mesmo norte.

Qual seria a intenção do Legislador ao instituir o referido encargo? A resposta é simples, muito embora a criação de Fundos de Saúde em Estados e Municípios seja obra da Lei nº 8.142/90, a motivação para reafirmar tal necessidade decorre de movimento nacional ao encontro de uma gestão administrativa-financeira

translúcida, capaz de permitir um melhor acompanhamento e controle externo, interno e social. Em sendo assim, entendo que o tratamento dado pelo Executivo se alinha com o aceno impositivo da norma em debate.

Outrossim, até o exercício de 2007, os recursos destinados à Saúde, que transitavam pelo Fundo, não sobejavam o percentual de 40%. Em 2008 a referida parcela alcançou 75,50%, segundo relatório inicial (Processo TC nº 2023/09), e, a partir de então, foram constantemente alçadas a patamares maiores, chegando a superar, nos últimos exercícios, a casa dos 95%, consoante informações contidas no SIAF, em autêntico compasso com a regra.

Por derradeiro, na hipótese de restar cabível algum ajuste, por mim não identificado, comungo da tese embalada pelo Ministério Público que relativiza eventuais falhas em virtude do “ineditismo” da lei.

- Restos a Pagar inscritos no exercício sem disponibilidade financeira de recursos próprios vinculados.

A suposta inconsistência não pode ser analisada sem uma fina conexão com o tópico anterior (movimentação de recursos a conta do FES).

A Auditoria torna a repetir o refrão de que o Fundo Municipal de Saúde carece de conta bancária própria para a movimentação de todos os recursos destinados à Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS, exigência desmistificada alhures.

Ao entoar novamente o cântico, a Unidade Técnica deixa de reconhecer disponibilidade financeira, vinculada a Fonte 10 – recursos ordinários + FPE – no valor de R\$ 135.015 mil (Doc. 19), capaz de abarcar (com folga) a totalidade dos Restos a Pagar inscritos na Função Saúde (R\$ 30.962 mil).

Seguindo essa linha de raciocínio, afasto a pretensa inconformidade anunciada.

- Existência de servidores contratados na saúde sem aprovação em concurso público e com vínculo precário sob a denominação de “codificados” e que sequer são incluídos nas folhas de pessoal encaminhadas para este Tribunal, o que representa uma ofensa ao disposto no art. 37, IV, da Constituição Federal.

A matéria sob holofotes é deveras espinhosa e qualquer manifestação deve ser emitida com parcimônia para evitar a criação de precedente conflitante com outras deliberações já emanadas desta Casa de Controle. Este Tribunal já formalizou processo específico (TC nº 08932/12), cuja decisão (Acórdão AC 2 TC nº 0587/13), prolatada em 26/03/2013, é contestada, por meio de Recurso de Apelação, pendente de apreciação.

Diante da exposição fática, não creio ser oportuno e prudente a discussão da eiva na presente prestação de contas, tendo em vista que, além do assunto já estar em debate em autos apartados, com a especificidade e o detalhamento que o caso requer, em face das poucas informações aqui contidas, um juízo de valor seria um exercício especulativo, sem a robustez necessária para mensurar o grau de inconformidade com o ordenamento jurídico afrontado. Decidir baseado em fração dos acontecimentos pode conduzir-nos a sentenciar algo em desconexão com o deslinde dado em outra situação, que, por sinal, *in casu*, remonta à citada ocorrência.

Destarte, abstenho-me de fincar posição, deixando para o processo específico a resolução da peleja.

- Crédito suplementar aberto sem fonte de recursos suficientes, contrariando o art. 43, § 1º, da Lei nº 4.320/64.

A informação veiculada pelos Técnicos do TCE/PB reveste-se de concretude que a deixa imune a questionamentos. O relatório inaugural (item 4.5.4) clarifica a situação dos restos a pagar e o saldo financeiro do FUNDEB no encerramento do ano anterior (2011).

Em 31/12/2011 o saldo financeiro do FUNDEB indicava a quantia de R\$ 83.875 mil, porém, grande parcela deste montante fora comprometida com a

inscrição em restos a pagar de despesas na ordem de R\$ 62.921 mil, ou seja, o *superávit* financeiro situar-se-ia na casa de R\$ 20.954 mil.

Doutra banda, o Decreto nº 32.782, de 27/02/2012, abriu créditos suplementares, no valor de R\$ 38.216 mil, tendo por fonte de recursos o superávit financeiro do FUNDEB de 2011 (R\$ 20.954 mil). A álgebra impõe que, diante dos números postos, foram abertos créditos adicionais sem a respectiva fonte no total de R\$ 17.262 mil, configurando assim a discrepância com o § 1º, art. 43, da Lei nº 4.320/64 e inciso V, art. 167, da CRFB.

Em mais uma ocasião, busco beber na fonte do saber dos radiosos ensinamentos dimanados do Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira³³, que, com a retidão que lhe é peculiar, abordou com racionalidade indefectível a imperfeição visualizada pela Instrução, de forma a espelhar um perfeito retrato da postura desta Casa perante assuntos de mesma estirpe, com o qual filio-me em gênero, número e grau, *verbum ad verbum*:

Valho-me, novamente, do art. 167, da CF, mais precisamente inciso V, para reafirmar que é defeso a abertura de crédito suplementar ou especial sem indicação dos recursos correspondentes. Lendo o dispositivo em sentido inverso, chegaremos à conclusão de que a abertura de tais créditos é necessariamente precedida da indicação da fonte de recursos equivalente. No caso presente houve indicação de fonte em montante inferior aos créditos abertos, que, estrito sensu, significa a ausência de indicação de fonte para os créditos que sobejaram o superávit extraído do Balanço Patrimonial de 2009. Em nova ocasião, verifica-se a adoção de rota contrária aos ditames constitucionais.

O Legislador Constituinte andou bem ao estabelecer as vedações do art. 167, especialmente o inciso V, porquanto, compõe pilar fundamental para a gestão fiscal responsável.

É certo que o Tribunal de Contas da Paraíba, quando se depara com idêntica situação, tem guardado posição pela

³³ Processo TC nº 3253/11; Prestação de Contas Anual do Poder Executivo do Estado da Paraíba, exercício 2010.

ausência de ato irregular quando os créditos abertos sem fontes de recursos que os alicercem não são utilizados. Nada obstante a postura adotada por esta Corte, é preciso que se diga que o preceptivo constitucional não faz referência, em nenhum momento, a utilização dos mesmos, cingindo-se tão somente ao instante da abertura. Ademais, entendo que o interessado deveria demonstrar de forma cabal que os créditos abertos e contestados não foram utilizados.

No vertente feito, todavia, em atenção ao Princípio da Segurança Jurídica, não emitirei manifestação destoante das decisões já prolatadas em apreciações anteriores, sem prejuízo de ponderações no sentido de que este Egrégio Tribunal Pleno, avance no estudo da matéria pacificando o entendimento sobre o tema. (grifei)

Como assentado no excerto estampado, esta Corte entende que a falha pode sofrer mitigação na medida em que os créditos abertos sem fonte de recursos correspondentes não são utilizados. Dito isso, é de bom alvitre verificar a utilização ou não dos referidos créditos.

Ao término de 2012, os créditos ordinários e suplementares autorizados somavam R\$ 8.844.994 mil, enquanto as despesas empenhadas a contas desses atingiu R\$ 7.614.313 mil, restando, portanto, 1.230.681 mil em créditos não utilizados (Relatório Inicial, Tabela 3.1.2.a, fl. 362).

Se pinçarmos apenas a função Educação, na qual o FUNDEB está englobado, veremos que as dotações atualizadas renderam R\$ 1.624.943 mil, para uma despesa empenhada de R\$ 1.476.240 mil; como resultado, desbordaram créditos não usados no montante de R\$ 148.703 mil.

Sem embaraços, é possível afirmar que, apesar de abertos sem fonte de recursos capaz de comportá-los, os créditos suplementares não foram solicitados para a execução da despesa e, em sendo assim, com esteio no posicionamento do Sinédrio, aceno para a relevação da impropriedade, sem prejuízo de recomendação ao Chefe do Poder Executivo com vistas a promover um controle estrito das fontes

de recursos para abertura de crédito, evitando, assim, a repetição do descompasso avistado.

- Receita do Fundo de Combate à Pobreza lançada pela Secretaria de Estado das Finanças, acarretando inconsistências nas informações contábeis referentes à receita orçamentária do mencionado Fundo.

Reza o exórdio que o valor arrecadado e destinado ao FUNCEP (R\$ 80.430 mil) não transita pelo seu balanço financeiro como receita orçamentária, recebendo, mediante receitas transferências (extraorçamentárias), a quantia de R\$ 12.783 mil. Salienta que, desde 2006 até a presente data, os recursos auferidos são lançados pela Secretaria de Finanças, provocando distorções no FUNDO.

Por seu turno, a defesa alega que a arrecadação ocorre, por meio de Documento de Arrecadação do Estado (DAR), em código específico, migrando os respectivos recursos para a conta do FUNCEP, fonte de recursos 06, vinculada à Secretaria de Finanças, aliás, informação confirmada pelos Peritos do Tribunal.

Observa-se, em princípio, que as convergências são maiores que as divergências, residindo estas na escassa movimentação contábil pelos demonstrativos do Fundo.

A informação contábil, para ter validade, deve possuir alguns atributos, a saber: confiabilidade, tempestividade, compreensibilidade e comparabilidade. Sem tais características, os registros feitos pela contabilidade pouco se prestam ao seu mister, quais sejam: servir de ferramenta gerencial/administrativa, de planejamento e controle. Se ela (informação contábil) não ecoa a realidade dos fatos, não será digna de confiança, terá a compreensão comprometida e será sem efeitos para fins de comparação, ou seja, possuirá pouca serventia.

Dito isso, fica complicado para os usuários da informação, principalmente, externos, acompanhar a arrecadação e os desencaixes que ocorrem por conta do Fundo, causando óbice tanto ao controle externo quanto ao social. Portanto, a exemplo do manifestado pelo *Parquet*, cabe recomendar ao Executivo que desenvolva mecanismos que possibilitem maior transparência na execução

orçamentária e financeira do FUNCEP, inclusive, com o tráfego da informação pelos respectivos demonstrativos contábeis.

- Concessão de Bolsa Desempenho por meio de Decreto.

Sobre a prefalada concessão, advogo no sentido de que a representante do *Parquet*, de forma sucinta, porém, completa, tratou a problemática acertadamente, sem espaço para divagações em quaisquer direções, razão pela qual curvo-me aos argumentos manejados, fazendo deles os meus, à exceção, do caráter remuneratório da Bolsa, *ipsis litteris*:

De acordo com os autos, a Lei Estadual n.º 9.383/2011 autorizou o Poder Executivo a conceder aos servidores ocupantes de cargo de provimento efetivo a denominada “bolsa de desempenho profissional”. A mesma lei outorgou ao Chefe do Executivo Estadual ampla competência para definir as categorias profissionais contempladas com a citada parcela remuneratória, bem como para fixar o seu valor e os critérios para a concessão. Destarte, houve a edição do Decreto n.º 32.160/2011, alterado pelo Decreto n.º 32.719/2012, ambos regulamentando a matéria. Na ocasião, a benesse remuneratória, a juízo do Governador, foi conferida aos servidores do magistério e militares.

Por outro lado, neste contexto, percebe-se que a lei estadual em referência estabeleceu exacerbada competência ao Poder Executivo para, com fundamento no juízo de discricionariedade e conveniência, determinar os valores da “bolsa” e para a escolha das categorias profissionais agraciadas, despontando desse panorama a inconstitucionalidade dos atos normativos em apreço, especialmente diante da jurisprudência dominante do Supremo Tribunal Federal, disposta no seguinte aresto:

(...)

É indispensável, nessa quadra, que a parcela remuneratória denominada “bolsa de desempenho profissional” seja regulamentada por lei específica, a teor do art. 37, inciso X, da Constituição Federal, sendo recomendável que o Chefe do Poder Executivo, caso entenda pela manutenção da vantagem pecuniária em causa, encaminhe projeto de lei ao Legislativo Estadual disciplinando a sua respectiva concessão, principalmente quando se sabe que “compete exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de leis que disponham sobre a remuneração de pessoal” (STF, ADIN n.º 4433/MC, Relatora: Ministra Ellen Gracie, j. em 06.10.2010). (grifo nosso)

- Divergência a menor de R\$ 86.723 mil entre as receitas adicionais constantes no Anexo X do RREO do 6º Bimestre/SAGRES e à efetivamente repassada pelo FNDE.

Sublinhe-se que a discrepância é bem menor que a contida no título do tópico. Após a análise de defesa, a Auditoria reconheceu parcela significativa dos argumentos ministrados pelos subscritores do arrazoado, fazendo cair a diferença para R\$ 21.759 mil.

Entendo que assiste razão ao interessado. Não é novidade que o Governo Federal, no crepúsculo de determinado exercício, por volta do dia 28/12, encaminha a rede bancária ordem para efetuar a liberação de determinadas transferências, inclusive convênios e demais verbas atreladas ao FNDE, que, de fato, só adentraram à conta do destinatário no alvorecer do ano vindouro. Desta forma, a contabilidade do Fundo Nacional de Desenvolvimento do Ensino – FNDE registra a saída do recurso em dado exercício, todavia, a entrada e efetiva escrituração na outra ponta (destinatário) só ocorre no período seguinte, causando aparente incongruência entre as escritas contábeis federal e do Ente beneficiário.

Com base na documentação apresentada (Doc. 17), o descasamento encontra-se esclarecido, não havendo motivos para qualquer reprimenda.

- Não envio das Metas Bimestrais de Arrecadação – MBA, contrariando o que dispõe o § 2 do artigo 3º da RN TC nº07/2009.

Em socorro próprio, a defesa alardeia que as Metas Bimestrais de Arrecadação – MDA foram divulgadas em Diário Oficial, regular e tempestivamente, não comprometendo a transparência. Ademais, roga pela desconsideração da pecha em virtude da competência para o encaminhamento repousar sobre os ombros da Secretaria de Estado da Receita e não do Chefe do Executivo.

Antes de qualquer comentário, vejamos o que fora entabulado na referida norma infralegal (RN TC nº07/2009):

Art. 3º. Os Gestores Públicos estaduais e municipais enviarão ao Tribunal de Contas do Estado, até o último dia do mês seguinte ao de referência, os balancetes mensais da administração direta e indireta abrangendo os atos de gestão praticados no mês a que se referirem, exclusivamente por meio eletrônico.

(...)

§ 2º. O Relatório Resumido de Execução Orçamentária (REO), Relatório de Gestão Fiscal (RGF), Cronograma de Execução Mensal de Desembolso (CMD) e Metas Bimestrais de Arrecadação (MBA) serão remetidos juntamente com o balancete a ser entregue no mês em que forem publicados, observados os prazos e condições da Lei de Responsabilidade Fiscal. (grifamos)

Sob a ótica deste Relator, não é admissível tratar como irregular um suposto ato omissivo, quando aquele que cobra concorreu diretamente para a inércia do demandado. Explico: a Resolução destacada, ao utilizar-se do advérbio de exclusão “exclusivamente”, sinônimo de unicamente, restringe a possibilidade de envio por quaisquer outro meio, que não seja o eletrônico. Entretanto, a Assessoria Técnica (ASTEC) deste Tribunal, por meio de declaração (Doc. 02), atendendo a solicitação da Gerência de Planejamento do Estado, confirmou a impossibilidade de

encaminhamento do referido material pela via de eleição, devendo, pois, o interessado protocolar o anexo reclamado em meio físico, ou seja, papel.

Se o TCE/PB não ofereceu suporte suficiente para recepcionar as MBA da forma instituída normativamente, como conceber a cobrança de envio e, no caso de ausência, penalização com esteio na retro mencionada Resolução?

Por certo, ante o impedimento tecnológico, não poderia se furtar o gestor de oferecer a esta Casa o Anexo por vias alternativas, como bem informou a ASTEC. Aliás, quanto ao Cronograma de Desembolso Mensal – CDM o Executivo foi diligente ao protocolizá-lo fisicamente, fato que necessitaria ser repetido em relação as MBA.

Desta feita, resta evidente a culpa concorrente do TCE, ao não disponibilizar o espaço adequado para envio eletrônico, assim como, do Executivo que assumiria o dever de fazer chegar ao Órgão de Controle o material por outros caminhos. Cabe agora recomendar a própria Corte de Contas que promova os ajustes hábeis para tornar a Resolução de toda exequível e ao Governo do Estado com vistas a não mais incorrer na omissão, utilizando-se para tanto de todos os meios capazes de suprir a lacuna.

- Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, mesmo considerando os gastos com ensino superior, alcançou o percentual de 24,29% da receita líquida de impostos e transferências, não atingindo o mínimo constitucionalmente exigido.

O tema aplicações em MDE sempre transporta consigo grande carga de polêmicas, sejam elas relacionadas à receita base de impostos e transferências, à metodologia empregada ou ainda às exclusões realizadas. A depender de cada fórmula usada para calcular, o percentual flutua, para mais ou para menos. Não digo que existem apurações erradas, apenas variações na interpretação da norma de regência.

A Secretaria do Tesouro Nacional - STN, órgão responsável pela edição de normas para a consolidação das contas pública no Brasil, enquanto não criado o

conselho de gestão fiscal, adota uma dada sistemática, seguida parcialmente pela Auditoria do TCE/PB, tendo em vista balizar-se também na RN TC nº13/99, que em determinados aspectos contraria as deliberações da STN. Por fim, os Membros do Pleno, eventualmente, com lastro em fundamentos robustos, discordando do mecanismo de apuração, efetuam assim ajustes que acreditam amoldar melhor ao caráter de razoabilidade e legalidade.

Dito isso, o primeiro reparo que tenho a fazer refere-se ao ensino superior. A Auditoria ao nominar a pretensa falha é categórica ao afirmar “considerando os gastos com ensino superior”, abrindo brechas para se pensar que as despesas com 3º grau de ensino não podem ser incluídas na MDE. A Constituição Federal é taxativa ao estabelecer que cabe aos Estados e ao Distrito Federal a atuação prioritária no ensino fundamental e médio. Ao mencionar a expressão “prioritária”, quis o constituinte dar um enfoque destacado a esses níveis de ensino, no entanto, sem dele excluir a competência para os encargos com os demais estratos educacionais.

Por se constituir também dever do Estado, creio que o termo estampado é indevido.

Outro ponto a ensejar debate é a apuração da receita de imposto e transferência. Há mais de uma década o Pleno do Tribunal de Contas da Paraíba tem reiteradamente decidido que as receitas auferidas da cobrança de juros de mora e multa sobre impostos e dívida ativa não integram a receita base para definição do quantum a aplicar em MDE. Em ambos os casos (juros e multas de mora), há uma penalização ao contribuinte que recolher o tributo fora do prazo de vencimento. Embora decorra do fato principal, a cobrança de imposto, dele se descola na sua natureza, posto que é sanção ao sujeito passivo que providenciou o recolhimento intempestivamente. É medida lançada para coibir atrasos e desestimular o não pagamento, almejando a disponibilização dos recursos no menor espaço de tempo aos cofres públicos. Em outras palavras, não é imposto na sua essência.

Para ilustrar o meu pensamento trago à baila o salutar escólio do então Procurador (hoje Conselheiro) André Carlo Torres Pontes, lavrado no almanaque processual TC 05500/2002 (Parecer 1269/2004), aqui reproduzido, *in litteris*:

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

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

Outra razão óbvia para não se poder incorporar a receita de dívida ativa na receita base de aplicações mínimas concentra-se no princípio da eficiência (CF/88, art. 37). Este pode ser, singelamente, traduzido como norma matriz que obriga o

administrador público a agir com zelo, prudência e criatividade, sempre no sentido de promover ações públicas legítimas, necessárias e úteis à sociedade. Ora, incorporar a receita de dívida ativa à receita base de despesas mínimas é repreender o gestor pelo ato positivo de angariar os créditos da fazenda pública, na medida em que arrecadando mais também terá ele a obrigação de vincular mais receita, e desestimular, ato contínuo, providências no sentido de arrecadar os haveres estatais.

Recostado no mesmo espaldar, o Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira, quando Relator da contas do Executivo Estadual, exercício de 2008 (processo TC nº2023/09), em seu irretorquível voto, assim vaticinou:

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

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

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

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

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

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

Considerando-se que as multas moratórias, incluídas pela Auditoria, decorrerem do pagamento intempestivo de impostos, as mesmas não são albergadas pelo CTN, como

tributos, mais precisamente impostos, posto que, como definido no art. 3º, o tributo não constitui sanção por ato de infringência legal de qualquer natureza.

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

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

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

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

Os juros moratórios guardam estreito paralelismo com as multas moratórias. Ambos os casos representam pena pecuniária pela insolvência do devedor, no caso o contribuinte, em saldar seus compromissos legais ou contratuais. Usando a homogeneidade de raciocínio, compreendo que, também, os juros moratórios, mesmo vinculados ao pagamento extemporâneo de tributo, não possuem natureza tributária, portanto, passo a excluí-los da base de cálculo de aplicações constitucionais.

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

Considerando a tese defendida, a receita de impostos e transferências divulgada pela Auditoria deve ser subtraída da quantia de R\$ 58.813 mil, conforme quadro abaixo:

Mil R\$

Receitas que não relacionadas a impostos e transferências	
Juros e multa de mora e outros encargos do ICMS	42.666
Multas, juros de mora, atualização monetária e outros encargos da Dívida Ativa do ICMS	11.072
Juros e multa de mora e outros encargos do IPVA	5.071
Multas, juros de mora, atualização monetária e outros encargos da Dívida Ativa do IPVA	4
Total das exclusões da receita de imposto e transferência	58.813

Após os reparos, o piso para aplicações em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino fica bem exposto na tabela a seguir impressa:

Mil R\$

Valor Mínimo a ser empregado em MDE	
Receita de impostos e transferências apurada pela Unidade Técnica de Instrução	5.913.215
Exclusões necessárias	58.813
Receita ajustada	5.854.402
Limite mínimo a ser aplicado (25% da RIT)	1.463.601

Outro arranjo pendente é o fato da edição da Portaria nº 537, de 18/09/2013, editada pela STN, que altera o Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF (5ª edição, aprovado pela Portaria nº 637/2012), não ter sido considerado pelos Técnicos desta Casa.

A Portaria modificada aprovava o Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF, cuja metodologia seria utilizada na apuração, entre outros, do percentual de aplicação em MDE, exercício 2012.

Na alínea “a”, inciso II, art. 1º da Portaria em questão (537/2013), a STN manda incluir nos gastos com MDE o valor das despesas vinculadas ao *superávit* financeiro dos recursos do FUNDEB, do exercício anterior ao de referência, até o limite de 5%. A Portaria reestruturada (STN 637/2012), guia da Auditoria, informava a retirada do cômputo desse valor.

Alguns poderiam vindicar que tal mudança apurativa apenas deveria ser validada para o exercício de 2013. Discordo. Discordo e explico. Pelo entendimento anterior, o *superávit* financeiro do FUNDEB, que já não contara com aplicação no ano de sua ocorrência, também, era desconsiderado para esse fim no exercício de efetiva utilização, situando-se numa zona de indefinição, posto que não estava atrelado a período algum. Permanecia no limbo escritural, sem definição do espaço temporal no qual seria incluído.

Muito embora tardia (visão pessoal), a justa medida corretiva denota a mudança do pensamento do Órgão responsável pela harmonização das contas públicas nacionais e, em nossa modesta opinião, não deve ter aplicabilidade apenas futura, porquanto remove um erro procedimental histórico, podendo, sim, em situações específicas, produzir efeitos pretéritos, a exemplo do caso em testilha.

Por dever de justiça, a importância custeada com o *superávit* financeiro do FUNDEB do exercício anterior ao de referência há de ser incluída. Não se pode olvidar que parcela dos créditos suplementares abertos lastreados no *superávit* financeiro não possuía cobertura para tanto, é o que se pode evidenciar do item no qual foi tratado “Crédito suplementar aberto sem fonte de recurso suficientes, contrariando o art. 43, § 1º, da Lei nº 4.320/64 ”.

Desta feita, ao montante encontrado pela Auditoria passo a adicionar a cifra de R\$ 20.954 mil.

Continuando a reforma, vale salientar que a Auditoria do TCE/PB apura o percentual do MDE amparada em duas fontes não convergentes, a saber: os Manuais de Demonstrativos Fiscais da STN e a Resolução RN TC 13/99. Não quero dizer que o Corpo de Instrução esteja errado, posto que este, ao prestigiar a norma interna – que, a meu ver, deveria ser revogada – deixa de comungar com as diretrizes emanadas pelo Órgão Central de Contabilidade.

Qual seria a dissintonia existente entre as precitadas regras? A STN instrui que a apuração deve considerar a despesa empenhada, paga ou não, desde que haja disponibilidade financeira para suportar o valor inscrito em restos a pagar. Já a Resolução Normativa do TCE/PB considera como gastos de MDE aqueles

empenhados/pagos no exercício somados aos Restos a Pagar inscritos e quitados até 31/03 do período subsequente ao de referência.

Com efeito, exsurge então nova indagação: que razões motivaram a aprovação da citada resolução? A resposta só pode ser dada com um rápido passeio na história desta Corte. Na década de 90, portanto, antes da edição da LRF, era prática comum, para o atingimento dos percentuais de aplicação em MDE, o empenhamento de despesas no apagar das luzes de determinado exercício, inscrevê-las em restos a pagar e, no período seguinte, cancelá-las. Expediente que transfigurava os demonstrativos, fornecendo uma falsa sensação de cumprimento da exigência, tão somente contribuía para uma pífia aplicação de recursos na Educação.

Atentos ao movimento nebuloso, os Membros que compunham aquele Pleno decidiram normatizar a matéria de forma a impedir o artifício danoso. Para tanto, instituíram que só contaria como aplicação os Restos a Pagar adimplidos até 31/03 do exercício subsequente, instante derradeiro para entrega da Prestação de Contas.

Naquela época, a cautela era justificada, hoje não. Depois da LRF, a STN, como dito anteriormente, passou a formular padrões metodológicos de observância compulsória no território nacional, tratando a matéria aventada com o cuidado por ela requerido.

Pelo método inaugurado pela STN, se os Restos a Pagar admitidos com aplicação em dado exercício são cancelados (pendentes de pagamento) no seguinte, haverá uma repercussão negativa na apuração da MDE no ano do cancelamento, deduzindo-se a quantia do montante total apurado. Em outras palavras, na atualidade, as razões que fomentaram a criação da regra (Resolução) não mais sobrevivem, perdendo, por via de consequência, o seu objeto.

Sublinhe-se ainda que o relatório eletrônico, disponível para as contas municipais, já incorpora o pensamento da STN. Então, por que só o Governo do Estado ser tratado com restrições maiores? Devemos refletir sobre o assunto e, quem sabe, pacificar a contenda, tornando a normativa infralegal apenas uma peça a contar a história da Casa em determinada ocasião.

Para fechar o raciocínio, vejo como encargo obrigatório a inclusão dos Restos a Pagar expurgados pela Unidade Técnica, por não terem sido pagos até 31/03/2013, no valor de R\$ 60.687 mil.

Finalizando os acertos, a Auditoria entendeu como despesa incompatível com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE os gastos atinentes à construção da 2ª etapa do Museu Assis Chateaubriand e do Museu do Artista Popular, ambos no campus da UEPB, na importância de R\$ 4.641 mil.

De certa maneira a questão não envolve maiores esforços, visto que fora tratada na apreciação das contas do exercício anterior (2011) e, naquele momento, não houve divergência sobre a sua inclusão. Como brinde e representando as manifestações, quase uníssonas sobre o assunto, trago à colação mais um valioso, conciso e retumbante pronunciamento do Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras, *verbum ad verbum*:

*A Auditoria estriba o seu entendimento pela exclusão no inciso II/34, art. 71 da LDB. Em primeiro lugar, não se pode olvidar que a UEPB tem caráter eminentemente de ensino e não assistencial, cultural, muito menos esportivo. Segundo, recorrendo à definição de subvenção registrada na Lei nº 4.320/64, subvenção são transferências destinadas **a cobrir despesas de custeio** das entidades beneficiadas, distinguindo-se as sociais (instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa) e as econômicas (empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril), ou seja, são despesas que não guardam relação com a edificação de equipamentos (despesas de capital).*

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

³⁴ Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:
II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;

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

Isso posto, admito a inclusão de tais gastos.

Feitas as correções pretendidas, faço elaborar um quadro demonstrativo indicando o percentual de emprego de recursos na MDE tomando por norte as regras que orientam a STN, a Auditoria e este Relator.

Apuração do percentual de aplicação em MDE			
Descrição	Relator	STN	Auditoria
Aplicação admitida pela Auditoria	1.436.337	1.436.337	1.436.337
(-) Restos a pagar de 2011 pagos entre 01/04/12 a 31/12/12 (incluído pela metodologia da RN TC nº 13/99)*	16.596	16.596	-
(+) Restos a pagar inscritos em 31/12/12 e não pagos até 31/03/13	60.687	60.687	-
(+) Despesas custeadas com o superavit financeiro do FUNDEB do ano anterior	20.954	20.954	-
(+) Despesas com Museus	4.641	-	-
(=) Total de aplicação em MDE	1.539.215	1.534.574	1.436.337
Receita de Impostos e Transferências	5.854.402	5.913.215	5.913.215
Valor mínimo a ser aplicado	1.463.601	1.478.304	1.478.304
Percentual de aplicação em MDE	26,29%	25,95%	24,29%

Notas explicativas:

- Os Restos a Pagar inscritos em 2011 e pagos depois de 31/03/12 e até 31/12/12, incluídos na apuração da Auditoria, por força da RN TC nº 13/99, foram excluídos para compatibilizar com o entendimento da Secretaria do Tesouro Nacional.

Ao término das explanações, a clareza transmitida pela planilha chega a ofuscar até mesmo um desatento leitor, cuja percepção é nítida no sentido de que a exigência é descumprida apenas se utilizados critérios mistos de apuração (STN e RN TC nº 13/99), à semelhança do personagem criado por Mary Shelley.

Portanto, não há censura a ser formatada.

Por tudo o explicitado nas linhas precedentes, e considerando as informações constantes dos Relatórios da auditoria, bem como as ponderações da autoria do Ministério Público junto a este Tribunal de Contas, este Relator **vota** no sentido de que este Tribunal de Contas:

1. Emita Parecer Favorável à aprovação das Contas de Governo do Sr. Ricardo Vieira Coutinho, Governador do Estado da Paraíba, concernente ao exercício financeiro de 2012;

2. Emita Parecer favorável à aprovação das Contas de Governo do Sr. Rômulo José Gouveia (Vice-Governador no exercício do cargo de Governador) e do Sr. Abraham Lincoln da Cunha Ramos (Presidente do Tribunal de Justiça da Paraíba no exercício do cargo de Governador), concernentes ao exercício financeiro de 2012, e em Acórdão separado:

3. Declare o atendimento parcial às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, no exercício de 2012, pelo Sr. Ricardo Vieira Coutinho, Governador do Estado da Paraíba;

4. Declare o atendimento integral às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, no exercício de 2012, pelo Sr. Rômulo José Gouveia e pelo Sr. Abraham Lincoln da Cunha Ramos;

5. Recomende ao Exmo. Governador do Estado, no sentido de que esta autoridade:

5.1. Adote as providências pertinentes com vistas à regulamentação da “bolsa de desempenho profissional” por meio de lei específica;

5.2. Adote as medidas necessárias ao fiel cumprimento do art. 18, da Lei de Responsabilidade Fiscal, quanto à temática referente aos gastos totais com pessoal;

5.3. Faça cumprir todas as normas de regência quanto aos registros contábeis e escrituração, inclusive no que diz respeito ao registro das deduções referentes às renúncias a ser feito em conformidade com o Manual de Contabilidade Aplicada ao setor Público, bem como a adoção de medidas corretivas em relação ao

registro de “despesas a apropriar”, possibilitando, assim, o correto, adequado e eficaz controle dos atos do Poder Público, bem como de todos os atos normativos expedidos por esta Corte sobre a otimização da Prestação de Contas de Governo;

5.4. Atenda aos postulados e exigências contidos na Lei Complementar Nacional n.º 141/2012, sem prejuízo do emprego de ações e planos voltados à melhoria do serviço público de saúde, evitando, dessa forma, a reincidência da situação detectada pela Auditoria quando das inspeções in loco à rede hospitalar do Estado (fls. 176 e seguintes);

5.5. Envide esforços para que se faça cumprir as metas fiscais previstas na LDO, no tocante ao Resultado Nominal, permitindo, dessa forma, o restabelecimento da Dívida Fiscal Líquida aos parâmetros estabelecidos;

5.6. Adote medidas concretas visando à economicidade de despesas, especialmente a diminuição dos dispêndios com publicidade institucional e a instituição de maior eficiência nas políticas públicas destinadas ao EMPREENDER – PB, ao Pacto pelo Desenvolvimento Social da Paraíba, além de uma execução mais efetiva do Orçamento Democrático (OD);

5.7. Proceda ao fiel cumprimento dos Princípios Jurídicos do Planejamento, da Transparência e dos postulados plasmados no art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988, notadamente no que diz respeito às ações referentes a obras e projetos oriundos do orçamento democrático, o qual visa atender aos anseios da população, aí incluídas as ações destinadas à capacitação de recursos humanos e especialização de policiais, com vistas à melhoria da segurança pública do Estado, bem como aquelas destinadas à melhoria da qualidade de ensino e à oferta de vagas nas Instituições de Ensino;

5.8. Adote as medidas de sua competência com vistas à realização de concurso público como forma de ingresso de servidores nos quadros da Administração Estadual, desconstituindo, assim, a situação detectada pela Auditoria quanto aos chamados “codificados”, restabelecendo a legalidade;

5.9. Proceda à adoção das medidas saneadoras visando ao equilíbrio atuarial do Regime Próprio de Previdência, tendo em vista a crescente demanda de beneficiários em contraposição à baixa arrecadação do sistema previdenciário;

5.10. Mobilize-se, efetivamente, no sentido de corrigir as falhas detectadas no sistema de saúde, as quais abrangem desde a deficiência no controle de estoque de medicamentos à constatação da inexistência de equipamentos hospitalares, ou à existência de equipamentos hospitalares inoperantes, bem como às decorrentes dos Convênios provenientes do Pacto pelo Desenvolvimento Social da Paraíba na área da Educação, elencadas em Relatório elaborado pela Auditoria desta Corte;

É o voto.

DECISÃO DO PLENO

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC nº 04550/13, referente à Prestação de Contas do Governo do Estado da Paraíba, de responsabilidade do Governador do Estado, Sr. Ricardo Vieira Coutinho, e dos Srs. Rômulo José Gouveia (Vice-Governador no exercício do cargo de Governador) e do Sr. Abraham Lincoln da Cunha Ramos (Presidente do Tribunal de Justiça da Paraíba no exercício do cargo de Governador), concernentes ao exercício financeiro de 2012; e,

CONSIDERANDO que foram evidenciados eletronicamente os documentos que compõem as presentes contas junto a este Tribunal, e que tal registro está em consonância com os Princípios da Transparência e da Publicidade, que estabelecem a ampla divulgação dos atos de gestão para controle e acompanhamento por parte da sociedade civil;

CONSIDERANDO que as demais deliberações atinentes ao Presente Processo, inclusive a declaração de atendimento às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, serão objeto de Acórdão específico;

CONSIDERANDO, o Relatório e o Voto do Relator, o Parecer do Ministério Público junto a esta Corte, e o mais que dos autos consta;

Os MEMBROS do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), na sessão plenária realizada nesta data, **decidem**, à **unanimidade**, emitir e encaminhar ao julgamento da Egrégia Assembléia Legislativa do Estado da Paraíba:

1. Parecer Favorável à aprovação das Contas de Governo do Sr. Ricardo Vieira Coutinho, Governador do Estado da Paraíba, concernente ao exercício financeiro de 2012;

2. Parecer favorável à aprovação das Contas de Governo do Sr. Rômulo José Gouveia (Vice-Governador no exercício do cargo de Governador) e do Sr. Abraham Lincoln da Cunha Ramos (Presidente do Tribunal de Justiça da Paraíba no exercício do cargo de Governador), concernentes ao exercício financeiro de 2012.

Publique-se, registre-se, cumpra-se.
TC - PLENÁRIO MINISTRO JOÃO AGRIPINO
João Pessoa, 27 de Janeiro de 2014.

Em 27 de Janeiro de 2014



Assinado Eletronicamente

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

Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira

PRESIDENTE



Assinado Eletronicamente

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

Cons. Arthur Paredes Cunha Lima

RELATOR



Assinado Eletronicamente

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

Cons. Antônio Nominando Diniz Filho

CONSELHEIRO



Assinado Eletronicamente

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

Cons. Arnóbio Alves Viana

CONSELHEIRO



Assinado Eletronicamente

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

Cons. Fernando Rodrigues Catão

CONSELHEIRO



Assinado Eletronicamente

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

Cons. Umberto Silveira Porto

CONSELHEIRO



Assinado Eletronicamente

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

Cons. André Carlo Torres Pontes

CONSELHEIRO



Assinado Eletronicamente

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

Elvira Samara Pereira de Oliveira

PROCURADOR(A) GERAL