



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC Nº 03253/11

ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DO GOVERNO DO ESTADO – EXERCÍCIO DE 2010

RESPONSÁVEIS: EX-GOVERNADOR JOSÉ TARGINO MARANHÃO E DESEMBARGADOR LUIZ SÍLVIO RAMALHO JUNIOR

RELATOR: CONSELHEIRO FLÁVIO SÁTIRO FERNANDES

ACÓRDÃO relativo à PRESTAÇÃO DE CONTAS DAS GESTÕES GERAL E FISCAL do Ex-Governador JOSÉ TARGINO MARANHÃO, referente ao Exercício de 2010, (de 01/01 a 14/09 e 01/10 a 31/12/2010).

ACÓRDÃO APL – TC – 0013/12

Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO TC 03253/11, referente às PRESTAÇÕES DE CONTAS ANUAIS DAS GESTÕES GERAL E FISCAL, relativas ao Exercício de 2010, apresentadas a esta Corte, pelos Excelentíssimos Senhores JOSÉ TARGINO MARANHÃO e LUIZ SÍLVIO RAMALHO JUNIOR, ACORDAM os Membros do Tribunal de Contas do Estado, relativamente às contas do primeiro, com o impedimento declarado do Conselheiro Arthur Paredes Cunha Lima, em:

- a) **à unanimidade**, DECLARAR o atendimento parcial às exigências da Lei de Responsabilidade Fiscal, por parte do Ex-Governador José Targino Maranhão, haja vista as situações verificadas em seus períodos governamentais e apontadas nos autos;
- b) **à maioria**, por três votos a dois (3x2), vencidos o Relator e o Conselheiro Arnóbio Alves Viana, APLICAR ao mencionado gestor, multa de R\$ 4.150,00 (quatro mil cento e cinquenta reais), assinando o prazo de sessenta (60) dias para que se efetue o seu recolhimento aos cofres estaduais, em favor do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança judicial, na forma usualmente estabelecida por este Tribunal;
- c) **à unanimidade**, RECOMENDAR à atual gestão os cuidados e providências necessários ao exato cumprimento das leis, notadamente:
 1. proceder ao correto registro de receitas e despesas;

6



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC Nº 03253/11

2. evitar a ocorrência de “despesas a apropriar”, zelando pelo completo suprimimento das dotações, desde o início do exercício;
3. atender às recomendações e determinações emanadas desta Corte;
4. cuidar para o atendimento à legalidade no tocante à abertura de créditos adicionais;
5. zelar pelo atingimento das metas fiscais previstas na LDO;
6. inadmitir o ingresso de servidores, a qualquer título, sem o indispensável concurso público, evitando a ultrapassagem do limite de despesas com pessoal;
7. incrementar, nos exercícios de 2012 e seguintes, os recursos aplicados em favor do ensino médio, de modo a favorecer-lhe uma maior universalidade, em benefício da população.

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

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

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

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC Nº 03253/11

Tribunal, no caso dos Municípios, quando tal situação é reconhecida e o governo municipal a regulariza, mesmo que ao final do exercício.

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

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

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

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

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

Conforme consta nos autos do processo TC nº 02548/10, relativo às contas do, exercício de 2009, o Acórdão APL TC 01248/10, respeitante àquelas contas, teve a publicação efetuada na edição do Diário Oficial Eletrônico em 18 de maio de 2011, não havendo como cumprir as recomendações nele contidas no exercício de 2010. Todavia, as recomendações a que se refere o órgão técnico estão embasadas no art. 208, inciso II,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC Nº 03253/11

da CF que preceitua “a progressiva universalização do ensino médio gratuito” e em seu art. 211, § 3º, que dispõe: “Os Estados e Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio”. Como o próprio interessado reconhece que no exercício sob análise verificou-se uma diminuição na aplicação de recursos quanto ao ensino médio, dando-se um incremento substancial no ensino infantil e ensino superior, o que foi revelado pela instalação de novos Campi da UEPB, continua cabendo a recomendação no que se refere ao ensino médio, direcionada ao atual governante, com vistas ao corrente exercício de 2012.

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

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

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

Descabe, completamente, a interpretação da Auditoria em torno da matéria, entendendo que as despesas com saneamento somente são admissíveis como despesas com saúde quando estiverem associados ao controle de vetores. Embora tal opinião



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC Nº 03253/11

esteja embasada em manifestação do Conselho Nacional de Saúde, cujas normas não se podem sobrepor às manifestações dos Tribunais de Contas, salvo se amparadas por lei ainda não existente, não tem aquela respaldo suficiente para alijar os investimentos em saneamento. Mormente, frente à Lei 11.445/2007, que estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico e para a política federal de saneamento básico, da qual podemos apontar alguns tópicos elucidativos da questão, a exemplo dos que a seguir se indicam e nos quais se vislumbra a intenção legal de prestigiar a questão da saúde.

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

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

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

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

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

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC Nº 03253/11

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

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

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

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

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC Nº 03253/11

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

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

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

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

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC Nº **03253/11**

termos é despidiendo aqui transcrever, na qual, fundamentando sua decisão, decidiu por manter o ato em referência.

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

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

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

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

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

Assinalou, também, a Auditoria a falta de cumprimento da meta relativa ao RESULTADO PRIMÁRIO, porquanto tal meta fixada na Lei de Diretrizes



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC Nº 03253/11

Orçamentárias previa um resultado primário da ordem de R\$ 135.850 mil e o resultado alcançado no exercício correspondeu a um “déficit” de R\$ 205.002 mil, correspondendo a um montante 172,91% inferior ao valor referente ao mesmo período do exercício anterior.

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

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

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

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

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

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

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC Nº 03253/11

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

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

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

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

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

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC Nº 03253/11

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

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

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

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

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

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

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

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC Nº 03253/11

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

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

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

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

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

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

Assim exige o sentimento de justiça.

Louve-se, nesta oportunidade, o comportamento do Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho que, Presidente desta Corte, à época, acatou o Alerta e não



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC Nº 03253/11

procurou proteger-se por trás de um *mandamus* de fundamentação duvidosa. Lembre-se, ademais, para ser completo o encômio, que S. Excelência, como é por demais sabido, privou-se de remeter ao Poder Legislativo proposta de lei que alterava a estrutura de cargos e carreira do TCE e concedia benefícios aos seus servidores, o que era o seu grande sonho como dirigente deste Tribunal.

Registro e elogio também feitos por um sentimento de justiça.

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

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

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

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

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

Para relevar essa irregularidade, no tocante ao Chefe do Poder Judiciário, provisoriamente investido na Chefia do Poder Executivo estadual, e profligar o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Processo TC Nº 03253/11

comportamento do titular do cargo, o parecer ministerial lança mão de subjetivações que não podem medrar na análise deste feito. Diz a citada peça:

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

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

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

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

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

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

Sala das Sessões do TCE – Plenário Ministro João Agripino Filho

João Pessoa, 06 de janeiro de 2012.

Conselheiro Fernando Rodrigues Catão
Presidente

Conselheiro Flávio Sávio Fernandes
Relator

Fui presente:

Isabella Barbosa Marinho Falcão
Procuradora Geral