



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

TRIBUNAL PLENO

*PROCESSO TC 05959/20*

Origem: Governo do Estado da Paraíba

Natureza: Prestação de Contas Anuais – Exercício de 2019

Responsáveis: Governador João Azevêdo Lins Filho (períodos: 01/01 a 14/11 e 25/11 a 31/12)

Vice-Governadora Ana Lígia da Costa Feliciano (período: 15/11 a 20/11)

Desembargador Márcio Murilo da Cunha Ramos (período: 21/11 a 24/11)

Procurador: Fábio Andrade Medeiros

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Governo do Estado. Atribuições gerenciais. Improriedades formais remanescentes afetas à gestão administrativa de órgãos e entidades da administração direta e indireta. **Contas da Vice-Governadora e do Presidente do Tribunal de Justiça**, no exercício do cargo de Governador. Exíguo lapso de gestão por apenas seis e quatro dias, respectivamente. Ausência de atos impactantes na gestão fiscal ou global. Emissão de parecer favorável. **Contas do Governador.** Aplicação em ações e serviços públicos de saúde em índice inferior ao mínimo constitucional. Admissão irregular de pessoal na forma de codificados, em descumprimento, inclusive, de decisão deste Tribunal. Parecer contrário à aprovação da prestação de contas. Atendimento da Lei de Responsabilidade Fiscal. Aplicação de multa ao Governador. Recomendações. Determinação. Comunicações. Encaminhamento. Informação.

ACÓRDÃO APL – TC 00110/22

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 05959/20**, sobre a prestação de contas advinda do Governo do Estado da Paraíba, cuja responsabilidade coube ao Exmo. Senhor JOÃO AZEVÊDO LINS FILHO (períodos: 01/01 a 14/11 e 25/11 a 31/12), à Exma. Senhora Vice-Governadora ANA LÍGIA DA COSTA FELICIANO (período: 15/11 a 20/11) e ao Exmo. Senhor Desembargador MÁRCIO MURILO DA CUNHA RAMOS (período: 21/11 a 24/11), que se sucederam no cargo de Governador do Estado da Paraíba, relativa ao exercício de **2019**, **ACORDAM** os membros do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em:



PROCESSO TC 05959/20

I) DECLARAR O ATENDIMENTO INTEGRAL dos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000).

II) APLICAR MULTA de R\$5.000,00 (cinco mil reais), correspondente a **81,78 UFR-PB¹** (oitenta e um inteiros e setenta e oito centésimo de Unidade Fiscal de Referência do Estado da Paraíba), ao Senhor JOÃO AZEVÊDO LINS FILHO (CPF 087.091.304-20), com fulcro no art. 56, II e IV, da LOTCE 18/93, pelos motivos de aplicação em ações e serviços públicos de saúde em índice inferior ao mínimo constitucional e admissão irregular de pessoal na forma de codificados, em descumprimento, inclusive, de decisão deste Tribunal, **ASSINANDO-LHE O PRAZO de 30 (trinta) dias**, contado da publicação desta decisão, para recolhimento da multa ao Tesouro do Estado, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva.

III) EXPEDIR RECOMENDAÇÕES, no sentido de que adote reais providências administrativas voltadas à resolução definitiva das irregularidades/restrições levantadas nestes autos pela Equipe Técnica desta Corte de Controle e, em especial:

- a) Promover estudos no sentido de correção de regulamentação e procedimentos do Programa EMPREENDER PB, em função das seguintes fragilidades: (1) não funciona como um crédito produtivo orientado, na medida em que a concessão de crédito tem mais características de auxílio assistencial; (2) inexistência de avaliação de impacto das liberações dos recursos nos segmentos e regiões beneficiadas, nem se observa uma prioridade de segmentos com mais potencial de acelerar a geração de emprego e renda no estado; (3) não possui uma agência de avaliação de risco para os projetos ou uma entidade ou grupo que exerça a mesma função no programa; (4) inexistência de definição acerca da apresentação de plano de negócios compatível com o valor deferido para liberação de recursos, em determinados projetos. O valor pleiteado sofre alteração, o que não implica em correspondente modificação no plano de negócios. Em consequência, pode ocorrer a inviabilização do projeto ou o seu comprometimento, sem que isso fique registrado no processo;
- b) Executar corretamente o registro no Anexo 05 do RGF (Disponibilidade de Caixa Líquida e Restos a Pagar) do aporte de recursos suficientes à cobertura da insuficiência financeira apresentada pelo RPPS – Fundo Financeiro;

¹ Regimento Interno do TCE/PB. Art. 140. (...). § 2º. O Acórdão que resultar em imposição de multa ou condenação do responsável ao ressarcimento de valores aos cofres públicos deverá indicar necessariamente o valor do débito em moeda corrente na data da imputação e no correspondente valor em Unidade Financeira de Referência (UFR-PB), ou outro índice que, por determinação legal ou opção do Tribunal, substitua-o como indexador.

Valor da UFR-PB fixado em 61,14 - referente a maio/2022, divulgado no site oficial da Secretaria de Estado da Receita da Paraíba (<https://www.receita.pb.gov.br/ser/info/indices-e-tabelas/ufr-pb>).



PROCESSO TC 05959/20

- c) Acelerar as ações e buscar mais efetividade na execução das políticas de educação, de modo a se atingir indicadores mais satisfatórios;
- d) Abster-se de utilizar os recursos de convênio como fonte para a abertura de créditos adicionais nos próximos exercícios, deixando de aplicar o disposto no § 1º, art. 107, da Lei Estadual 3.654/1971, o qual não foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988;
- e) Adequar o planejamento, por parte do Governo do Estado, à alocação dos recursos necessários, com vista a minimizar os déficits previdenciários do Fundo Financeiro.

IV) RENOVAR A DETERMINAÇÃO para incluir nas prestações de contas anuais seguintes as despesas com Bolsa de Desempenho no cálculo da despesa de pessoal, para fins do atendimento aos ditames da LRF, e utilizar-se de Lei, ao invés de Decreto, para a concessão de Bolsas de Desempenho pelo Estado.

V) RENOVAR o encaminhamento ao Ministério Público para exame da constitucionalidade da matéria concernente à concessão de Bolsa de Desempenho Profissional, de natureza remuneratória, por meio de Decreto e a quem recebe subsídio.

VI) COMUNICAR à Assembleia Legislativa do Estado as determinações e recomendações deste Tribunal de Contas sobre a instituição e operacionalização da parcela remuneratória denominada de Bolsa de Desempenho Profissional.

VII) ENCAMINHAR a questão da retenção, em favor do FUNDEB, de 20% do valor de acessório do ICMS, ao acompanhamento da gestão de 2022 do Governo do Estado, para aprofundar a análise.

VIII) COMUNICAR à Receita Federal do Brasil sobre as despesas com pagamento de prestadores de serviço, conhecidos como “codificados”, em razão da falta de quitação de contribuições previdenciárias.

IX) DETERMINAR à Auditoria apurar no acompanhamento da gestão de 2022 a diferença a ser aplicada pelo Governo do Estado em 2023 nos investimentos em ações e serviços públicos de saúde, conforme art. 25 da Lei Complementar 141/2012.

X) INFORMAR ao Gestor responsável pelas presentes contas que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, conforme dispõe o art. 138, parágrafo único, inciso VI, do Regimento Interno do Tribunal.



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba

TRIBUNAL PLENO



PROCESSO TC 05959/20

Registre-se, publique-se e encaminhe-se.
TCE – Sessão Presencial e Remota do Tribunal Pleno.
João Pessoa, 02 de maio de 2022.

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO

Conselheiro Fernando Rodrigues Catão

Presidente

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO

Conselheiro André Carlo Torres Pontes

Relator

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO

Procurador Manoel Antônio dos Santos Neto

Representante do Ministério Público junto ao TCE/PB

*PROCESSO TC 05959/20***RELATÓRIO****INTRODUÇÃO**

1. Nesse processo, está sendo apreciada, para fins de emissão de parecer prévio, a prestação de contas de **2019** advinda do Governo do Estado da Paraíba, cuja responsabilidade coube ao Exmo. Senhor JOÃO AZEVÊDO LINS FILHO (períodos: 01/01 a 14/11 e 25/11 a 31/12), à Exma. Senhora Vice-Governadora ANA LÍGIA DA COSTA FELICIANO (período: 15/11 a 20/11) e ao Exmo. Senhor Desembargador MÁRCIO MURILO DA CUNHA RAMOS (período: 21/11 a 24/11), que se sucederam no cargo de Governador do Estado da Paraíba.

2. Nessa assentada, o Tribunal de Contas exerce uma de suas mais relevantes atribuições, ao se debruçar sobre as contas anuais do Governador do Estado, cujos volume de recursos movimentados, diversidade de atribuições e abrangência regional de atuação refletem a magnitude da presente análise. Por oportuno, estendo às demais categorias de servidores da Casa, os elogios sempre creditados à equipe técnica responsável pela análise dessa prestação de contas, incluindo os membros do Ministério Público Especial, aqui tão bem representado pelo seu então MD Procurador-Geral, que emitiu vasto e perfunctório parecer nos autos. Todos, a seu tempo e modo, indiscutivelmente, contribuem para o atendimento dos objetivos rotineiramente desafiados no âmbito desse Tribunal.

3. De início, em 02/01/2019, foi determinada a formalização processo para congregar fatos identificados durante o exercício de 2019, sua análise e providências intercorrentes adotadas. Assim, foi constituído o Processo TC 00240/19. Conforme relatórios produzidos naqueles autos, cabe destacar as seguintes análises e alertas:

- 3.1. 21/01/2019 - Portal da Transparência do Estado (fls. 30/37) - Alerta 00020/19 (fl. 40);
- 3.2. 20/02/2019 – Lei de Diretrizes Orçamentárias (fls. 1040/1061);
- 3.3. 01/03/2019 – Portal da Transparência quanto às despesas com a Administração Hospitalar Indireta – Organizações Sociais (fls. 2970/3005) – Alerta 00220/19 (fls. 3105/3106);
- 3.4. 26/04/2019 – Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta, celebrado entre os compromitentes: Ministério Público de Contas, Ministério Público da Paraíba e Ministério Público do Trabalho e o compromissário: Estado da Paraíba, representado pelo Chefe do Poder Executivo e pelo Procurador Geral nos autos do Inquérito Civil Público 040.2019.00759 tendo em vista a situação de calamidade verificada na Maternidade Dr. Peregrino Filho e no Complexo Hospitalar Regional Deputado Janduhy Carneiro, ambos situados na cidade de Patos/PB (fls. 3217/3224 e 3308/3315) - Alerta 00386/19 (fl. 3225) e Alerta 00433/19 (fl. 3316);



PROCESSO TC 05959/20

- 3.5.** 09/05/2019 – Termo de Compromisso de Acerto de Conduta 001/2019 (Documento TC 21909/19), celebrado entre os compromitentes: Ministério Público Federal, Ministério Público de Contas, Ministério Público da Paraíba e Ministério Público do Trabalho e o compromissário: Estado da Paraíba, representado pelo Chefe do Poder Executivo nos autos do Inquérito Civil Público 1.24.000.001395/2018-16 (fls. 3296/3304) – Alerta 00405/19 (fl. 3305);
- 3.6.** 01/07/2019 – Alerta 00746/19 (fls. 3448/3451) - Acompanhamento da gestão. Painéis de Acompanhamento de Gestão (contratação de pessoal por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público). Verificação dos critérios legais. Necessidade de medidas preventivas e corretivas;
- 3.7.** 31/07/2019 – Alerta 01095/19 (fls. 3477/3480). Acompanhamento da gestão. Aplicação de recursos de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Pendências identificadas. Necessidade de medidas preventivas e corretivas;
- 3.8.** 10/09/2019 – Alerta 01332/19 (fls. 3725/3728) - Acompanhamento da gestão. Painéis de Acompanhamento de Gestão (contratação de pessoal por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público). Verificação dos critérios legais. Necessidade de medidas preventivas e corretivas;
- 3.9.** 12/09/2019 – Alerta 01406 (fls. 3735/3738). Acompanhamento da gestão. Painel de Acumulação de Vínculos Públicos. Pendências identificadas. Necessidade de medidas preventivas e corretivas;
- 3.10.** 08/10/2019 - gestão de janeiro a junho, envolvendo os seguintes pontos: repasse de duodécimos; orçamento e créditos adicionais; execução orçamentária; metas fiscais; gastos com pessoal e encargos; aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino; gestão dos recursos do FUNDEB – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação; investimento em ações e serviços públicos de saúde; e parcelamento previdenciário (fls. 3862/3885);
- 3.11.** 08/10/2019 – Alerta 01650/19 (fls. 3886/3889). Acompanhamento da gestão. Aplicação de recursos de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE). Pendências identificadas. Necessidade de medidas preventivas e corretivas;
- 3.12.** 18/12/2019 – receita tributária do Estado (fls. 5125/5145);



PROCESSO TC 05959/20

3.13. 25/03/2020 – relatório prévio da prestação de contas anual (fls. 5716/5757);

3.14. Em síntese, no Processo TC 00240/19, instaurado para abrigar análises e atos de acompanhamento da gestão do exercício de 2019, foram emitidos quinze alertas, apresentadas cinco defesas ou justificativas, foram produzidos vinte e dois relatórios pela Auditoria e onze despachos pela relatoria, tudo integrado ao processo da presente prestação de contas.

4. O relatório da Auditoria sobre a prestação de contas, visto às fls. 25171/25514, com suas 343 laudas, traz os seguintes elementos, em resumo:

GESTÃO GERAL

DA LEGISLAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

4.1. O Plano Plurianual (PPA), formalizado através da Lei 10.632/2016, publicada no DOE de 19/01/2016, organizou a atuação macro governamental para o quadriênio como (fl. 25268):

Programa Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado

PROGRAMA: 5046 - Programa de Gestão e Manutenção e Serviços ao Estado		
Esfera	Valor 2016 (mil R\$)	Valor 2017-2019 (mil R\$)
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social	5.041.332	16.719.225
Despesas Correntes	4.989.109	16.546.031
Despesas de Capital	52.223	173.194
Orçamento de Investimentos das Empresas Estatais	0	0
Valores Globais	5.041.332	16.719.225
	21.760.557	

Fonte: PPA 2016-2019 (Documento TC n.º 04735/16).



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 05959/20

Programas Temáticos

Em mil R\$

Programa	Valor 2016	Valor 2017 - 2019	Total
Programa 5072 - Acompanhamento, Fiscalização e Controle da Gestão	3.220	10.679	13.899
Programa 5286 - Apoio ao Exercício do Mandato Parlamentar	72.075	239.032	311.107
Programa 5008 - Assistência Social e Proteção	189.568	628.688	818.255
Programa 5011 - Ciência, Tecnologia e Estímulo à Inovação	21.311	70.676	91.987
Programa 5003 - Condições de Vida	318.153	1.055.132	1.373.286
Programa 5158 - Defensoria Pública	4.504	14.443	19.443
Programa 5056 - Defesa dos Interesses Sociais	6.473	21.467	27.940
Programa 5002 - Economia Sustentável e Competitiva	154.577	512.643	667.220
Programa 5006 - Educação para Crescer	705.867	2.340.959	3.046.826
Programa 5012 - Fortalecimento da Infra Estrutura de Serviços Essenciais Básicos	58.256	193.201	251.457
Programa 5001 - Gestão Dinâmica e Eficiente	181.604	602.278	783.882
Programa 5009 - Identidade Paraíba	31.121	103.210	134.331
Programa 5004 - Infraestrutura Integrada, Diversificada e Dinâmica	790.665	2.622.185	3.412.850
Programa 5292 - Modernização da Gestão Fiscal do Estado	11.145	36.962	48.108
Programa 5010 - Pacto pela Juventude	6.821	22.621	29.442
Programa 5005 - Paraíba Mais Segura	127.134	421.632	548.767
Programa 5244 - Processo Judiciário	20.877	69.238	90.115
Programa 5007 - Saúde Integral	893.992	2.964.862	3.858.853
Programa	Valor 2016	Valor 2017 - 2019	Total
TOTAL	3.539.107	11.929.908	15.527.768



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 05959/20

- 4.2. As Diretrizes Orçamentárias para 2019 foram corporificadas na Lei 11.162/18, publicada no DOE de 14/07/2018 (LDO), cujo anexo de metas fiscais (AMF) revela os seguintes números (fl. 25272):

R\$ milhares			
Discriminação	2019	2020	2021
Receita Total	12.009.089	12.061.525	12.196.649
Receitas Primárias	11.544.858	11.679.220	11.812.649
Despesa Total	12.009.089	12.061.525	12.196.649
Despesas Primárias	11.437.858	11.505.000	11.663.720
Resultado Primário	207.000	174.220	148.929
Resultado Nominal	189.379	220.680	219.950
Dívida Pública Consolidada	4.486.533	4.484.913	4.461.311
Dívida Consolidada Líquida	3.175.613	3.117.547	3.039.250

Fonte: AMF da LDO 2019 - Demonstrativo I (LRF, art. 4º, §1º) - Doc TC 01562/21.

- 4.3. A LDO também consignou demonstrativo da estimativa de renúncia de receitas relacionadas ao ICMS (imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior), IPVA (imposto sobre propriedade de veículos automotores) e ITCD (imposto sobre transmissão causa mortis e doação, de quaisquer bens ou direitos) – fl. 25275:

REGIÕES	IMPOSTO	2019	2020	2021
1ª Gerência Regional	ICMS	1.244.284.239,45	1.297.116.489,09	1.348.954.249,34
	IPVA	6.407.681,54	6.680.008,01	6.947.208,32
	ITCD	1.662.631,74	1.733.293,58	1.802.625,32
	TOTAL	1.252.354.552,73	1.305.529.790,68	1.357.704.082,98
2ª Gerência Regional	ICMS	20.967.046,12	21.857.081,52	22.730.363,32
	IPVA	628.302,76	655.005,62	681.205,85
	ITCD	74.326,02	77.484,88	80.584,27
	TOTAL	21.669.674,90	22.589.572,02	23.492.153,44
3ª Gerência Regional	ICMS	429.936.922,09	448.200.135,92	466.119.571,63
	IPVA	2.522.104,88	2.629.294,33	2.734.466,11
	ITCD	369.418,14	385.118,41	400.523,15
	TOTAL	432.828.445,11	451.214.548,66	469.254.560,89
4ª Gerência Regional	ICMS	22.225.461,43	23.168.505,99	24.093.799,15
	IPVA	765.762,86	798.307,78	830.240,09
	ITCD	84.292,51	87.874,94	91.389,94
	TOTAL	23.075.516,80	24.054.688,71	25.015.429,18
5ª Gerência Regional	ICMS	88.138.032,00	91.881.685,71	95.554.870,63
	IPVA	1.019.474,61	1.062.802,28	1.105.314,38
	ITCD	142.560,88	148.619,72	1.105.314,38
	TOTAL	89.300.067,49	93.093.107,71	96.814.749,52
RENÚNCIA TOTAL	ICMS	1.805.551.701,09	1.882.223.898,23	1.957.452.854,07
	IPVA	11.343.323,65	11.825.418,02	12.298.434,75
	ITCD	2.333.229,29	2.432.391,53	2.529.687,19
	TOTAL	1.819.228.257,03	1.896.481.707,78	1.972.280.976,01

Fonte: AMF da LDO/2019 – Doc. TC n.º 01562/21.

- 4.4. A LDO se apresentou com falhas em sua elaboração (fl. 25277);



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 05959/20

- 4.5. O Orçamento Anual do Estado para 2019 foi aprovado através da Lei 11.295, de 15/01/2019, que estimou a receita total em R\$11.849.926.031,00 e fixou igual montante para a despesa. Para o âmbito fiscal e seguridade social, o montante reservado foi de R\$11.015.493.960,00, sendo R\$7.534.251.535,00 relativos ao orçamento fiscal e R\$3.481.242.425,00 referentes ao orçamento da seguridade social (fl. 25278);
- 4.6. O Poder Executivo Estadual foi autorizado a abrir créditos suplementares ao orçamento de até 20% do total das despesas fixadas (fl. 25278);
- 4.7. A reserva de contingência autorizada foi no montante de R\$89.600 mil (fl. 25282);
- 4.8. As Despesas por Função da LOA/2019 foram assim previstas (fl. 25280):

Função	Fiscal	Seguridade Social	Total
01 LEGISLATIVA	414.687.000		414.687.000
02 JUDICIÁRIA	886.301.698		886.301.698
03 ESSENCIAL À JUSTIÇA	323.476.603		323.476.603
04 ADMINISTRAÇÃO	613.405.290	16.863.020	630.268.310
06 SEGURANÇA PÚBLICA	1.229.450.634		1.229.450.634
08 ASSISTÊNCIA SOCIAL		248.902.075	248.902.075
09 PREVIDÊNCIA SOCIAL		1.634.278.061	1.634.278.061
10 SAÚDE		1.558.222.669	1.558.222.669
11 TRABALHO	40.864.029		40.864.029
12 EDUCAÇÃO	2.203.225.255		2.203.225.255
13 CULTURA	22.276.510		22.276.510
14 DIREITOS DA CIDADANIA	196.167.243		196.167.243
15 URBANISMO	87.233.276		87.233.276
16 HABITAÇÃO	40.476.392		40.476.392
17 SANEAMENTO	83.828.229	21.400.000	105.228.229
18 GESTÃO AMBIENTAL	219.556.758		219.556.758
19 CIÊNCIA E TECNOLOGIA	17.128.578		17.128.578
20 AGRICULTURA	266.776.159	1.318.100	268.094.259
21 ORGANIZAÇÃO AGRÁRIA	9.851.616	100.500	9.952.116
22 INDÚSTRIA	21.544.922		21.544.922
23 COMÉRCIO E SERVIÇOS	24.799.048		24.799.048
24 COMUNICAÇÕES	64.766.939		64.766.939
25 ENERGIA	5.956.239		5.956.239
26 TRANSPORTE	162.646.571		162.646.571
27 DESPORTO E LAZER	7.611.173		7.611.173
28 ENCARGOS ESPECIAIS	502.620.412	158.000	502.778.412
99 RESERVA DE CONTINGÊNCIA	89.600.961		89.600.961
Total	7.534.251.535	3.481.242.425	11.015.493.960

Fonte: Processo. TC n.º 05959/20, fl. 88.



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 05959/20

DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

4.9. A receita arrecadada totalizou R\$11.376.560 mil, a seguir detalhada quanto ao valor estimado na LOA/2019 e o efetivamente arrecadado (fls. 25285/25287):

R\$ 1,00				
RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS	PREVISÃO INICIAL	PREVISÃO ATUALIZADA	RECEITAS REALIZADAS	SALDO
		(A)	(B)	C=(B-A)
RECEITAS CORRENTES	10.573.461.059,00	11.039.178.037,57	11.068.030.003,53	28.851.965,96
RECEITA TRIBUTÁRIA	4.451.245.420,00	4.602.144.558,06	4.609.396.126,39	7.251.568,33
IMPOSTOS	4.133.377.967,00	4.250.479.450,65	4.255.848.487,94	5.369.037,29
TAXAS	317.867.453,00	351.665.107,41	353.547.638,45	1.882.531,04
RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES	721.520.000,00	753.020.000,00	776.965.589,18	23.945.589,18
CONTRIBUIÇÕES SOCIAIS	721.520.000,00	753.020.000,00	776.965.589,18	23.945.589,18
RECEITA PATRIMONIAL	126.056.389,00	165.207.862,98	135.383.257,25	-29.824.605,73
RECEITAS IMOBILIÁRIAS	8.066.611,00	8.066.611,00	8.026.382,64	-40.228,36
RECEITAS DE VALORES MOBILIÁRIOS	114.609.778,00	153.761.251,98	124.499.798,85	-29.261.453,13
REC DE CONCESSÕES E PERMISSÕES	-	-	-	-
OUTRAS RECEITAS PATRIMONIAIS	3.290.000,00	3.290.000,00	2.335.823,45	-954.176,55
RECEITA INDUSTRIAL	26.355.000,00	26.355.000,00	362.927,38	-25.992.072,62
RECEITA DA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO	26.355.000,00	26.355.000,00	362.927,38	-25.992.072,62
RECEITA DE SERVIÇOS	92.220.080,00	95.429.220,68	82.499.504,89	-12.929.715,79
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	4.994.285.340,00	5.227.368.306,19	5.213.118.121,19	-14.250.185,00
TRANSF. INTERGOVERNAMENTAIS	-	-	-	-
TRANSFERÊNCIAS DE CONVENIOS	-	-	-	-
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	161.778.830,00	169.653.089,66	250.304.477,25	80.651.387,59
MULTAS E JUROS DE MORA	38.846.776,00	39.611.035,66	40.226.804,09	615.768,43
INDENIZAÇÕES E RESTITUIÇÕES	23.015.053,00	23.015.053,00	39.586.227,13	16.571.174,13
RECEITA DA DÍVIDA ATIVA	-	-	-	-
RECEITAS DIVERSAS	99.917.001,00	107.027.001,00	170.491.446,03	63.464.445,03
RECEITAS DE CAPITAL	442.032.901,00	626.723.679,76	308.529.817,57	-318.193.862,19
OPERAÇÕES DE CRÉDITO	154.357.988,00	263.544.553,77	65.584.497,80	-197.960.055,97
OPERAÇÕES DE CRÉDITO INTERNAS	109.917.988,00	146.124.388,00	37.558.907,62	-108.565.480,38
OPERAÇÕES DE CRÉDITO EXTERNAS	44.440.000,00	117.420.165,77	28.025.590,18	-89.394.575,59
ALIENACAO DE BENS	13.470.000,00	13.470.000,00	1.253.415,59	-12.216.584,41
ALIENACAO DE BENS MÓVEIS	10.670.000,00	10.670.000,00	1.253.415,59	-9.416.584,41
ALIENACAO DE BENS IMÓVEIS	2.800.000,00	2.800.000,00	-	-2.800.000,00
AMORTIZACAO DE EMPRESTIMOS	5.203.000,00	5.203.000,00	6.250.888,75	1.047.888,75
AMORTIZACAO DE EMPRESTIMOS DIVERSOS	5.203.000,00	5.203.000,00	-	-5.203.000,00
TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL	252.100.913,00	267.605.125,99	102.141.843,08	-165.463.282,91
TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS	-	-	-	-
TRANSFERÊNCIAS DE CONVENIOS	-	-	-	-
OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL	16.901.000,00	76.901.000,00	133.299.172,35	56.398.172,35



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 05959/20

RECEITAS ORÇAMENTARIAS	PREVISÃO INICIAL	PREVISÃO ATUALIZADA	RECEITAS REALIZADAS	SALDO
		(A)	(B)	C=(B-A)
INTEGRALIZAÇÃO DO CAPITAL SOCIAL	11.801.000,00	11.801.000,00		-11.801.000,00
OUTRAS RECEITAS	5.100.000,00	65.100.000,00	133.299.172,35	68.199.172,35
SUBTOTAL DAS RECEITAS (I)	11.015.493.960,00	11.665.901.717,33	11.376.559.821,10	-289.341.896,23
REFINANCIAMENTO	-	-	-	-
OPERAÇÕES DE CRÉDITO INTERNAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO EXTERNAS OPERAÇÕES DE CRÉDITO EXTERNAS MOBILIÁRIA DE CRÉDITO EXTERNAS MOBILIÁRIA CONTRATUAL	-	-	-	-
SUBTOTAL COM REFINANCIAMENTO (III) = (I+II)	11.015.493.960,00	11.665.901.717,33	11.376.559.821,10	-289.341.896,23
DÉFICIT (IV)	-	408.963.290,22	-	-408.963.290,22
TOTAL (V)=(III+IV)	11.015.493.960,00	12.074.865.007,55	11.376.559.821,10	-698.305.186,45
SALDOS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES (UTILIZADOS PARA CRÉDITOS ADICIONAIS)	408.963.290,22	408.963.290,22	-	408.963.290,22
SUPERÁVIT FINANCEIRO	408.963.290,22	408.963.290,22	-	408.963.290,22
REABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS	-	-	-	-

Fonte: Balanço Orçamentário (fls. 5.971/5.974) e SIAF [Fonte: Módulo Contábil - Relatórios Contábeis - Anexos DCASP - Balanço Orçamentário (Anexo 12)] (fls. 5.971/5.974).

- 4.10.** Cotejando a previsão atualizada (previsão inicial somada com os créditos adicionais abertos) com a receita realizada (efetivamente arrecadada), houve uma frustração na ordem de R\$289.342 mil (fl. 25287);
- 4.11.** Com relação ao resultado da execução da receita corrente, houve um excesso de arrecadação na ordem de R\$28.852 mil. Já na execução da receita de capital, houve uma frustração de arrecadação, na ordem de R\$318.194 mil. Destarte, observa-se que a frustração de arrecadação geral de receita foi causada por uma frustração de arrecadação da receita de capital (fl. 25287);
- 4.12.** Ocorreu divergência quanto ao valor do superávit financeiro, demonstrado no Quadro Principal do Balanço Orçamentário e a quantia efetivamente utilizada. O Governo do Estado abriu R\$421.239 mil de créditos adicionais tendo por fonte o superávit financeiro, por meio de 63 decretos, no exercício de 2019. O valor de R\$408.963 mil, demonstrado no Balanço Orçamentário está incorreto, pois o valor do superávit financeiro que foi efetivamente utilizado para a abertura dos créditos adicionais, correspondeu a R\$421.239 mil (fl. 25289);



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 05959/20

- 4.13. A despesa executada somou R\$10.728.903 mil, a seguir detalhada quanto ao valor autorizado na LOA/2019 e o efetivamente empenhado, liquidado e pago (fls. 25288/25289):

Em R\$ 1,00

DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS	DOTACAO INICIAL (d)	DOTAÇÃO ATUALIZADA (e)	DESPESAS EMPENHADAS (f)	DESPESAS LIQUIDADAS (g)	DESPESAS PAGAS (h)	SALDO DA DOTAÇÃO (i)=(e-f)
DESPESAS CORRENTES	9.670.798.999,00	10.653.471.865,09	9.943.036.774,17	9.785.260.004,80	9.715.878.365,52	710.435.090,92
PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	6.331.798.831,00	7.078.231.807,33	7.014.125.935,48	7.007.880.958,49	6.984.989.244,69	64.105.871,85
JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	165.704.316,00	146.526.351,34	142.351.481,78	142.351.481,78	142.351.481,78	4.174.869,56
OUTRAS DESPESAS CORRENTES	3.173.295.852,00	3.428.713.706,42	2.786.559.356,91	2.635.027.564,53	2.588.537.639,05	642.154.349,51
DESPESAS DE CAPITAL	1.255.094.000,00	1.331.792.181,46	785.866.181,06	705.679.298,71	695.883.867,40	545.926.000,40
INVESTIMENTOS	856.312.886,00	1.067.110.137,66	535.225.440,30	455.063.270,42	445.267.839,11	531.884.697,36
INVERSÕES FINANCEIRAS	117.063.550,00	84.565.831,30	71.209.528,31	71.184.815,84	71.184.815,84	13.356.302,99
AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA	281.717.564,00	180.116.212,50	179.431.212,45	179.431.212,45	179.431.212,45	685.000,05
RESERVA DE CONTINGENCIA	23.105.961,00	23.105.961,00	-	-	-	23.105.961,00
RESERVA DO RPPS	66.495.000,00	66.495.000,00	-	-	-	66.495.000,00
SUBTOTAL DAS DESPESAS(VI)	11.015.493.960,00	12.074.865.007,55	10.728.902.955,23	10.490.939.303,51	10.411.762.232,92	1.345.962.052,32
AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA /REFINANCIAMENTO (VII)	-	-	-	-	-	-
AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA INTERNA	-	-	-	-	-	-
DÍVIDA MOBILIÁRIA	-	-	-	-	-	-
OUTRAS DÍVIDAS	-	-	-	-	-	-
AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA EXTERNA	-	-	-	-	-	-
DÍVIDA MOBILIÁRIA	-	-	-	-	-	-
OUTRAS DÍVIDAS	-	-	-	-	-	-
SUBTOTAL COM REFINANCIAMENTO (VIII)=(VI+VII)	11.015.493.960,00	12.074.865.007,55	10.728.902.955,23	10.490.939.303,51	10.411.762.232,92	1.345.962.052,32
SUPERÁVIT(IX)	-	-	647.656.865,87	-	-	-647.656.865,87
TOTAL(X)=(VIII+IX)	11.015.43.960,00	12.074.865.007,55	11.376.559.821,10	10.490.939.303,51	10.411.762.232,92	698.305.186,45

Fonte: Balanço Orçamentário Fiscal e da Seguridade (fls. 5.971/5.974).

- 4.14. Comparando-se a dotação atualizada, pelos créditos adicionais abertos, com a despesa empenhada, observa-se que houve uma economia orçamentária de R\$1.345.962 mil, como resultado da execução da despesa (fl. 25289);
- 4.15. Como a receita arrecadada foi de R\$11.376.560 mil e a despesa empenhada de R\$10.728.903 mil, apurou-se um resultado orçamentário superavitário de R\$647.657 mil, que representa um percentual de 5,69% da receita realizada (fl. 25289);
- 4.16. Houve o cumprimento do estabelecido no art. 167, III, da CF/88, conhecida como “Regra de Ouro”, haja vista que a receita de operações de crédito (receita de capital), no valor de R\$65.584 mil, foi menor do que a despesa de capital no valor de R\$785.866 mil (fl. 25290);



PROCESSO TC 05959/20

4.17. Analisando as operações de crédito, no valor de R\$65.584 mil, com a amortização da dívida, no valor de R\$179.431 mil, verifica-se que houve redução do endividamento do ente em R\$113.846 mil (fl. 25290);

4.18. Resultado Financeiro de 2019 – superavitário (fls. 25309/25310):

Em R\$ 1,00		
MODO 2	Exercício Atual 31/12/2019	Exercício Anterior 31/12/2018
(+) Receitas Orçamentárias	11.376.559.821,10	10.702.402.691,36
(+) Transferências Financeiras Recebidas	9.127.833.066,74	10.308.928.755,13
(+) Recebimentos Extraorçamentários	6.592.610.165,87	6.646.297.372,90
(-) Despesa Orçamentária	10.728.902.955,23	10.507.521.304,72
(-) Transferências Financeiras Concedidas	9.127.833.066,74	10.308.928.755,13
(-) Pagamentos Extraorçamentários	6.577.264.565,57	6.762.865.566,89
(=) Resultado Financeiro do Exercício	663.002.466,17	78.313.192,65

4.19. No exercício financeiro de 2019, considerando que o ingresso de recursos para o Estado da Paraíba foi no montante de R\$28.903.986.491,52, havendo, em contrapartida, um dispêndio de R\$26.434.000.587,54, evidenciou-se um resultado de saldo superavitário para o exercício seguinte no valor de R\$2.469.985.903,98. O saldo de caixa, representado na Demonstração de Fluxo de Caixa, foi de R\$662.860.102,61 (fl. 25313);

4.20. Resultado Patrimonial de 2019 – superavitário (fls. 25320):

DESTINAÇÃO DE RECURSOS	SUPERÁVIT/DÉFICIT FINANCEIRO
Ordinária	402.667
Vinculada	1.250.808
Educação	40.794
Saúde	285.364
Previdência Social - RPPS	464.137
Assistência Social	59.598
Convênios	212.358
Infraestrutura de Transportes	6.252
Outras destinações	182.305
TOTAL	1.653.475

Fonte: Balanço Geral do Estado - Anexo 14/2019 (disponível em: [SIAF - Serviços \(cge.pb.gov.br\)](http://siaf-cge.pb.gov.br))



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 05959/20

4.21. Variação da Dívida Fundada do Estado (Fiscal e Seguridade Social) – fl. 25329:

ÂMBITO	DÍVIDA FUNDADA CONSOLIDADA		
	Saldo em 31/12/2018	Saldo em 31/12/2019	Variação (%)
Interna	4.531.121	4.910.853	0,08
Externa	342.072	323.166	-0,06
TOTAL	4.873.193	5.234.020	0,07

Fonte: Balanços Gerais do estado - Anexos 16 - 2018/2019 (disponível em: [SIAF - Serviços \(cge.pb.gov.br\)](http://siaf.cge.pb.gov.br)).

4.22. Precatórios Judiciais (fls. 25332/25333):

Em R\$ mil								
Ano	RCL (A)	PRECATÓRIOS					b/a	c/A
		Orçamento		Executado pelo TJ Saldo em 31/12		Saldo em 31/12 (c)		
		Inicial (a)	Final	Empenho (b)	Pagamento			
2010	4.872.878	32.167	5.857	5.857	5.857	373.082	18,21%	7,66%
2011	5.749.594	40.000	40.300	40.079	40.060	621.555	100,20%	10,81%
2012	6.013.443	60.000	103.886	93.804	93.804	937.268	156,34%	15,59%
2013	6.756.713	100.000	109.717	96.661	96.641	919.861	96,66%	13,61%
2014	7.379.050	133.589	144.637	128.726	128.661	1.293.279	96,36%	17,53%
2015	7.582.135	143.869	112.565	90.685	90.524	1.404.559	63,03%	18,52%
2016	8.438.963	132.790	62.296	61.556	61.531	1.661.190	46,36%	19,68%
2017	9.088.009	132.492	72.234	72.234	72.216	1.650.837	54,52%	18,17%
2018	9.593.458	142.162	80.212	79.405	78.821	2.006.679	55,86%	20,92%
2019	10.245.363	175.400	341.523	310.872	310.872	1.960.442	177,24%	19,13%

Fonte: Balanços Gerais do Estado 2010/2019, Relatório de Atividades da PCA do Tribunal de Justiça da Paraíba (exercício 2019 - Processo TC n.º 09089/20 - fls. 719) e Relatórios de atividades da PCA do Governo do Estado (Processo TC n.º 05959/20 - fls. 5982).

4.23. No campo previdenciário (fls. 25336/25356):

- O regime próprio de previdência social (RPPS) do Estado da Paraíba é gerido pela Paraíba Previdência – PBPREV;
- O Estado implantou o regime de segregação de massas, que consiste na separação dos segurados vinculados ao regime em dois grupos distintos (os que integrarão o plano financeiro, formado por aqueles segurados admitidos antes da data de corte; e os que constituirão o plano previdenciário, ou seja, os admitidos a partir da data de corte);



PROCESSO TC 05959/20

- c) O fundo de natureza contábil e caráter **permanente**, se destina ao custeio das despesas previdenciárias relativas aos segurados admitidos a partir da data da publicação da Lei Estadual 9.939/2012 (29/12/2012), para o qual serão vertidas as contribuições referentes à parte patronal e dos segurados a ele vinculados. Ao final do ano, conforme registros da execução orçamentária: 1) receita arrecadada de R\$126.443 mil; b) despesa empenhada de R\$246 mil; 3) reserva para o RPPS no valor de R\$126.197 mil, superando em quase 90% o valor estimado na LOA;
- d) O fundo previdenciário financeiro, tem natureza contábil e caráter **temporário**, se destina ao custeio das despesas previdenciárias relativas aos segurados admitidos até a data da publicação da Lei Estadual 9.939/2012 (29/12/2012). Ao final do ano, conforme registros da execução orçamentária: 1) receita arrecadada de R\$728.937 mil; 2) despesa empenhada de R\$2.203 227 mil; 3) déficit, coberto pelo tesouro, no valor de R\$1.474.290 mil, superando em 12,14% o valor estimado na LOA;
- e) Durante todo o exercício de 2019, o Regime Previdenciário do Estado da Paraíba apresentou Certificado de Regularidade Previdenciária vigente, em função de decisão judicial;
- f) Registro de déficit atuarial de R\$90.974.842.979,47;
- g) Aportes em 2019 para cobertura de insuficiência financeira do Fundo Previdenciário Financeiro de R\$1.494.476.194,43. Nos próximos dez anos, 2020 a 2029, os déficits previdenciários do fundo financeiro exigirão aportes crescentes, da ordem de R\$22.205.869 mil;
- h) As receitas previdenciárias entre 2018 e 2019 cresceram apenas o montante aproximado de R\$18 milhões ou 2,54%;
- i) Os encargos previdenciários do fundo financeiro aumentaram cerca de R\$100 milhões ou 4,6%, incremento quase duas vezes maior do que a taxa de crescimento das respectivas receitas do mesmo fundo;
- j) As alíquotas dos servidores, devidas em favor do RPPS, devem ser alteradas para 14% das respectivas remunerações, como acontece com os servidores públicos federais, e o Estado deve instituir previdência complementar;



PROCESSO TC 05959/20

DAS APLICAÇÕES VINCULADAS DE RECURSOS**4.24. Destinação de recursos à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE (fl. 25371):**

Em R\$ mil

CONCLUSÕES SEGUNDO ENTENDIMENTO DA AUDITORIA			
	RREO (A)	AUDITORIA (B)	DIFERENÇA (A-B)
42. TOTAL DAS DESPESAS PARA FINS DE LIMITE APÓS EXCLUSÕES DE AUDITORIA (29-41)	2.478.915	2.124.097	354.818
43. PERCENTUAL DE APLICAÇÃO EM MDE SOBRE A RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS APÓS DEDUÇÕES DE AUDITORIA $(42/4 \times 100) \% - \text{LIMITE CONSTITUCIONAL } 25\%$	25,39%	21,76%	3,63%
CONCLUSÕES SEGUNDO ENTENDIMENTO DO PLENÁRIO DO TCE			
	RREO (A)	AUDITORIA (B)	DIFERENÇA (A-B)
44. TOTAL DAS DESPESAS PARA FINS DE LIMITE APÓS EXCLUSÕES DE AUDITORIA SEM EXCLUSÕES DA UEPB (29-36-39.1)	2.478.915	2.410.963	67.952
45. PERCENTUAL DE APLICAÇÃO EM MDE SOBRE A RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS SEM A DEDUÇÃO DAS DESPESAS DA UEPB $((29-36-39.1)/4 \times 100) \% - \text{LIMITE CONSTITUCIONAL } 25\%$	25,39%	24,70%	0,70%

Fonte: RREO e SIAF (Outros Módulos/ Transferência de Arquivo/Gerais - Recebe Dados da CODATA (Downloads)/Consultar/Documentos - Demonstração Orçamentária (SEPLAG)/Exercício 2019; Órgão 23000 - gestora Geral; Intervalo de mês: janeiro a dezembro).

- O Órgão Técnico de Instrução verificou que, embora o somatório das despesas com ações típicas de MDE informado pelo Estado e o apurado pela Auditoria tenham sido idênticos, foram detectadas algumas diferenças nos valores registrados nas seguintes subfunções: 361, 362, 364, 368 e 122;
- Em conformidade com os cálculos apresentados pelo Governo no Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), relativo ao 6º (sexto) bimestre do exercício em análise, o Estado teria aplicado em MDE, incluindo as perdas do FUNDEB, a quantia de R\$2.478.915 mil, o que corresponderia a 25,39% da Receita Líquida de Impostos (R\$9.762.191 mil), ou seja, teria cumprido o mínimo constitucionalmente exigido;
- A Auditoria constatou que, no exercício de 2019, levando em consideração as perdas do FUNDEB, as exclusões feitas em face de despesas incompatíveis com MDE, assim como as deduções realizadas com base no entendimento reiteradamente apontado em relatórios de prestações de contas de exercícios anteriores, no sentido de que não devem ser computadas para fins de cálculo das aplicações mínimas com MDE as despesas empenhadas pela UEPB;



PROCESSO TC 05959/20

4.25. As aplicações do **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB** somaram R\$734.871 mil na remuneração dos profissionais do magistério, representando **67,92%** das receitas do Fundo (R\$1.081.965 mil). O saldo não comprometido do FUNDEB ao final do exercício foi de R\$4.084 mil (**0,38%** da receita do fundo), atendendo ao máximo de 5% estabelecido no § 2º do art. 21 da Lei 11.494/2007 (fl. 25372);

4.26. Para as **Ações e Serviços Públicos de Saúde (SAÚDE)** a aplicação ocorreu conforme quadro a seguir (fl. 25379):

Em R\$ mil

Descrição	Valor (em R\$ Mil)		
	SIOPS	Contadoria	Auditoria
A. Receita líquida de impostos e transferência	9.762.190	9.762.191	9.762.191
B. Despesa Total com saúde	1.365.900	1.365.900	1.374.186
C. Despesas com saúde não computadas	172.927		422.177
c1. (-) Despesas com inativos e pensionistas (*)	96	96	-
c2. (-) Despesas custeadas com outros recursos	172.831	172.831	185.881
c3. (-) Restos a pagar inscritos no exercício sem disponibilidade financeira vinculada à saúde	-	-	-
c4. (-) Despesas não consideradas como aplicações em ações e serviços de saúde	-	-	236.296
D. Despesas próprias com ações e serviços públicos de saúde (B-C)	1.192.973	1.192.973	952.009
E. (-) Compensação de restos a pagar cancelados	-	-	1.353
F. Despesas efetivas em ações e serviços públicos de saúde em 2019 (D-E)	1.192.973	1.192.973	950.656
G. Base de Cálculo (12% de A)	1.171.463	1.171.463	1.171.463
Diferença (+/-) (G-F)	21.510	21.510	(220.807)
Aplicação Mínima (12%) (F/A)	12,22	12,22	9,74

Fontes: Anexo XII - RREO do sexto bimestre de 2019 (Documento TC n.º 10343/21); SAGRES (Documentos TC n.º 10344/21, n.º 10347/21, n.º 10345/21, n.º 10346/21, n.º 10348/21 e n.º 10364/21); SIOPS (Documento TC n.º 11039/21) e item; n.º 30530/18; n.º 30532/18; n.º 31162/18 e item 8.2.1.1.2 5. do presente Relatório.



PROCESSO TC 05959/20

- a) O Governo do Estado da Paraíba não atendeu às exigências constitucionais em relação às ações e serviços públicos de saúde, haja vista a aplicação de recursos nessas ações e serviços ter atingido R\$950.656 mil, valor que corresponde ao percentual de **9,74%** da Receita Líquida de Impostos e Transferências Constitucionais (limite mínimo de 12%, determinado pela normativa vigente);
- b) O Governo do Estado apresentou, através do RREO do 6º Bimestre (Documento TC n.º 10343/21), o valor de R\$1.192.973 mil como despesas efetivas em ações e serviços públicos de saúde, correspondendo ao percentual de 12,22% da Receita Líquida de Impostos e Transferências Constitucionais, divergindo do valor apurado pela Auditoria desta Corte, cujo cômputo totalizou R\$950.656 mil (9,74% da base de cálculo definida pela norma);

LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO)

- 4.27. Em atendimento ao disposto no artigo 48 da Lei Complementar n.º 101/2000 (LRF), os **Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária** estão disponíveis também no Portal da Transparência do Estado, em sítio na Rede Mundial de Computadores, no endereço <http://transparencia.pb.gov.br/orcamento/demonstrativos-fiscais>. A partir do seu exame, a Auditoria informa (fl. 25408);

Resultado Primário

- 4.28. No período, foi gerado um superávit primário de R\$294.207 mil, correspondendo a um montante 24,6% maior do que o valor referente ao mesmo período do exercício anterior (R\$236.105 mil). A meta prevista no Anexo de Metas Fiscais da LDO/2019, aponta para um superávit de R\$207.000 mil, com recursos de todas as fontes (fl. 25410);

Resultado Nominal

- 4.29. A dívida fiscal líquida, no sexto bimestre 2019, diminuiu 23,53% comparando-se com a evidenciada em 31/12/2018. Desse modo, o resultado nominal apurado no período de janeiro a dezembro/2019 foi de R\$535.898 mil. O valor fixado no anexo de metas fiscais - AMF da Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2019 apontava R\$189.379 mil positivo, sendo assim, a meta vem sendo cumprida;



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 05959/20

Restos a Pagar

Em R\$ mil

PODER/ÓRGÃO	RESTOS A PAGAR PROCESSADOS LIQUIDADOS EM EXERCÍCIOS ANTERIORES				
	Inscritos		Pagos	Cancelados	Saldo
	Em exercícios anteriores	Em 31/12/2018			
RESTOS A PAGAR (EXCETO INTRA ORÇAMENTÁRIOS) (I)	84.625	125.999	113.830	9.023	87.771
EXECUTIVO	84.349	113.233	102.440	8.825	86.317
LEGISLATIVO (inclui o Tribunal de Contas)	6	2.443	2.443	3	3
JUDICIÁRIO	72	10.140	8.768	36	1.408
MINISTÉRIO PÚBLICO	15	176	171	0	19
DEFENSORIA PÚBLICA	182	8	7	159	24
RESTOS A PAGAR (INTRA ORÇAMENTÁRIOS) (II)	602	7.103	6.889	423	613
TOTAL (III) = (I + II)	85.228	133.102	120.498	9.447	88.385

Fonte: Anexo 7 - Relatório Resumido de Execução Orçamentária - SICONF (6º bimestre/2020).

Em R\$ mil

PODER/ÓRGÃO	RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS					
	Inscritos		Liquidados	Pagos	Cancelados	Saldo
	Em exercícios anteriores	Em 31/12/2018				
RESTOS A PAGAR (EXCETO INTRA ORÇAMENTÁRIOS) (I)	77.727	139.381	120.898	118.145	4.918	94.046
EXECUTIVO	74.574	124.498	108.575	105.919	4.245	88.908
LEGISLATIVO (inclui o Tribunal de Contas)	69	478	429	67	51	54
JUDICIÁRIO	2.710	8.847	6.658	6.581	419	4.557
MINISTÉRIO PÚBLICO	357	5.355	5.142	5.141	82	489
DEFENSORIA PÚBLICA	18	203	93	75	105	42
RESTOS A PAGAR (INTRA ORÇAMENTÁRIOS) (II)	472	349	160	160	0	662
TOTAL (III) = (I + II)	78.200	139.730	121.058	118.305	4.918	94.708

Fonte: Anexo 7 - Relatório Resumido de Execução Orçamentária - SICONF (6º bimestre/2020).



PROCESSO TC 05959/20

Relatório de Gestão Fiscal (RGF)

4.30. O Governo do Estado enviou tempestivamente ao portal do SICONFI o Relatório de Gestão Fiscal - 3º Quadrimestre. O mencionado demonstrativo foi publicado no Diário Oficial do Estado em 25 de janeiro de 2020 (fl. 25416). A Auditoria informa:

Despesa com Pessoal

Tabela 9.2.1.3.a - Percentuais dos Limites das Despesas com Pessoal, segundo Metodologia STN (Auditoria)

PODER	PORTARIA STN n.º 389/2018
PODER EXECUTIVO	56,00%
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA	2,77%
TRIBUNAL DE CONTAS	1,33%
TRIBUNAL DE JUSTIÇA	5,56%
MINISTÉRIO PÚBLICO	2,26%
(%) DESPESA TOTAL COM PESSOAL EM RELAÇÃO À RCL	67,92% (*)

Fonte: SIAF Pessoal Ativo: consultas gerenciais – LRF – Despesas Sintéticas; SIAF Pessoal Inativo: Módulo Orçamentário – Consulta Execução Orçamentária – Consolidado Despesa

(*) Cumpre ressaltar que no valor total da despesa com pessoal foi considerado no cálculo específico da Assembleia Legislativa o montante de R\$ 52.505.174,07, correspondente a Atividade de Suporte de Apoio Parlamentar (ação n.º 4398, despesa 339036), por considerar que tal despesa corresponde efetivamente à despesa de pessoal, conforme Manual de Demonstrativos Fiscais, aprovado pela portaria da Secretaria do Tesouro Nacional n.º 389/2018.

Tabela 9.2.1.3.b - Percentuais dos Limites das Despesas com Pessoal, segundo os Pareceres do TCE/PB

PODER	PARECERES PN - TC 77/00, 05/04, 12/07 e 05/09
PODER EXECUTIVO	42,76%
ASSEMBLEIA LEGISLATIVA	1,71%
TRIBUNAL DE CONTAS	0,86%
TRIBUNAL DE JUSTIÇA	3,96%
MINISTÉRIO PÚBLICO	1,60%
(%) DESPESA TOTAL COM PESSOAL EM RELAÇÃO À RCL	50,89

Fonte: SIAF Pessoal Ativo: consultas gerenciais – LRF – Despesas Sintéticas; SIAF Pessoal Inativo: Módulo Orçamentário – Consulta Execução Orçamentária – Consolidado Despesa



PROCESSO TC 05959/20

Dívida Consolidada Líquida

Em R\$ mil

DÍVIDA CONSOLIDADA	SALDO DO EXERCÍCIO ANTERIOR (A)	SALDO DE 2019 ATÉ 3º QUADRIMESTRE (B)	AH (%)
DÍVIDA CONSOLIDADA - DC (I)	4.600.967	4.472.371	-2,79
Dívida Mobiliária	0	0	-
Dívida Contratual	2.594.287	2.511.929	-3,17
Precatórios posteriores a 05/05/2000 (inclusive) - Vencidos e não pagos	2.006.679	1.960.442	-2,30
Outras dívidas	0	0	-
DEDUÇÕES (II)	1.536.670	2.089.919	36,00
Disponibilidade de Caixa Bruta	1.294.370	1.982.821	53,19
DÍVIDA CONSOLIDADA	SALDO DO EXERCÍCIO ANTERIOR (A)	SALDO DE 2019 ATÉ 3º QUADRIMESTRE (B)	AH (%)
Demais haveres financeiros	242.3000	277.410	14,49
(-) Restos a Pagar Processados (Exceto precatórios)	170.312	170.312	-
DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA (DCL) (III) = (I - II)	3.064.297	2.382.452	-22,25
Receita corrente líquida - RCL	9.593.439	10.245.829	6,80
% Da DC sobre a RCL (I/RCL)	47,96	43,65	-8,99
% Da DCL sobre a RCL (III/RCL)	31,94	23,25	-27,21
Limite definido por Resolução do Senado Federal (200%)	19.186.879	20.491.658	6,80
Limite de Alerta (inciso III do § 1º do art. 59 da LRF)	17.268.191	18.442.492	6,80

Fonte: RGF 3º quadrimestre/2019 - Poder Executivo (Anexo 02) - Doc TC 01818/21

- 4.31.** O Estado da Paraíba não concedeu, até o final do 3º quadrimestre de 2019, fianças ou avais em operações de crédito internas, atendendo ao limite definido por resolução do Senado Federal (22% da RCL);
- 4.32.** Até janeiro de 2020, há o valor acumulado de R\$65.584 mil, provenientes de operações de crédito internas e externas. Tal montante, que se sujeita ao limite anual estabelecido por Resolução do Senado Federal para a contratação de operações de crédito (16%), correspondeu a 0,64% da receita corrente líquida publicada pela Controladoria Geral do Estado no Relatório de Gestão Fiscal - SICONFI (R\$10.245.829 mil);
- 4.33.** Não houve operação de crédito por antecipação de receita orçamentária até o 3º quadrimestre de 2019;



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 05959/20

Disponibilidade de Caixa

Em R\$ Milhares

Identificação dos Recursos	Disponibilidade de Caixa Bruta (a)	Obrigações Financeiras				Disponibilidade de Caixa Líquida (Antes da Inscrição em Restos Pagar Não Processados do Exercício) (f)=(a-(b+c+d+e))	Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados do Exercício (g)	Disponibilidade de Caixa Líquida (Após a Inscrição em Restos a Pagar Não Processado do Exercício) (h) = (f - g)
		Restos a Pagar Liquidados e não pagos		Restos a Pagar Liquidados e não pagos em Exercícios anteriores (d)	Demais Obrigações Financeiras (e)			
		De Exercícios Anteriores (b)	Do Exercício (c)					
TOTAL DOS RECURSOS NÃO VINCULADOS (I)	727.371	8.755	18.163	1.167	281.194	418.091	18.972	399.119
Identificação dos Recursos	Disponibilidade de Caixa Bruta (a)	Obrigações Financeiras				Disponibilidade de Caixa Líquida (Antes da Inscrição em Restos Pagar Não Processados do Exercício) (f)=(a-(b+c+d+e))	Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados do Exercício (g)	Disponibilidade de Caixa Líquida (Após a Inscrição em Restos a Pagar Não Processado do Exercício) (h) = (f - g)
		Restos a Pagar Liquidados e não pagos		Restos a Pagar Liquidados e não pagos em Exercícios anteriores (d)	Demais Obrigações Financeiras (e)			
		De Exercícios Anteriores (b)	Do Exercício (c)					
Recursos Ordinários	727.371	8.755	18.163	1.167	281.194	418.091	18.972	399.119
TOTAL DE RECURSOS VINCULADOS (II)	1.491.292	78.199	57.987	88.360	42.572	1.224.174	203.595	1.020.579
Receitas de Impostos e de Transferências de Impostos - Educação	190.110	10.786	4.279	72.308	-	102.737	97.930	4.807
Transferências do FUNDEB	97.444	27.599	3.784	12.111	10.607	43.343	41.799	1.543
Outros Recursos vinculados à Educação	197.488	3.179	899	181	-	193.229	9.024	184.204
Receitas de Impostos e de Transferências de Impostos - Saúde	133.277	3.995	28.512	2.378	6.540	91.852	17.469	74.383
Outros Recursos Vinculados à Saúde	119.546	553	4.593	133	-	114.266	12.363	101.903
Recursos Vinculados à Assistência Social	96.254	8.472	4.302	77	486	82.917	14.201	68.715
Recursos Vinculados ao RPPS - Plano Previdenciário	464.139	-	-	-	-	464.139	-	464.139
Recursos Vinculados ao RPPS - Plano Financeiro	14.611	2	-	-	24.938	-10.330	107	-10.436
Recursos de Operações de Crédito (exceto vinculados à Educação e à Saúde)	-	-	-	-	-	-	-	-
Recursos de Alienação de Bens/Ativos	-	-	-	-	-	-	-	-
Outros Recursos Vinculados	178.422	23.612	11.616	1.172	-	142.021	10.702	131.319
Identificação dos Recursos	Disponibilidade de Caixa Bruta (a)	Obrigações Financeiras				Disponibilidade de Caixa Líquida (Antes da Inscrição em Restos Pagar Não Processados do Exercício) (f)=(a-(b+c+d+e))	Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados do Exercício (g)	Disponibilidade de Caixa Líquida (Após a Inscrição em Restos a Pagar Não Processado do Exercício) (h) = (f - g)
		Restos a Pagar Liquidados e não pagos		Restos a Pagar Liquidados e não pagos em Exercícios anteriores (d)	Demais Obrigações Financeiras (e)			
		De Exercícios Anteriores (b)	Do Exercício (c)					
TOTAL (III) = (I + II)	2.218.664	86.954	76.150	89.528	323.766	1.642.266	222.568	1.419.698

Fonte: Anexo 5 do RGF 3º quadrimestre de 2018 (Documento TC n.º 01818/21).



PROCESSO TC 05959/20

ADMINISTRAÇÃO INDIRETA**4.34. Administração Indireta (fl. 25448):****a) Entidades:**

Natureza Jurídica	Quantidade informada no relatório de gestão (fls. 5929)	Quantidade verificada pelo TCE SIAF
Autarquias	10	10
Fundações Públicas	06	06
Sociedades de Economia Mista	10	10
Empresas Públicas	04	04
Órgãos de Regime Especial	08	09*
Fundos Especiais	34	30
Total	72	69

Fonte: Processo TC N.º 05959/20-Relatório de Gestão- fls. 5929/5970; SIAF, SAGRES e Portal da Transparência-QDD.

(*) No relatório de gestão apresentado pelo governo às fls. 5930, não consta o nome de “A União” como órgão de regime especial. Entretanto, em consonância com os dados inseridos no Portal da Transparência, até dezembro de 2019, “A União” – Superintendência de Imprensa e Editora executou despesa orçamentária no valor (empenhado) de R\$ 2.387.994,78, conforme demonstrativo do subitem 10.2.2.

b) O relatório detalha os órgãos e entidades de vinculação e/ou controle finalístico;

c) As movimentações financeiras e o grau de dependência com o Estado foram assim resumidos pela Auditoria:



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 05959/20

Em mil R\$

Discriminação	Transferências Recebidas (a)	Receita Orçamentária (b)	Receita Total © = (a+b)	Grau de dependência (a/c)*100
Autarquias	1.661.787	1.155.361	2.817.148	58,99%
Fundações Públicas	51.077	6.819	57.896	88,22%
Fundos	6.000	260.581	266.581	2,25%
Órgãos de Regime Especial	17.334	38.158	55.492	31,24%
Subtotal (1)	1.736.198	1.460.919	3197.117	62,28%
Sociedades de Economia Mista				
CAGEPA	-	59.245	59.245	-
CODATA	-	36.890	36.890	-
PBTUR S/A	2.560	222	2.782	92,03%
CEHAP	24.504	917	25.422	96,39%
CINEP	4.886	2.374	7.260	67,31%
PB GÁS	-	233.108	233.108	-
LIFESA	915	4.433	5.348	17,11%
DOCAS-PB	0	11.461	11.461	0,00%
PB TUR HOTEIS S/A	54	4	58	92,26%
EMPRESA RÁDIO TABAJARA/ Empresa Paraibana de Comunicação S.A - EPC	0	0	0	-
	4.343	6.534	10.876	39,93%
Subtotal (2)	32.920	348.654	381.574	8,63%
Empresas Públicas				
EMEPA	5.033	1.124	6.156	81,75%
EMPASA	13.154	4.483	17.637	74,58%
Discriminação	Transferências Recebidas (a)	Receita Orçamentária (b)	Receita Total © = (a+b)	Grau de dependência (a/c)*100
EMATER	51.615	3.046	54.661	94,43%
EMPAER	59.848	2.052	61.900	96,68%
Subtotal (3)	69.802	8.653	78.455	88,97%
Total (1+2+3)	1.843.262	1.824.760	3.668.022	50,25%

Fonte: **Transferências Recebidas:** SIAF/Módulo Orçamentário/Consulta/Consolidado/Despesas/por fonte/Contexto: por órgão (Doc. TC n.º 70.594/20 - Achados de Auditoria - fls. 23.223/23.231).

Fonte: **Receita Orçamentária:** SIAF: Módulo Orçamentário/Consulta/Consolidado-Receitas/FILTROS: Mês: Dezembro/Receita: Arrecadada/Administração: Órgão/ Agrupar por fonte: Não (o valor da receita é o total do saldo até o mês); PBGÁS (Doc. TC n.º 69.463/20).

4.35. A análise específica de cada prestação de contas faz parte de processos em trâmite neste Tribunal de Contas.



PROCESSO TC 05959/20

CONCLUSÕES

Ao final do relatório, a Auditoria declinou observações, recomendações e irregularidades na direção e atribuídas ao período do Governador JOÃO AZEVÊDO LINS FILHO:

DAS OBSERVAÇÕES E RECOMENDAÇÕES (fls. 25498/25506):

1) Em função das análises dos principais indicadores-chaves da população, renda e trabalho, recomenda-se ao Governo do Estado:

➤ Implementar e acelerar programas de Inclusão Produtiva, especialmente, estratégias para geração de renda e emprego, inclusive tendo como pressuposto a melhoria da educação, a fim de diminuir a dependência excessiva de transferência de renda via Programa Bolsa Família (PBF) que, em 2019, totalizou recursos equivalentes a R\$1.248.596 mil, montante que representa mais de 2% do PIB, e beneficiou 502.403 famílias (referência dezembro/2019);

➤ Fomentar e estimular os arranjos produtivos no Estado e fortalecer a Interiorização do desenvolvimento econômico e social, para criar um ciclo de crescimento do PIB e da Renda Familiar mais alto e sustentável, considerando que PB representa 1,9% da população nacional, no entanto, só representa 0,95% do PIB;

2) Em função do descumprimento do art. 10, inciso VI, da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional - LDBN, cabem recomendações para que o Estado adote uma política educacional e um planejamento adequado, de modo que passe a empregar mais recursos públicos com o Ensino Médio, o qual deve ser a sua prioridade na educação nacional, e adote as medidas cabíveis para dar mais eficácia aos gastos com o Ensino Fundamental;

3) Cabem recomendações ao Governo do Estado com vistas à melhoria dos indicadores-chaves da educação classificados como CRÍTICOS e ALTOS no IDGPB, especialmente:

➤ Indicadores-Chaves do Ensino Médio: IDEB, Taxa de Adequação de Formação Docente, Taxa de Aprovação e Taxa de Reprovação;

➤ Indicadores-Chaves do Ensino Fundamental II: IDEB, Taxa de Adequação de Formação Docente, Taxa de Abandono (último lugar no ranking nacional), Taxa de Aprovação, Taxa de Reprovação, Taxa de Qualidade de Infraestrutura Escolar;



PROCESSO TC 05959/20

4) Cabem recomendações ao Governo do Estado com vistas à melhoria dos indicadores-chaves da saúde classificados como CRÍTICOS e ALTOS no IDGPB, especialmente:

➤ Taxa de Internações Sensíveis à Atenção Básica para Idosos, Taxa de Equipamentos de Odontologia Quebrados - Alta Complexidade (penúltima posição do ranking nacional), Taxa de Equipamentos de Manutenção da Vida Quebrados - Atenção Básica, Taxa de Equipamentos de Manutenção da Vida Quebrados - Média Complexidade e Taxa de Equipamentos de Imagem Quebrados - Alta Complexidade;

5) Cabem recomendações ao Governo do Estado com vistas à melhoria dos indicadores-chaves da saúde classificados como ATENÇÃO no IDGPB, mas que tiveram uma piora em relação ao exercício de 2018, a saber:

➤ Taxa de Unidades Hospitalares (de 2,05% para 2,02%); Taxa de Leitos Cirúrgicos (de 27,42% para 26,11%); Taxa de Leitos Clínicos (de 49,32% para 47,24%); Taxa de Médicos na Atenção Básica (de 35,31 para 34,82%); Taxa de Médicos - Média Complexidade (de 50,81% para 48,31%);

6) Elaborar estudo para se reavaliar e estabelecer um novo “quantum ótimo do efetivo” das polícias civil e militar, inclusive, em termos de formação profissional desejada, até porque segundo se observou em diligência, há um avanço importante em termos de implementação de tecnologias de vigilância e controle, através do uso intensivo e estratégico de TCI - Tecnologias de Comunicação e Informação, as quais demandam pessoal e qualificação especial para esses fins;

7) Monitorar o crescimento da “Apreensão de Armas de Fogo” que cresceu 54%, para efeitos de identificação de causas e seu impacto nos índices de criminalidade nos exercícios vindouros;

8) Aprimorar as políticas públicas para combater o fenômeno do Femicídio, o qual teve acréscimo de 11,76%, em 2019, em relação a 2018, contrariando a tendência de queda das demais categorias criminais;

9) Aprimorar as ações públicas concernentes à concentração de homicídios dolosos, na ordem de 90%, os quais tem como vítimas Pretos e Pardos, um indício importante de “racismo estrutural” que precisa ser combatido, nas suas mais diversas esferas e transversalidades;



PROCESSO TC 05959/20

10) Acelerar e monitorar o processo de municipalização do trânsito no Estado da Paraíba, considerando que essa é uma condição fundamental para melhorar os indicadores de Acidentes de Trânsito, desde que haja o devido apoio técnico e gerencial por parte do Governo do Estado, para viabilizar a implantação pelos Municípios;

11) Aprimorar as políticas públicas para estimular a notificação do crime de Estupro e intensificar e o seu devido combate, inclusive, percebendo-se a transversalidade do tema com as demais áreas, considerando que, apesar de redução de 4% ocorrida em 2019, em referência a 2018, há estudos que mostram, por motivos diversos, uma subnotificação expressiva de 92,5%;

12) Analisar a possibilidade de criação de um grupo, com representantes da sociedade civil, universidades e outras entidades, para fortalecer e dar transparência à implementação de soluções tecnológicas de TIC, nas áreas estratégicas de controle e vigilância da sociedade, inclusive, estabelecendo protocolos sobre ética e limites de atuação (Regras de Compliance), para buscar mitigar possíveis excessos, comuns às Tecnopolíticas de Segurança Pública;

13) Recomenda-se que o Governo do Estado realize adequado estudo de planejamento, quando da elaboração dos próximos PPA, LDO e LOA, para que não sejam repetidas as falhas registradas nos itens 3.2, 3.3.3 e 3.4.2 deste relatório;

14) Quanto à execução da receita de capital, houve uma frustração de arrecadação. Nesse cenário, constatou-se que houve imprudência na atualização da receita de capital em R\$184.691 mil, de modo que se sugere uma recomendação ao Governo do Estado e à Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão, no sentido de evitar essa prática;

15) Recomenda-se ao Governo do Estado e à Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão, que, no próximo Balanço Orçamentário, proceda à separação/evidenciação das receitas e despesas intraorçamentárias;

16) A autorização contida no art. 1º, §2º, inciso II, da Lei Estadual n.º 11.423/2019 fere o disposto nos incisos V e VI, do art. 167, da Constituição Federal de 1988, bem como no art. 5º, §4º, da LRF e nos arts. 5º e 43, §1º, inciso III, da Lei n.º 4.320/1964. Destaca-se, todavia, que essa irregularidade já ocorreu em exercícios passados, não sendo apontada por esta Corte de Contas. Assim, recomenda-se a expedição de determinação para que, o Governo do Estado da Paraíba, a partir do exercício de 2021, edite leis de remanejamento, transferência e transposição de recursos orçamentários nos mesmos moldes da Lei n.º 11.318/2019, isto é, especificando os programas alterados, as fontes, a natureza e o valor;



PROCESSO TC 05959/20

17) Foram identificados, no Relatório Inicial (fls. 5568/5580), do Processo TC n.º 06445/20 (Prestação de Contas Anuais da Paraíba Previdência - PBPREV, referente ao exercício de 2019):

(i) ausência de repasse por parte da Defensoria Pública do Estado da Paraíba - DPE/PB, no montante de R\$2.921.161,90, ao Fundo Previdenciário Financeiro, e R\$118.219,96, ao Fundo Previdenciário Capitalizado; (ii) bem como compensação Previdenciária realizada pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba - TCE/PB, referente à dedução, no montante de R\$758.286,66, em desacordo com as normas vigentes, os quais causaram grave desequilíbrio financeiro e atuarial do RPPS Paraibano. Recomenda-se, por conseguinte, ação, por parte do Governo do Estado, com vistas a intervir na solução dos referidos conflitos, inclusive com a tomada de medidas cabíveis e, conforme o caso, responsabilização dos gestores respectivos;

18) Quanto ao Fundo Financeiro, registra-se que a execução orçamentária em 2019 e os reiterados déficits financeiros verificados apontam, como esperado, para volumoso DÉFICIT ATUARIAL, da ordem de R\$90 bilhões, até 2092. Faz-se, portanto, necessário recomendar ao Governador do Estado melhoria no PLANEJAMENTO das Receitas e Despesas vinculadas ao Fundo Financeiro, corrigindo-se as discrepâncias verificadas e prevenindo o esforço a ser despendido pelo TESOURO, encargo anual que supera em quase três vezes o necessário para manter em dia o Serviço da Dívida;

19) Acerca das questões atinentes à Saúde, recomenda-se o que segue ao Governo do Estado:

- Fazer constar no PORTAL DA TRANSPARÊNCIA do Governo do Estado o PLANO ESTADUAL DE SAÚDE (PES), a PROGRAMAÇÃO ANUAL DE SAÚDE (PAS) e os Relatórios Quadrimestrais de Gestão (RAG), segundo os modelos e padrões definidos na legislação própria do SUS;
- Evitar programar ou executar despesas estranhas ao PES e à PAS;
- Criar Conta Corrente bancária em nome do Fundo Estadual de Saúde e de movimentação do Gestor da Saúde, na qual recursos da Fonte 110, vinculados às ASPS, permaneçam à disposição, para financiamento de tais gastos, vedada a possibilidade de contingenciamento;
- Faça constar na LEI ORÇAMENTÁRIA, o FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE como unidade GESTORA e ORÇAMENTÁRIA dos RECURSOS PRÓPRIOS e TRANSFERIDOS FUNDO A FUNDO destinados à SAÚDE em atenção ao que dispõe a LC n.º 141/2012;
- Faça prova junto a esta Corte de Contas das Ações de Ressarcimento impetradas contra Organizações Sociais em face dos prejuízos por elas ocasionados;



PROCESSO TC 05959/20

- Determine a divulgação, em Diário Oficial, dos atos de “nomeação/contratação” dos chamados CODIFICADOS, dando cumprimento ao que exige o inciso III, do art. 30, da Constituição do Estado e as disposições do APL TC n.º 763/2016;
- Apresente a esta Corte PLANO DE APLICAÇÃO dos valores não destinados às ações e serviços públicos de saúde no exercício de 2019, sem prejuízo das aplicações mínimas relativas ao exercício em que se implementar o referido plano de aplicação;
- Por meio do Gestor Estadual da Saúde, programe apresentação dos resultados quadrimestrais do PES/PAS à Assembleia Legislativa do Estado nos meses de fevereiro, em relação ao último quadrimestre do ano anterior, bem como maio e setembro, relativamente aos quadrimestres anteriores;
- Cumpra integralmente com as obrigações pactuadas em relação aos municípios quanto ao cofinanciamento de ações do SUS descentralizadas para os entes municipais, ampliando, gradativamente, os valores transferidos em favor da Atenção Básica em Saúde, praticamente nula no exercício sob exame;
- Adeque a programação constante do PPA do Estado ao que restar aprovado pelo CONSELHO ESTADUAL DE SAÚDE no PES;

20) Recomenda-se que ao Governo do Estado seja determinado o recolhimento, em favor do FUNDEB, de 20% das receitas do FUNCEP, que têm por origem o Acessório do ICMS;

21) Entende a Auditoria que compete ao Governo do Estado promover um recenseamento do pessoal “codificado”, para identificar o quantitativo, funções, lotação, remuneração e providenciar a formalização desta relação, sem prejuízo de que seja desenvolvido um planejamento para a substituição desse grande contingente por pessoas aprovadas mediante concurso público, restringindo aquele tipo de contratação exclusivamente para situações excepcionais e temporárias definidas em lei, conforme determina a Constituição Federal, artigo 37, inc. IX, pois desempenham atividades permanentes da saúde;

22) Entende a Auditoria que cabe ao Governo do Estado proceder a um recenseamento dos seus servidores, identificando as reais necessidades da administração (quanto ao quantitativo, funções, lotação e remuneração dos servidores), com vista à regularização dos diversos tipos de vínculos trabalhistas precários existentes no Estado; desenvolvendo um planejamento eficiente para a substituição desses servidores por outros aprovados em concurso público, conforme determina a Constituição Federal em seu art. 37;

*PROCESSO TC 05959/20*

23) Faz-se necessário recomendar o Governador, no sentido de esclarecer e/ou atualizar e uniformizar a real composição da Administração Indireta Estadual durante o exercício de 2019, no QDD e no Portal da Transparência, em harmonia com registros do SIAF, bem assim cientificar este Tribunal de Contas, nos exercícios posteriores às remodelações realizadas, das mudanças ocorridas na estrutura organizacional da Administração Direta e Indireta do Estado, apresentando, inclusive, legislação atualizada. Observou-se o seguinte: (a) De acordo com o Relatório de Atividades, a Administração Indireta do Estado da Paraíba é composta por 10 autarquias, 06 fundações públicas, 10 sociedades de economia mista, 04 empresas públicas, 34 fundos especiais e 08 órgãos em regime especial; (b) O Fundo Estadual de Defesa do Direito do Consumidor - FEDDC está redigido duas vezes no relatório de gestão apresentado pelo Governo. Embora a Controladoria Geral do Estado tenha informado que são fundos com a mesma nomenclatura, mas com CNPJ diferentes, não ficou claro a que órgão da Administração Direta estão vinculados e se desenvolvem a mesma atividade; (c) Convém destacar que, de acordo com os demonstrativos das despesas orçamentárias constantes no sítio da transparência do Governo do Estado - exercício de 2019, não foi constatada movimentação de recursos financeiros para os seguintes fundos: Fundo Estadual de Ciência e Tecnologia – FECT, Fundo Estadual de Combate à Corrupção - FECC, Fundo de Modernização e Reparelhamento da Procuradoria Geral do Estado - FUNPEPB, Fundo de Apoio à Industrialização do Estado da Paraíba - FUNDESP e Fundo de Incentivo à Cultura Augusto dos Anjos - FIC; (d) Ademais, cabe salientar que não houve movimentação de recursos financeiros, nem previsão orçamentária nos seguintes Fundos: Fundo Estadual de Habitação e Regularização Fundiária de Interesse Social – FERHFUN, Fundo de Manutenção e Operação do Centro Int. de Ensino de Educação Física – Vila Olímpica e Fundo Estadual do Trabalho da Paraíba – FETPB;

24) Necessidade de estudos no sentido de correção de regulamentação e procedimentos do Programa EMPREENDER PB, em função das seguintes fragilidades: (a) Não funciona como um crédito produtivo orientado, na medida em que a concessão de crédito tem mais características de auxílio assistencial; (b) Inexiste avaliação de impacto das liberações dos recursos nos segmentos e regiões beneficiadas, nem se observa uma prioridade de segmentos com mais potencial de acelerar a geração de Emprego e Renda no Estado; (c) Não possui uma agência de avaliação de risco para os Projetos ou uma entidade ou grupo que exerça a mesma função no Programa; (d) Inexiste definição acerca da apresentação de Plano de Negócios compatível com o valor deferido para liberação de recursos. Em determinados projetos, o valor pleiteado sofre alteração, o que não implica em correspondente modificação no Plano de Negócios. Em consequência, pode ocorrer a inviabilização do projeto ou o seu comprometimento, sem que isso fique registrado no processo;



PROCESSO TC 05959/20

DAS IRREGULARIDADES (fls. 25507/25512):

- 1) Apesar de empregar mais recursos no Ensino Fundamental II, indo de encontro ao estabelecido no art. 10, VI, da LDB, o Estado da Paraíba apresenta piores indicadores-chaves nessa área da educação, se comparados aos indicadores do Ensino Médio e à sua posição no ranking das 27 unidades federativas. Esse fato revela que não está havendo eficácia nos gastos públicos com Ensino Fundamental II, haja vista o descompasso entre o volume de recursos empregados e os resultados revelados pelos indicadores-chaves;
- 2) Com relação aos Crimes contra a Pessoa, divergências entre as informações utilizadas pela Auditoria, as quais foram fornecidas pela Secretaria de Segurança Pública do Estado, em diligência, e as constantes na tabela existente na PCA 2018 (Processo TC n.º 05622/19);
- 3) Com relação aos Crimes contra o Patrimônio, divergências entre as informações utilizadas pela Auditoria, as quais foram fornecidas pela Secretaria de Segurança Pública do Estado, em diligência, e as constantes na tabela existente na PCA 2018 (Processo TC n.º 05622/19);
- 4) Divergência quanto ao valor do Superávit Financeiro, demonstrado no Quadro Principal do Balanço Orçamentário, e a quantia efetivamente utilizada, a título de Superávit Financeiro, para a abertura de créditos adicionais. O Governo do Estado abriu R\$421.239 mil de créditos adicionais tendo por fonte o Superávit Financeiro, por meio de 63 decretos, no exercício de 2019. Destarte, o valor de R\$408.963 mil, demonstrado no Balanço Orçamentário está incorreto e deve ser corrigido, fazendo constar o valor do Superávit Financeiro que foi efetivamente utilizado para a abertura dos créditos adicionais, que, no caso, foi o montante de R\$421.239 mil;
- 5) Foram abertos créditos suplementares, acima da autorização de 20% contida no art. 5º da LOA e das demais autorizações, previstas nas leis elencadas na Tabela 4.3.1.a, ferindo o princípio da legalidade orçamentária, consubstanciado no art. 167, V, da CF/88, que impõe a autorização legislativa para a abertura de crédito suplementar ou especial;
- 6) Com exceção da fonte “Excesso de arrecadação de Demais Receitas de Capital - Principal (Código 2990.00.1.1)”, o Governo do Estado abriu créditos por excesso de arrecadação de fontes em que houve frustração da receita, ou em valores muito superiores ao excesso de arrecadação da receita efetivamente ocorrido, em afronta ao disposto no art. 43, §1º, inciso II, e §3º da Lei n.º 4.320/1964 e no art. 167, VII, o qual veda a utilização de créditos ilimitados;



PROCESSO TC 05959/20

7) Recomenda-se que o Governo do Estado se abstenha de utilizar os recursos de convênio como fonte para a abertura de créditos adicionais nos próximos exercícios, deixando de aplicar o disposto no §1º, art. 107, da Lei Estadual n.º 3.654/1971, o qual não foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988;

8) Segundo dados do RREO do 6º bimestre do exercício de 2019, foram cancelados, no exercício, R\$9.447 mil de restos a pagar processados, indo de encontro ao entendimento da Secretaria do Tesouro Nacional - STN, manifestado em trecho do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, Portaria STN n.º 877, de 18 de dezembro de 2018, válida a partir do exercício de 2019;

9) Conforme o Anexo 10 do RREO, 6º Bimestre, de 2019, nos próximos dez anos, 2020 a 2029, os déficits previdenciários do FUNDO FINANCEIRO exigirão aportes crescentes, acumulando, no período, esforço fiscal da ordem de R\$22.205.869 mil ou mais de 260% do total da RCL arrecadada neste exercício de 2019. O aumento gradual dos aportes pelo Estado exige adequado planejamento, no qual sejam alocados os recursos necessários ao cumprimento das referidas obrigações do regime previdenciário;

10) Foram empenhadas despesas consideradas incompatíveis com MDE no valor total de R\$28.014 mil, nas naturezas das despesas 33503000, 33504100 e 33903900, devendo referido montante ser excluído do cálculo para fins de limite dos gastos com educação;

11) Embora o somatório das despesas com ações típicas de MDE (item 29) informado pelo Estado e o apurado pela Auditoria tenham sido idênticos, foram detectadas algumas diferenças nos valores informados em cada uma das respectivas subfunções da educação (itens 24, 25, 26, 27 e 28);

12) Em conformidade com os cálculos apresentados no Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), relativo ao 6º (sexto) bimestre do exercício em análise, o Estado teria aplicado em MDE, incluindo as perdas do FUNDEB, a quantia de R\$2.478.915, o que corresponderia a 25,39% da Receita Líquida de Impostos calculada pela Auditoria (R\$9.762.192), ou seja, teria cumprido o mínimo constitucionalmente exigido. Todavia, a Auditoria constatou que, no exercício de 2019, levando em consideração as perdas do FUNDEB, as exclusões feitas em face de despesas incompatíveis com MDE, assim como as deduções realizadas com base no entendimento reiteradamente apontado em relatórios de prestações de contas de exercícios anteriores, no sentido de que não devem ser computadas para fins de cálculo com MDE as despesas empenhadas pela UEPB, têm-se que o Governo de Estado da Paraíba aplicou 21,76% dos recursos provenientes da arrecadação de impostos e transferências com manutenção e desenvolvimento do



PROCESSO TC 05959/20

ensino, correspondendo ao montante de R\$2.124.097, estando, portanto, 3,24% pontos percentuais abaixo do limite constitucional exigido. Noutra senda, seguindo o entendimento adotado pelo pleno deste Tribunal de Contas do Estado no qual acordaram pela inclusão das despesas empenhadas pela UEPB para efeito do cálculo do disposto constitucional do art. 212, têm-se que o Governo do Estado da Paraíba aplicou 24,70% dos recursos provenientes da arrecadação de impostos e transferências com manutenção e desenvolvimento do ensino, correspondendo ao montante de R\$2.410.963, estando, portanto, 0,3% pontos percentuais abaixo do limite constitucional. De toda sorte, observa-se que o limite constitucional mínimo de 25% com educação não foi cumprido;

13) Observou-se que, até 31 de dezembro do exercício em análise, segundo cálculos realizados pela Auditoria, o Estado da Paraíba destinou ao FUNDEB o valor de R\$1.858.911.682,84 e recebeu R\$1.081.964.847,80, apresentando resultado líquido negativo das transferências em R\$874.341.286,71;

14) O Governo do Estado da Paraíba não atendeu às exigências constitucionais em relação às ações e serviços públicos de saúde, haja vista a aplicação de recursos nessas ações e serviços ter atingido R\$950.656 mil, valor que corresponde ao percentual de 9,74% da Receita Líquida de Impostos e Transferências Constitucionais (limite mínimo de 12,00%, determinado pela normativa vigente);

15) Registrou-se no Relatório Resumido da Execução Orçamentária - Anexo 6 um superávit primário de R\$744.795 mil, correspondendo a um montante 215,4% maior do que o valor referente ao mesmo período do exercício anterior (R\$236.105 mil). Ocorre que, o valor encontrado pela Auditoria desta Corte de Contas, com base nas informações do SIAF, para a Despesa Paga, foi diferente do valor constante no RREO. Faz-se necessário a republicação do referido demonstrativo, com vistas à correção do valor registrado;

16) Cancelamento de Restos a Pagar já processados, no valor de R\$8.824.586,85;

17) O Governo do Estado não retém, em favor do FUNDEB, 20% do valor de Acessório do ICMS, que deveria alimentar o Fundo de Combate à Erradicação da Pobreza do Estado, em desacordo com o que determina a Lei n.º 11.484/2007. Em 2019, o referido descumprimento consistiu no montante de R\$30.981 mil, que deveria ser recolhido pelo Estado à conta do FUNDEB ESTADUAL, mantida junto ao Banco do Brasil, para que fosse distribuído entre o Estado e os Municípios. Recomenda-se, portanto, que, ao Governo do Estado, seja determinado o recolhimento, em favor do FUNDEB, de 20% das receitas do FUNCEP, que têm por origem o acessório do ICMS;



PROCESSO TC 05959/20

18) Irregularidade do pagamento de Bolsa Desempenho, concedidas através de decreto (Decretos n.º 32.719/2012, n.º 33.674/2013, n.º 37.318/2017 e n.º 38.039/2018), em afronta ao art. 37, inciso X, da Constituição Federal.

19) Irregularidade do pagamento de Bolsa Desempenho, contraprestação que possui natureza remuneratória, aos Servidores Fiscais Tributários, os quais percebem subsídio (parcela única), em desrespeito ao art. 39, § 4º, da Constituição Federal;

20) Divergência entre os valores registrados nos Demonstrativos da Dívida Consolidada Líquida (RGF 3º Quadrimestre de 2019) publicados pelo Governo do Estado no Portal da Transparência (CGE) e no SICONFI;

21) No que tange aos Recursos Vinculados ao RPPS - Plano Financeiro, houve inscrição de despesas empenhadas e não liquidadas sem a correspondente disponibilidade de caixa líquida, demonstrando um desequilíbrio entre a contratação de obrigações de despesa e a referida disponibilidade de caixa líquida;

22) Os dados relativos às Demonstrações Contábeis da Administração Indireta do Estado da Paraíba, relativos à Companhia Estadual de Habitação Popular (CEHAP), ao Laboratório Industrial Farmacêutico da Paraíba S/A (LIFESA) e à Empresa Rádio Tabajara da Paraíba S.A, não foram publicados no sítio da CGE/PB, dessa forma, recomenda-se ao Governador que tome medidas no sentido de publicar as referidas demonstrações, por serem indispensáveis à transparência dessas entidades;

23) Os valores apontados no Relatório de Atividades/2019, como financiados nos exercícios de 2015 (R\$37.204.424,76) e de 2019 (R\$20.520.557,00), diferem dos registrados no SIAF, quais sejam R\$37.211.832,92 e R\$20.520.607,00, respectivamente. No que se refere às amortizações, há divergência entre o valor apontado no Relatório de Atividades/2019 para a amortização total ocorrida no exercício de 2019 (R\$6.250.521,56), e os registros de receita do SAGRES, segundo os quais, no exercício de 2019, houve recebimento de receita por amortização de empréstimos no valor total de R\$6.250.888,75;

24) Quanto ao EMPREENDER PB, registra-se, nos contratos de financiamento firmados com pessoas físicas, percentual de 47,41% de inadimplência. No caso dos acordos de financiamento realizados com pessoas jurídicas, o percentual é de 48,42% de inadimplência. Por fim, o índice de amortização é de 27,53%.



PROCESSO TC 05959/20

Por fim, a Auditoria recomendou ao Relator apresentar ao Conselho as seguintes propostas:

❖ Nos processos de acompanhamento em que houver a apuração de ausência de repasse de contribuições previdenciárias e consequente responsabilização pelo fato, o agente responsabilizado arque com recursos próprios pelos juros e multas aplicados em decorrência do descumprimento das obrigações legais;

❖ Formação de um grupo de trabalho que envolva órgãos diversos, inclusive este Tribunal de Contas, com vistas ao estudo acerca de melhor proposta de correção da distorção verificada na educação estadual, na qual, apesar de se empregar mais recursos no Ensino Fundamental II, indo de encontro ao estabelecido no art. 10, VI, da LDB, o Estado da Paraíba apresenta piores indicadores-chaves nessa área da educação, se comparados aos indicadores do Ensino Médio e à sua posição no ranking das 27 unidades federativas. Esse fato revela que não está havendo eficácia nos gastos públicos com Ensino Fundamental II, haja vista o descompasso entre o volume de recursos empregados e os resultados revelados pelos indicadores-chaves, consoante se verificou no item 2.3.3 deste relatório.

5. Foi determinada a citação do Governador.
6. Houve apresentação de defesa às fls. 25602/25704.
7. Na análise de fls. 25781/25836, a Auditoria se manifestou, em resumo, mantendo, em parte, o seu entendimento inicial, nos seguintes termos:

Após a análise dos argumentos e documentações expostos pelo defendente, segue a conclusão da Auditoria:

4.1 IRREGULARIDADES REMANESCENTES DA ANÁLISE INICIAL

4.1.1 De Responsabilidade do Sr. João Azevêdo Lins Filho, Governador do Estado da Paraíba

a) Foram abertos créditos suplementares, acima da autorização de 20% contida no art. 5º da LOA e das demais autorizações, previstas nas leis elencadas na Tabela 4.3.1.a, ferindo o princípio da legalidade orçamentária, consubstanciado no art. 167, V, da CF/88, que impõe a autorização legislativa para a abertura de crédito suplementar ou especial (subitem 4.3.3 do presente relatório);



PROCESSO TC 05959/20

b) Segundo dados do RREO do 6º bimestre do exercício de 2019, foram cancelados, no exercício, R\$ 9.447 mil de restos a pagar processados, indo de encontro ao entendimento da Secretaria do Tesouro Nacional - STN, manifestado em trecho do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, Portaria STN n.º 877, de 18 de dezembro de 2018, válida a partir do exercício de 2019 (subitem 6.1.7 do relatório inicial);

c) Foram empenhadas despesas consideradas incompatíveis com MDE no valor total de R\$ 28.014 mil, nas naturezas das despesas 33503000, 33504100 e 33903900, devendo o referido montante ser excluído do cálculo para fins de limite dos gastos com educação (subitem 8.1.2 do relatório inicial);

d) Levando em consideração as perdas do FUNDEB, as exclusões feitas em face de despesas incompatíveis com MDE, assim como as deduções realizadas com base no entendimento reiteradamente apontado em relatórios de prestações de contas de exercícios anteriores, no sentido de que não devem ser computadas para fins de cálculo com MDE as despesas empenhadas pela UEPB, têm-se que o Governo de Estado da Paraíba aplicou 21,76% dos recursos provenientes da arrecadação de impostos e transferências com manutenção e desenvolvimento do ensino, correspondendo ao montante de R\$ 2.124.097 mil, estando, portanto, 3,24% pontos percentuais abaixo do limite constitucional exigido. Noutra senda, seguindo o entendimento adotado pelo pleno deste Tribunal de Contas do Estado no qual acordaram pela inclusão das despesas empenhadas pela UEPB para efeito do cálculo do disposto constitucional do art. 212, têm-se que o Governo do Estado da Paraíba aplicou 24,70% dos recursos provenientes da arrecadação de impostos e transferências com manutenção e desenvolvimento do ensino, correspondendo ao montante de R\$ 2.410.963 mil, estando, portanto, 0,3% pontos percentuais abaixo do limite constitucional. De toda sorte, observa-se que o limite constitucional mínimo de 25% com educação não foi cumprido (subitem 8.1.2.1 do relatório inicial);

e) O Governo do Estado da Paraíba não atendeu às exigências constitucionais em relação às ações e serviços públicos de saúde, haja vista a aplicação de recursos nessas ações e serviços ter atingido R\$ 950.656 mil, valor que corresponde ao percentual de 9,74% da Receita Líquida de Impostos e Transferências Constitucionais (limite mínimo de 12,00% determinado pela normativa vigente) – subitem 8.2.1 do relatório inicial);



PROCESSO TC 05959/20

f) Registrou-se no Relatório Resumido da Execução Orçamentária - Anexo 6 um superávit primário de R\$ 744.795 mil, correspondendo a um montante 215,4% maior do que o valor referente ao mesmo período do exercício anterior (R\$ 236.105 mil). Ocorre que, o valor encontrado pela Auditoria desta Corte de Contas, com base nas informações do SIAF, para a Despesa Paga, foi diferente do valor constante no RREO. Faz-se necessário a republicação do referido demonstrativo, com vistas à correção do valor registrado (subitem 9.1.4);

g) Cancelamento de Restos a Pagar já processados, no valor de R\$ 8.824.586,85 (subitem 9.1.5 do relatório inicial);

h) O Governo do Estado não retém, em favor do FUNDEB, 20% do valor de Acessório do ICMS, que deveria alimentar o Fundo de Combate à Erradicação da Pobreza do Estado, em desacordo com o que determina a Lei n.º 11.494/2007. Em 2019, o referido descumprimento consistiu no montante de R\$ 30.981 mil, que deveria ser recolhido pelo Estado à conta do FUNDEB ESTADUAL, mantida junto ao Banco do Brasil, para que fosse distribuído entre o Estado e os Municípios. Recomenda-se, portanto, que, ao Governo do Estado, seja determinado o recolhimento, em favor do FUNDEB, de 20% das receitas do FUNCEP, que têm por origem o acessório do ICMS.” (subitem 9.2.1.1.1 do relatório inicial);

i) Irregularidade do pagamento de Bolsa Desempenho, concedidas através de decreto (Decretos n.º 32.719/2012, n.º 33.674/2013, n.º 37.318/2017 e n.º 38.039/2018), em afronta ao art. 37, inciso X, da Constituição Federal (subitem 9.2.1.2.1 do relatório inicial); Irregularidade do pagamento de Bolsa Desempenho, contraprestação que possui natureza remuneratória, aos Servidores Fiscais Tributários, os quais percebem subsídio (parcela única), em desrespeito ao art. 39, § 4º, da Constituição Federal (subitem 9.2.1.2.1 do relatório inicial);

j) Divergência entre os valores registrados nos Demonstrativos da Dívida Consolidada Líquida (RGF 3º Quadrimestre de 2019) publicados pelo Governo do Estado no Portal da Transparência (CGE) e no SICONFI (subitem 9.2.2 do relatório inicial).

4.2 IRREGULARIDADE PARCIALMENTE ELIDIDA

4.2.1 De responsabilidade do Sr. João Azevêdo Lins Filho, Governador do Estado da Paraíba



PROCESSO TC 05959/20

a) O Órgão de Instrução entende justificadas as divergências apontadas, com exceção do item 26 da Tabela 8.1.2.1 - Despesas com Ações Típicas de MDE, que não ficou esclarecida a diferença encontrada no valor de R\$ 36.204 mil (subitem 8.1.2.1 do relatório inicial).

4.3 RECOMENDAÇÕES

a) Recomenda-se que se acelerem as ações e se busque mais efetividade na execução das políticas de educação, de modo a se atingir indicadores mais satisfatórios (subitem 2.3.3 do relatório inicial);

b) Recomenda-se que o Governo do Estado se abstenha de utilizar os recursos de convênio como fonte para a abertura de créditos adicionais nos próximos exercícios, deixando de aplicar o disposto no §1º, art. 107, da Lei Estadual n.º 3.654/1971, o qual não foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988 (subitem 4.3.3.3);

c) A Auditoria reitera a necessidade de adequado planejamento, por parte do Governo do Estado, à alocação dos recursos necessários, com vista a minimizar os déficits previdenciários do Fundo Financeiro (subitem 7.1.5 do relatório inicial);

d) Apesar de a Secretaria de Estado da Fazenda ter aportado recursos suficientes à cobertura da insuficiência financeira apresentada pelo RPPS – Fundo Financeiro, tal insuficiência permaneceu registrada no Anexo 05 do RGF (Disponibilidade de Caixa Líquida e Restos a Pagar), recomenda-se que esse procedimento seja evitado (subitem 9.2.5 do relatório inicial);

e) Necessidade de estudos no sentido de correção de regulamentação e procedimentos do Programa EMPREENDER PB, em função das seguintes fragilidades: (a) Não funciona como um crédito produtivo orientado, na medida em que a concessão de crédito tem mais características de auxílio assistencial; (b) Inexiste avaliação de impacto das liberações dos recursos nos segmentos e regiões beneficiadas, nem se observa uma prioridade de segmentos com mais potencial de acelerar a geração de Emprego e Renda no Estado; (c) Não possui uma agência de avaliação de risco para os Projetos ou uma entidade ou grupo que exerça a mesma função no Programa; (d) Inexiste definição acerca da apresentação de Plano de Negócios compatível com o valor deferido para liberação de recursos. Em determinados projetos, o valor pleiteado sofre alteração, o que não implica em correspondente modificação no Plano de Negócios. Em consequência, pode ocorrer a inviabilização do projeto ou o seu comprometimento, sem que isso fique registrado no processo (subitem 11.6 do relatório inicial).



PROCESSO TC 05959/20

4.4 SUGESTÃO

a) A Auditoria sugere que a análise de repasses do duodécimo favorecendo a UEPB, de forma mais tempestiva, deva ser considerada no Processo de Acompanhamento da Gestão do Governo do Estado, relativa ao exercício de 2021 (item 3 do presente relatório).

4.5 OBSERVAÇÃO

a) Diferentemente do trazido aos autos pelo gestor, informa-se que o presente trabalho não pode ser guiado pela ISSAI 200, haja vista não tratar de uma Auditoria Financeira, mas “de Conformidade”, ou seja, à realização do trabalho em epígrafe deve ser balizada pela NBASP 400 (ISSAI 400), que trata dos Princípios Fundamentais da Auditoria de Conformidade, cuja definição e objetivo são contemplados nos artigos 12 e 13, respectivamente, da referida norma (item 1 da presente análise).

8. Encaminhados os autos ao Ministério Público junto ao Tribunal, de lá retornou com o parecer da lavra de seu então Procurador-Geral Manoel Antônio dos Santos Neto, assim resumido:

DIANTE DE TODO O EXPOSTO, e tendo por base os apontamentos empreendidos pela Auditoria, os quais integram o presente parecer, este Ministério Público de Contas OPINA:

a) **PELA EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS DE GOVERNO APRESENTADAS PELO SR. JOÃO AZEVÊDO LINS FILHO, Chefe do Poder Executivo Estadual ao longo do exercício financeiro de 2019**, sobretudo pelas irregularidades acima pontuadas por este Parquet, as quais configuram graves falhas que contrariam o dever de boa gestão pública como, por exemplo, a persistência de grande número de “CODIFICADOS” na estrutura administrativa do Estado, a inobservância do piso vital mínimo constitucional nas áreas da educação (MDE) e saúde (ASPS), bem como a fixação e pagamento de parcela remuneratória (Bolsa Desempenho) por meio de decreto, além do pagamento da referida parcela a quem recebe subsídio;

b) **PELA EMISSÃO DE PARECER TÉCNICO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS DE GOVERNO da Sra. ANA LÍGIA COSTA FELICIANO, Vice-Governadora que exerceu a Chefia do Executivo no período compreendido entre 15.11.2019 e 20.11.2019, bem como do Desembargador MÁRCIO MURILO DA CUNHA RAMOS, referente ao lapso temporal entre 21.11.2019 a 24.11.2019 no qual conduziu o Governo do Estado;**



PROCESSO TC 05959/20

*c) **PELA REMESSA DE CÓPIA DO PROCESSO AO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL**, a fim de que, ante todas as constatações encartadas nos autos, tome as providências que entender cabíveis, em especial: a) para fins de verificação da prática, em tese, de ato de Improbidade Administrativa (Lei Nacional n.º 8.429/92) por parte do Sr. João Azevêdo Lins Filho, notadamente quanto à permanência de elevado número de “CODIFICADOS” nos quadros administrativos do Estado;*

*d) **PELA APLICAÇÃO DE MULTAS AO GOVERNADOR DO ESTADO DA PARAÍBA** – Sr. João Azevêdo Lins Filho, nos termos sustentados neste parecer, sobretudo em face das graves irregularidades e ilegalidades perpetradas ao longo de sua gestão em 2019, detalhadas no presente encarte processual, sendo certo que as penalidades devem ser cumuladas, levando-se em conta o número de ocorrência das irregularidades que justificam a aplicação da sanção;*

*e) **PELO ENVIO DE RECOMENDAÇÕES E CIENTIFICAÇÕES AO GOVERNADOR**, no sentido de que adote reais providências administrativas voltadas à resolução definitiva das irregularidades/restrições levantadas nestes autos pela Equipe Técnica desta Corte de Controle;*

*f) **PELA CIENTIFICAÇÃO DA CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO DA PARAÍBA**, para que institua **definitivamente** as necessárias medidas no âmbito administrativo interno destinadas a evitar a recidiva da irregularidade consistente no cancelamento de restos a pagar processados.*

9. O processo retornou à Auditoria para informar as despesas de 2019 com Organizações Sociais, destacando as que foram objeto de imputação de débito por este Tribunal de Contas, e recalcular o índice de aplicação em ações e serviços públicos de saúde, deduzindo as despesas irregulares no volume imputado por este Tribunal de Contas.

10. Relatórios da Auditoria com tais informações complementares às fls. 25873/25878 e 25956/25964.

11. O processo foi agendado para esta sessão extraordinária, com as intimações e estilo.

12. É o relatório.



PROCESSO TC 05959/20

VOTO DO RELATOR

1. De início, alguns fatos suscitados como irregulares, no relatório de análise de defesa, transcendem o espaço de atuação do Governador e migram na direção de seus auxiliares – Secretários e outros dirigentes da administração direta e indireta.
2. É que, segundo o modelo constitucional de prestação de contas, o Tribunal de Contas aprecia a gestão global ou geral, emitindo um parecer opinativo, e o Poder Legislativo efetua o respectivo julgamento (CF/88, art. 48, inciso IX; CE-PB/89, art. 54, inciso XVI). Quanto à gestão administrativa, a mesma Corte julga as contas dos responsáveis sem qualquer ingerência do Parlamento, para os fins de atribuir-lhes ou liberá-los de responsabilidade. Esclarecedora sobre o tema e de extremado caráter didático é a decisão, a seguir, emanada do **Tribunal de Justiça da Paraíba**, sob a relatoria do eminente Desembargador Antônio Elias de Queiroga, que dissecou todo o conteúdo dos incisos I e II, do art. 71, da Lex Mater (os grifos não estão no original):

*No primeiro caso, o Tribunal não julga, apenas, aprecia as contas gerais – balancetes de receitas e despesas – e **emite parecer, meramente opinativo, pela aprovação ou rejeição das contas, sendo o Poder Legislativo**, nesta hipótese, o órgão competente para o julgamento. O parecer prévio do Tribunal, in casu, só deixará de prevalecer se for rejeitado por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal (art. 31, § 2º). Diversa a hipótese do inciso II, quando o Tribunal de Contas julga processos em que **Governador, Prefeitos, Secretários, Vereadores, etc. atuam como administradores de bens ou valores públicos**. Vale dizer, o Tribunal não se preocupa em apreciar apenas a parte global das contas como um todo (art. 71, I), porque é muito difícil que um Balanço não apresente os seus resultados, matematicamente certos. Profere, também, de maneira específica, o julgamento do gestor daquele dinheiro público, ou seja, se o dinheiro público foi honestamente e adequadamente aplicado. Quando assim procede, o Tribunal aplica aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei (CF, art. 71, § 3º). (TJ/PB. Apelação Cível nº 99.005136-5. Rel. Des. Antônio Elias de Queiroga. DJE/PB 10/12/1999)*



PROCESSO TC 05959/20

3. No mesmo sentido também já se pronunciou o **Superior Tribunal de Justiça**:

*CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ATOS PRATICADOS POR PREFEITO, NO EXERCÍCIO DE FUNÇÃO ADMINISTRATIVA E GESTORA DE RECURSOS PÚBLICOS. JULGAMENTO PELO TRIBUNAL DE CONTAS. NÃO SUJEIÇÃO AO DECISUM DA CÂMARA MUNICIPAL. COMPETÊNCIAS DIVERSAS. EXEGESE DOS ARTS. 31 E 71 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Os arts. 70 a 75 da Lex Legum deixam ver que o controle externo – contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial – da administração pública é tarefa atribuída ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas. O primeiro, quando atua nesta seara, o faz com o auxílio do segundo que, por sua vez, detém competências que lhe são próprias e exclusivas e que para serem exercitadas independem da interveniência do Legislativo. O conteúdo das **contas globais** prestadas pelo Chefe do Executivo é diverso do conteúdo das contas dos administradores e gestores de recurso público. **As primeiras demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa (União, Estados, DF e Municípios). Revelam o cumprir do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde, educação, gastos com pessoal. Consubstanciam-se, enfim, nos Balanços Gerais prescritos pela Lei 4.320/64. Por isso, é que se submetem ao parecer prévio do Tribunal de Contas e ao julgamento pelo Parlamento** (art. 71, I c./c. 49, IX da CF/88). As segundas – contas de administradores e gestores públicos, dizem respeito ao dever de prestar (contas) de todos aqueles que lidam com recursos públicos, captam receitas, ordenam despesas (art. 70, parágrafo único da CF/88). Submetem-se a julgamento direto pelos Tribunais de Contas, podendo gerar imputação de débito e multa (art. 71, II e § 3º da CF/88). Destarte, se o Prefeito Municipal assume a dupla função, política e administrativa, respectivamente, a tarefa de executar orçamento e o encargo de captar receitas e ordenar despesas, submete-se a duplo julgamento. Um político perante o Parlamento precedido de parecer prévio; o outro técnico a cargo da Corte de Contas. Inexistente, in casu, prova de que o Prefeito não era o responsável direto pelos atos de administração e gestão de recursos públicos inquinados, deve prevalecer, por força ao art. 19, inc. II, da Constituição, a presunção de veracidade e legitimidade do ato administrativo da Corte de Contas dos Municípios de Goiás. Recurso ordinário desprovido. (STJ. ROMS nº 11060/GO. Rel. Min. Laurita Vaz. DJU 16/09/2002, p. 159).*



PROCESSO TC 05959/20

4. Assim, não podem ser confundidas contas de Governo em que são envidados atos gerenciais globais para imbuir cumprimento aos programas dispostos no orçamento, sob a responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, com os atos de ordenação de despesa a cargo de Secretários, dirigentes de outros Órgãos e Entidades, bem como dos demais ordenadores de despesa, os quais possuem responsabilidade diversa em relação à do Governador.

5. A responsabilidade do ordenador de despesas, aliás, foi muito bem detalhada no final da década de sessenta, quando o Decreto-lei 200, de 25/02/1967, dispendo sob a reforma administrativa do governo federal, assim dispôs sobre o tema:

Art. 80. ...

§ 1º. Ordenador de despesas é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responda.

§ 2º. O ordenador de despesa, salvo convivência, não é responsável por prejuízos causados à Fazenda Nacional decorrentes de atos praticados por agente subordinado que exorbitar das ordens recebidas.

6. Assim, nenhum ato de ordenação de despesa pode ser atribuído ao Governador do Estado, salvo se comprovado o liame subjetivo entre a atribuição gerencial e eventual culpabilidade administrativa que lhe atraia espécie de responsabilidade solidária.

7. Nessa linha interpretativa deu-se o parecer do Ministério Público de Contas, ao opinar pela emissão de parecer contrário à aprovação das contas de governo prestadas pelo Senhor JOÃO AZEVEDO LINS FILHO, Chefe do Executivo Estadual durante o exercício financeiro de 2019, **mas sobrelevando** a persistência de grande número de “CODIFICADOS” na estrutura administrativa do Estado, “a inobservância do piso vital mínimo constitucional nas áreas da educação (MDE) e saúde (ASPS), bem como a fixação e pagamento de parcela remuneratória (Bolsa Desempenho) por meio de decreto, além do pagamento da referida parcela a quem recebe subsídio”.

8. Assim, das irregularidades remanescentes, restam caracterizadas como atos de ordenação de despesa ou de preenchimento de documentos, cuja perquirição deve ocorrer nas prestações de contas individuais dos dirigentes de órgãos e entidades do Estado, as seguintes:



PROCESSO TC 05959/20

Segundo dados do RREO do 6º bimestre do exercício de 2019, foram cancelados, no exercício, R\$ 9.447 mil de restos a pagar processados, indo de encontro ao entendimento da Secretaria do Tesouro Nacional - STN, manifestado em trecho do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, Portaria STN n.º 877, de 18 de dezembro de 2018, válida a partir do exercício de 2019.

Registrou-se no Relatório Resumido da Execução Orçamentária - Anexo 6 um superávit primário de R\$ 744.795 mil, correspondendo a um montante 215,4% maior do que o valor referente ao mesmo período do exercício anterior (R\$ 236.105 mil). Ocorre que, o valor encontrado pela Auditoria desta Corte de Contas, com base nas informações do SIAF, para a Despesa Paga, foi diferente do valor constante no RREO. Faz-se necessário a republicação do referido demonstrativo, com vistas à correção do valor registrado.

Cancelamento de Restos a Pagar já processados, no valor de R\$ 8.824.586,85.

9. Quanto aos demais fatos integrados aos relatórios da Auditoria, bem como às irregularidades identificadas, reprimse-se ser a prestação de contas valioso Instrumento de Controle da Gestão Pública. É na Constituição Federal que se encontra a moldura jurídica básica do controle da gestão pública brasileira. Merece destaque desde já o fato de que a destinação de todos os dinheiros do erário, por essa qualidade e origem, exige providências que assegurem da melhor forma possível o seu bom emprego. A Constituição é lei fundamental, encimando e orientando todo o ordenamento jurídico do Estado. A sua força normativa é tamanha que União, Estados, Municípios e Distrito Federal hão de exercer as suas respectivas atribuições nos precisos termos nela estabelecidos, sob pena de ter por viciadas e nulas as suas condutas.

10. A prestação de contas é o principal – mas nunca o único – instrumento de controle da gestão pública. Constitui dever de todo administrador (arts. 70 e 71, da CF/88) e também elemento basilar à concretização dos princípios constitucionais da publicidade e da eficiência, já que é ela instrumento de racionalização, controle e transparência das atividades públicas. Importa notar que é imperativa não só a prestação de contas, mas também a sua prestação completa e regular, pois a ausência ou a imprecisão de documentos que torne dificultado o seu exame é tão grave quanto a omissão do próprio dever de prestá-las (CF/88, art. 70, parágrafo único, e art. 71, incisos I e II; CE-PB/89, art. 70, § 1º, e art. 71, incisos I e II).

11. Modernamente, a fiscalização da gestão pública, exercitada pelos órgãos de controle externo, evoluiu de mera análise financeira e orçamentária - na Constituição anterior (CF/67, art. 70) -, para uma profunda investigação orçamentária, financeira, contábil, operacional, patrimonial (CF/88, art. 70, caput) e fiscal (LC 101/2000), à luz da legalidade, legitimidade e economicidade, bem como da aplicação de subvenções e renúncia de receitas. Essas regras, por simetria, aplicam-se a Tribunais de Contas e Legislativos estaduais, aos quais devem ser, anualmente, endereçadas, observada a respectiva competência, as contas dos Governadores.



PROCESSO TC 05959/20

12. Segundo o modelo constitucional, a formalização desse plano de trabalho deve restar consignada em três instrumentos de planejamento: o Plano Plurianual (PPA), a indicar o planejamento macro da administração pública, desenvolvido em níveis integrados e sincronizados, composto de diretrizes, objetivos e metas para a ação governamental; as Diretrizes Orçamentárias, elaboradas de acordo com a política de governo delineada no Plano Plurianual, detendo, dentre outras funções, as de priorizar as metas para cada exercício e orientar a elaboração do respectivo Orçamento; e, finalmente, o próprio Orçamento, quantificando, de acordo com a capacidade financeira do ente federado, o programa de governo inserido no Plano Plurianual e nas Diretrizes Orçamentárias, através de técnicas adequadas, dividindo as tarefas por funções, subfunções, programas, projetos, atividades, etc. E para autorizar a ação governamental desejada pelo sistema de planejamento público, a sua aprovação por LEI, em sentido formal, como outorga popular para legitimar os atos de obtenção, gerenciamento e aplicação dos recursos públicos.

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

14. Mas, embora concebidos com todos esses requisitos e formalizados em instrumentos constitucionalmente previstos, os orçamentos públicos não representam uma camisa-de-força à criatividade ou discricionariedade dos seus gestores, pois de nada valeriam tais rigores se o fim colimado – a realização do bem comum – sofresse ranhuras. Daí, a própria legislação financeira estabelecer mecanismos de realinhamento orçamentário, tais quais a suplementação e o remanejamento de dotações, como formas de adequar a execução do orçamento concebido aos reclames sociais.

15. No campo da execução, o orçamento público nosso, no decorrer de sua evolução, ganhou *status* de verdadeiro plano de trabalho - ou programa de governo - a ser perseguido em seus objetivos e metas, desgarrando-se do arcaico conceito de peça meramente contábil e burocrática e amoldando-se à finalidade genérica da atividade financeira do estado, qual seja a realização do bem comum, através da otimização dos recursos públicos (humanos, financeiros e patrimoniais) e aplicação buscando sempre resultados úteis à coletividade (eficiência, eficácia e efetividade).



PROCESSO TC 05959/20

16. No mesmo passo, o equilíbrio das contas públicas, como resultado de uma visão liberal de Estado, passou a ser um dogma na atualidade, definitivamente incorporado ao sistema orçamentário pátrio pela entrada em vigor da Lei Complementar 101.

17. A preocupação de manter o Estado com equilíbrio financeiro, em regra gastando não mais do que arrecada, por meio de ações planejadas e transparentes, é exigência da novel legislação, dirigida aos encarregados da gestão pública nos três níveis de governo, sob pena de responsabilidade, segundo a LC 101/2000, art. 1º, § 1º:

Art. 1º. (...). § 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

18. Esta contemporânea filosofia de gerenciamento público se opõe, diametralmente, à concepção evidenciada no início do século passado, como relata o professor Ricardo Lobo Torres, em sua obra Curso de Direito Financeiro (Rio de Janeiro: Renovar, 1993, p. 165):

... a partir da década de 30 predominou a ideologia Keynesiana, que admitia os orçamentos deficitários e o excesso de despesa pública, ao fito de garantir o pleno emprego e a estabilidade econômica. Essa política foi ultrapassada na década de 80 pelo discurso do liberalismo social, que sinalizou no sentido de contenção dos gastos públicos e dos privilégios e do aumento das receitas, para o equilíbrio financeiro do Estado.

19. Contudo, mesmo na atualidade, a regra do equilíbrio fiscal não se submete, em absoluto, à impossibilidade de execução de um orçamento deficitário. A própria LC 101/2000 dá sinais desta possibilidade, ao admitir o endividamento público.

20. Ora, o endividamento público é, justamente, uma decorrência do orçamento deficitário, em que se busca no crédito uma forma de manutenção do equilíbrio. O importante é que o endividamento do Estado não seja banalizado pelo mero incremento da despesa corrente, a qual em nada contribui para o avanço patrimonial público, mas no âmbito da despesa de capital, com investimentos de caráter permanente, com resultados eficientes, eficazes e efetivos para a coletividade.



PROCESSO TC 05959/20

21. Sobre a gestão contábil, esta é representada pelo uso adequado dos mecanismos de registro e organização dos fatos orçamentários, financeiros e patrimoniais a cargo da pública administração. Congrega um complexo de elementos que guardam também como objetivo o corolário da transparência das ações governamentais.

22. Por sua vez, o exame operacional da gestão, para muito além da mera investigação financeira formal, mira os resultados almejados e alcançados no âmbito da atividade financeira estatal. É a forma de controle, cuja finalidade atrela-se à própria natureza do Estado, que lhe limita a atividade e busca conformar necessariamente o desenvolvimento de suas ações à ordem jurídica. Destarte, objetiva avaliar, para a defesa da própria administração e dos direitos dos administrados, bem como para assegurar a cada ente da federação o pleno exercício da sua missão constitucionalmente outorgada, a atuação da administração pública sintonizada com os princípios constitucionais que a norteiam, a saber: da legalidade, moralidade, publicidade, impessoalidade e eficiência. É finalidade, pois, do controle operacional, avaliar a aplicação de recursos públicos sob os focos da legalidade (regularidade formal), mas principalmente da conquista de bons resultados (aplicação com eficiência, eficácia e efetividade - legitimidade).

23. Eficiência, aliás, na pública administração, foi erigida à categoria de princípio constitucional pela Emenda Constitucional 19, promulgada em 1998, mas, por óbvio, já se achava, há muito, incluída dentre os deveres do administrador público. A Constituição Federal, desde 1988, em seu art. 74, ao delinear o sistema de controle interno, a ser mantido de forma integrada pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, já previa e prevê, dentre os seus objetivos, a comprovação da legalidade e a avaliação dos resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração pública.

24. A própria finalidade da atividade financeira do Estado, que está voltada para o atendimento das necessidades coletivas, através de técnicas, recursos e conhecimentos adequados, com regras mais remotas, exige dos gestores públicos responsabilidade, agilidade e criatividade, de modo a evitar transtornos à sociedade. Tais atributos, certamente, sucumbiriam se desprovidos de uma regulamentação favorável à pretendida celeridade da atuação gerencial.

25. Sobre eficiência, legalidade e busca de bons resultados na ação da Administração Pública discorre o eminente Professor da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, Dr. Airton Rocha da Nóbrega (O Princípio Constitucional de Eficiência. In <http://www.geocities.com>):



PROCESSO TC 05959/20

Pelo que se percebe, pretendeu-se, com a inclusão do dever de eficiência dentre os princípios constitucionais aplicáveis às atividades da Administração Pública, tornar indubitosa que a atuação do administrador, além de ater-se a parâmetros de presteza, perfeição e rendimento, deverá se fazer nos exatos limites da lei, sempre voltada para o alcance de uma finalidade pública e respeitados parâmetros morais válidos e socialmente aceitáveis. (...) Resta saber, no entanto, se a excessiva regulamentação e as constantes e reiteradas exigências formais que são impostas às atividades administrativas permitirão uma atuação do agente público voltada especialmente à obtenção dos melhores resultados, o que deve merecer especial atenção porque, como é óbvio, uma boa administração não se instala por norma de direito. Necessário, principalmente, que se reavaliem os infundáveis procedimentos administrativos, as normas sobre normas e que se minimize o hábito do processo como instrumento de demonstração da regularidade dos atos da administração. Regulares deverão ser tidos os atos que, dentro do contexto da legalidade, tenham sido praticados de modo eficaz e econômico para a Administração, proporcionando, de modo oportuno, sempre bons resultados para a sociedade. (sem grifos no original).

26. Nessa esteira, o foco do controle deverá estar no resultado auferido e nos meios empregados, jamais isoladamente, num ou noutro. O foco tão somente no último pode levar o controle a se conformar com a adequação dos procedimentos e o insucesso dos resultados alcançados, o que o colocaria na contramão da finalidade da atividade financeira do estado, qual seja a satisfação das necessidades coletivas. Sobre o tema, acentua, com singular propriedade, o Auditor de Contas Públicas Carlos Vale, desta Corte de Contas (Auditoria Pública – um enfoque conceitual. João Pessoa: Universitária, 2000, p. 59):

A atuação eficiente da auditoria pública, tanto no âmbito da regularidade dos atos e fatos administrativos, quanto, e principalmente, no aspecto da operacionalidade, permite à sociedade obter do poder público melhores níveis de educação, saúde, segurança, serviços urbanos, etc., o que, sem dúvida, proporciona melhor qualidade de vida para a comunidade como um todo.

27. No campo específico previdenciário, a possibilidade de criação de sistemas de previdência social pelos entes municipais e estaduais encontra-se conferida pela Carta Magna no seu art. 149:

CF/88. Art. 149. (...).

§ 1º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios instituirão, por meio de lei, contribuições para custeio de regime próprio de previdência social, cobradas dos servidores ativos, dos aposentados e dos pensionistas, que poderão ter alíquotas progressivas de acordo com o valor da base de contribuição ou dos proventos de aposentadoria e de pensões.



PROCESSO TC 05959/20

28. A Reforma da Previdência (Emenda Constitucional 20/98 e, mais recentemente, as Emendas Constitucionais 41/03, 47/05, 88/15 e 103/19) e a Legislação Geral da Previdência Pública (Lei 9.717/98 e Lei 10.887/04) introduziram mudanças profundas nos sistemas previdenciários municipais e estaduais. Da Reforma, decorreu a consolidação de um modelo securitário com ênfase no equilíbrio **financeiro e atuarial**. Da Legislação Geral da Previdência Pública, por sua vez, o estabelecimento das diretrizes orgânicas dos sistemas previdenciários, preenchendo uma lacuna legislativa que perdurava desde a promulgação da Constituição de 1988.

29. Assim, a criação e operação de um sistema previdenciário requerem cuidados especiais, sem os quais ficará comprometida a sua eficácia. Torna-se, pois, indispensável um levantamento antecipado de todo o complexo a ser instituído e mantido, levando-se em conta, dentre outros aspectos, as peculiaridades dos responsáveis pelas contribuições e os benefícios previstos.

30. Este exame entre as contribuições e os compromissos assumidos, denominado de Plano Atuarial, é essencial para a confirmação da viabilidade do sistema, sobretudo para o cumprimento do princípio insculpido no § 5º, do artigo 195, da Lei Maior, segundo o qual: *Nenhum benefício ou serviço da seguridade social poderá ser criado, majorado ou estendido sem a correspondente fonte de custeio total.*

31. Tamanha é a relevância do estudo atuarial que sua obrigatoriedade, como requisito para criação e funcionamento de sistemas securitários estatais próprios, resta prevista tanto na Constituição quanto na legislação regulamentar:

CF/88. Art. 40. *O regime próprio de previdência social dos servidores titulares de cargos efetivos terá caráter contributivo e solidário, mediante contribuição do respectivo ente federativo, de servidores ativos, de aposentados e de pensionistas, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.*

Lei 9.717/98. Art. 1º. *Os regimes próprios de previdência social dos servidores públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos militares dos Estados e do Distrito Federal deverão ser organizados, baseados em normas gerais de contabilidade e atuária, de modo a garantir o seu equilíbrio financeiro e atuarial, observados os seguintes critérios:*

I - realização de avaliação atuarial inicial e em cada balanço utilizando-se parâmetros gerais, para a organização e revisão do plano de custeio e benefícios;



PROCESSO TC 05959/20

32. O Estado, ao criar e/ou manter sistema próprio de previdência, desvinculando os seus servidores do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), sem as cautelas legais, poderá desaguar, consoante acentua o eminente jurista Juarez Farias, saudoso Conselheiro desta Corte de Contas que, em (embora seu estudo tenha se referido a Município, o mesmo raciocínio se aplica a outros entes):

(...) em triplo logro: ao Município, que aplicará recursos sem retorno e incapazes de criar bem estar social; ao servidor que, na velhice, não terá nem mesmo o amparo insuficiente ora proporcionado pela previdência federal aos aposentados; à própria Previdência Geral da União, que será privada das contribuições, sem a garantia de que não venha, no futuro, a ser solicitada a complementar benefícios impossíveis para os sistemas municipais (In: Artigo publicado no Boletim Informativo do TCE/PB. Janeiro/Fevereiro/1998, p. 15).

33. A análise da Auditoria trilhou todos esses aspectos da moderna forma de atuação dos Tribunais de Contas, bastando observar os capítulos do sumário integrado ao relatório inicial de fls. 25171/25514, onde constam estudos sobre: INDICADORES SOCIOECONÔMICOS DO ESTADO DA PARAÍBA; INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO, PROGRAMAÇÃO E ORÇAMENTO; GESTÃO ORÇAMENTÁRIA; GESTÃO FINANCEIRA; GESTÃO PATRIMONIAL; GESTÃO PREVIDENCIÁRIA; VINCULAÇÕES CONSTITUCIONAIS (MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO, AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE E PRECATÓRIOS JUDICIAIS); LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL; ADMINISTRAÇÃO INDIRETA; PROGRAMA DE APOIO AO EMPREENDEDORISMO NA PARAÍBA (EMPREENDER PB); SEGURANÇA PÚBLICA; E INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES.

34. No final de seus pronunciamentos, tanto a Auditoria quanto o Ministério Público de Contas, apontaram falhas ocorridas na gestão, cuja Procuradoria Geral do Estado, representando o Governador, apresentou seus argumentos defensivos, a seguir resumidos com a respectiva análise e reflexos na visão da relatoria.

Foram abertos créditos suplementares, acima da autorização de 20% contida no art. 5º da LOA e das demais autorizações, previstas nas leis elencadas na Tabela 4.3.1.a, ferindo o princípio da legalidade orçamentária, consubstanciado no art. 167, V, da CF/88, que impõe a autorização legislativa para a abertura de crédito suplementar ou especial.

35. Segundo apurou a Auditoria (fl. 25297): *houve a abertura de créditos adicionais suplementares sem a autorização do Poder Legislativo, no montante de R\$ 284.249 mil, em afronta ao disposto nos arts. 165, §8º e 167, V, da CF/88.*



PROCESSO TC 05959/20

36. O Governo do Estado alegou que (fls. 25610/25614): *A Lei nº 11.162/2018 - Lei de Diretrizes Orçamentárias para o exercício 2019 disciplina em seu Art. 9º que na lei orçamentária, a discriminação da despesa, quanto à sua natureza, far-se-á por categoria econômica, esfera orçamentária, grupo de natureza de despesa, devendo esta ser detalhada por modalidade de aplicação e fontes de recursos. O Art. 10 do mesmo diploma legal (LDO/2019) estabelece que os créditos suplementares e especiais serão abertos para o orçamento fiscal e seguridade social conforme detalhamento constante no art. 9º desta Lei, e no art. 45, para o orçamento de investimentos. Restando claro, portanto, que o desdobramento suplementar dos créditos orçamentários em elementos e subelementos de despesas, não configuram abertura de crédito adicional. (...) Segundo a auditoria foram abertos créditos suplementares ao longo do exercício financeiro da ordem de R\$ 3.819.302 mil. Este valor refere-se a soma de todas as Notas de Créditos – NCs com movimento 12 (suplementar) (...) Ressalte-se que, neste caso, a auditoria incluiu as movimentações orçamentárias ocorridas com amparo nos Arts. 9º e 10 da Lei nº 11.162/2018 (LDO/2019) c/c Art.16 do Decreto nº 38.957/2019, que estabeleceram que o desdobramento suplementar dos créditos orçamentários em elementos e subelementos de despesas, não configuram abertura de crédito adicional. O montante das movimentações de créditos orçamentários, no exercício em análise, por modalidade de aplicação (90 para 91 e vice-versa) e os desdobramentos dos elementos e subelementos somaram R\$ 575.161 mil (...) Diante do exposto, é imperativo concluir que o Governo do Estado não excedeu nos valores previamente autorizados para abertura de créditos suplementares e assim não existindo a suposta irregularidade.*

37. Análise da defesa pela Auditoria (fl. 25791): *Segundo o informado no Relatório Inicial, retirando-se os valores autorizados por lei, que totalizaram R\$ 1.331.954 mil, informados pelo Secretário de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão (fls. 22.285/22.313) e explicitados na Tabela 4.3.1.a - Remanejamento de Dotações, tem-se que o Governo do Estado suplementou o montante de R\$ 2.487.348 mil, o qual equivale a 22,58% do total da despesa orçamentária inicialmente fixada no art. 4º da LOA. Ou seja, mesmo retirando-se os valores referentes a Remanejamento de Dotações, explicitados pela tabela acima referida, o valor de suplementação ultrapassa, ainda assim, os valores legalmente autorizados. De acordo com o entendimento fixado por esta Corte de Contas, através do Acórdão APL TC 00427/19, em sessão realizada em 25/09/2019, entende-se como remanejamento quando existe a mudança do órgão, sendo do mesmo programa, ou categoria de programação, ou não. Dentro do mesmo acórdão, entendeu-se “Transferência” quando ocorre a mudança de categoria de programação (função, subfunção), mesmo dentro do mesmo órgão e “Transposição” quando há alocação de recursos entre categorias econômicas de despesa, dentro do mesmo órgão. Em qualquer uma das três formas acima referidas, existe a retirada de uma programação para outra, modificando a lei orçamentária. Nos três casos, existe a necessidade de lei específica para realização da alteração.*



PROCESSO TC 05959/20

38. Para o Ministério Público de Contas (fls. 25855/25856): *a impropriedade não tem como ser afastada ou relevada, tendo em vista a infringência de uma das regras basilares do regime jurídico orçamentário estabelecido na Constituição Federal e na legislação de regência, sendo possível, inclusive, a configuração de ato de improbidade administrativa, dada a ofensa à legalidade. Além da aplicação de multa ao gestor, com fundamento no art. 56, II, da Lei Orgânica deste TCE-PB, por transgressão a norma constitucional (art. 167, inciso V, da CF/88), cabe aqui a emissão de recomendação ao Governador, a fim de que nos próximos exercícios apenas promova a abertura de créditos suplementares que estejam devidamente autorizados por lei, sob pena de reincidir na falha e incorrer novamente em flagrante transgressão ao mandamento insculpido no art. 167, inciso V, da Carta Constitucional.*

39. Pelos termos utilizados, aparentemente houve uma certa confusão entre **suplementação** orçamentária e **remanejamento** de recursos. A suplementação difere do remanejamento, tanto na forma de serem implementados quanto na substância. A primeira evidência desta constatação está no tratamento constitucional que recebem – em períodos específicos -, cada um em inciso próprio:

Art. 167. São vedados:

V – a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

VI – a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

40. Substancialmente, a **suplementação** mira o reforço das dotações inicialmente consignadas no orçamento, as quais não foram - ou não serão - suficientes para concluir o projeto ou a atividade a que estão relacionadas, visando manter e alcançar os objetivos e metas programados. O **remanejamento** de dotações, por sua vez, traduz-se em redimensionar os objetivos e metas programados, resultando em nova definição de prioridades entre os projetos e/ou atividades orçados, ou até mesmo completa supressão de alguns, festejando-se outros.

41. Formalmente, a **suplementação**, por não conter caráter modificativo da política de governo (não há nova escolha de diretrizes, objetivos e metas), mas apenas a garantia das opções já externadas, segue rito mais simples, podendo, até mesmo, restar autorizada na própria LOA ou em outra lei específica, sendo, finalmente, implementada por ato unilateral do Poder Executivo – o Decreto. Já o **remanejamento**, por traduzir-se em mudança do que foi outorgado pela vontade popular (novas diretrizes, objetivos e metas), inclusive externada previamente na elaboração da proposta orçamentária, e ao depois formalizada em LEI, somente por este instrumento normativo pode ser veiculado – LEI, que deve conduzir a nova concepção de bem comum sustentável a ser concretizada.



PROCESSO TC 05959/20

42. Segundo o art. 2º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro, uma Lei somente por outra pode ser modificada:

Art. 2º. Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.

43. Ainda sobre remanejamento de dotações, torna-se necessário captar o sentido da locução **categoria de programação**, mencionada no texto constitucional. Alguns comentaristas do assunto associam-na ao termo categoria econômica das receitas e despesas públicas, cuja classificação contida na Lei nacional 4.320/64 (correntes e de capital) permitiria concluir ser exigida a autorização legal apenas quando houvesse remanejamento, transferência ou transposição de despesas correntes para despesas de capital ou vice-versa, ou de um órgão para outro. Neste sentido a abalizada lição doutrinária de PISCITELLI, Roberto Bocaccio. “*Contabilidade Pública*”. São Paulo: Atlas, 1990, p. 62:

*A transposição, remanejamento ou transferência de recursos ficou mais flexível; só não pode ser feita sem prévia autorização legislativa se for de uma categoria de despesa para outra ou de um órgão para outro, e não de uma **dotação** (qualquer) para outra. Tem-se entendido como **categoria** a classificação que diferencia receitas e despesas entre correntes e de capital.*

44. Mas não seria este o alcance da locução. Associar categoria de programação a conceitos estritamente econômicos e financeiros poderia reaproximar o orçamento do ortodoxo caráter de peça estritamente formal e de acompanhamento contábil da gestão pública. Na contemporaneidade, como já mencionado, o orçamento público deve ser visualizado como um conjunto ordenado de funções, subfunções e programas, contendo vários projetos e/ou atividades, cada um associado a diretrizes e objetivos de governo e traduzidos em metas a serem atingidas, cujas execuções são incumbidas aos órgãos e entidades públicos ou, excepcionalmente, a pessoas de direito privado.

45. Outrossim, muito embora não se possa exigir do legislador - especialmente o constituinte - conhecimentos específicos para realizar a produção normativa, utilizando termos técnicos adequados, não se pode olvidar que a norma não contém palavras inúteis, devendo o seu aplicador valer-se dos métodos de interpretação, indicados pela hermenêutica, para apresentar uma solução aproximada dos valores ou princípios contidos no ordenamento jurídico como um todo.

46. Neste cenário, tentando coincidir a *ratio legis* com a letra fria da lei, gramaticalmente empregada, a partir de uma análise sistemática, sociológica e finalística, poderíamos concluir que: se os instrumentos de planejamento constitucionais e legais (PPA, LDO e LOA) constituem o plano de trabalho, a contemplar programas, projetos e/ou atividades, visando a satisfação das necessidades sociais, categoria de programação estaria, justamente, atrelada a cada programa, projeto e/ou atividade, de acordo com a sua situação na estrutura orçamentária ou plano de trabalho. Assim, obteríamos, como exemplo, as seguintes categorias de programação:



PROCESSO TC 05959/20

- **quanto ao conteúdo** – associando-se a categoria de programação à função ou subfunção que a contém. Exemplo: programas, projetos e/ou atividades da função ‘Saúde’, ‘Educação’, ‘Legislativa’, etc.
- **quanto ao prazo de duração** – buscando-se verificar a necessidade pública e a capacidade econômica da unidade federada, para caracterizar os programas, projetos e/ou atividades como sendo de duração determinada ou continuada. Exemplo: categoria de programação de natureza continuada ou com prazo determinado.

47. Fica evidente a diferença entre *a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra* em confronto com mera suplementação de dotação orçamentária.

48. Ressalte-se, ainda, que a autorização legislativa, segundo a parte final do inciso VI, do art. 167, do texto constitucional, deve também ser observada quando o remanejamento ocorrer apenas entre órgãos, o que pode resultar ou não em mudança de categoria de programação, posto que, cada órgão comporta seus programas, mas um mesmo programa pode estar sendo executado por vários órgãos da administração pública.

49. Com efeito, para suportar o redimensionamento das diretrizes, objetivos e metas, contidos no PPA, LDO e LOA, isolada ou conjuntamente, a transposição, remanejamento e transferência de dotações de uma categoria de programação para outra, ou de órgão para outro, necessita de LEI em sentido formal e específica, onde sejam detalhados os novos propósitos a serem perseguidos e suas legítimas dotações, para que possam ser substituídos os até então consignados, ou a estes aditados.

50. No mesmo sentido, há trabalhos produzidos pelo Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia (matéria publicada no endereço eletrônico www.tcm.ba.gov.br/artigos):

Esclarecemos, outrossim, que a transposição, o remanejamento e a transferência de recursos devem ser aceitos como uma CONTINGÊNCIA de toda Administração, face a variabilidade dos fatos e da modificação das condições que atuaram na elaboração do orçamento, e, por isso mesmo, são admitidos dentro de determinados critérios técnicos e legais.

Havendo necessidade de transposição total ou parcial de dotação de um elemento para outro, dentro ou fora da mesma unidade orçamentária, será indispensável que, POR LEI ESPECÍFICA, se anule a verba inútil ou a sua parte excedente e se transfira o crédito resultante dessa anulação para a dotação que se mostrou insuficiente.



PROCESSO TC 05959/20

Diante do exposto resulta que, concernentemente à transposição, remanejamento e transferência de recursos, a AUTORIZAÇÃO GENÉRICA, conforme nos ensinam HELY LOPES MEIRELLES e JOSÉ AFONSO DA SILVA, É INCONSTITUCIONAL, vez que a prévia autorização legal a que se refere o inciso VI, artigo 167 da Constituição da República tem de ser pedida e concedida EM CADA CASO EM QUE SE MOSTRE NECESSÁRIA A TRANSPOSIÇÃO DE RECURSOS.” (os grifos estão no original).

51. Há também comentários de juriconsultos renomados:

O discurso constitucional refere-se a três técnicas de execução orçamentária que a Constituição proíbe, que são a transposição, o remanejamento e a transferência de recursos. Os três expedientes constituem forma de retirada de recursos de uma programação para outra, falseando a lei orçamentária. (FERREIRA, Pinto. “Comentários à Constituição Brasileira”. São Paulo: Saraiva, 1994).

A vedação do inc. VI também se justifica, na linha de tornar mais rígido o controle da execução orçamentária pelo Congresso Nacional.

As programações orçamentárias são projetadas pelo Poder Executivo e aprovadas pelo Poder Legislativo, razão pela qual a lei orçamentária retrata um projeto que, em tese, exterioriza o desejo da sociedade de que seja aplicado da forma como foi aprovado.

Ora, a mudança de programação por iniciativa do Executivo e em sentido contrário à disposição constitucional representaria reduzir a lei orçamentária à singela sugestão de literatura jurídica, sem quaisquer outras funções que não de mero aconselhamento ao Executivo.

A lei orçamentária perderia toda a sua finalidade se os programas aprovados pudessem ser afastados e substituídos pelo Poder Executivo em sua execução. (MARTINS, Ives Gandra. “Comentários à Constituição do Brasil”. São Paulo: Saraiva, 1991).

52. E, ainda, decisão do Tribunal de Contas da União, em pedido de revisão de julgado, onde foi impugnado o remanejamento de dotações efetuado pelo Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (TCU. Rel. Min. Marcos Vilela. Decisão n.º 394/00 - 1ª Câmara. Processo n.º TC-600.286/1997-5. Pedido de Reexame. Ata n.º 43/2000. Data da sessão: 21/11/2000):



PROCESSO TC 05959/20

O pedido de reexame há de ser conhecido, já que atende aos requisitos de admissibilidade exigidos pela Lei Orgânica e pelo Regimento Interno. Relativamente ao mérito, acompanho a proposta contida nos autos, no sentido de negar-lhe provimento. Com razão, o acolhimento do pedido implicaria subverter a própria ideologia orçamentária atual, alicerçada na moderna concepção de orçamento-programa e nos princípios constitucionais da reserva legal e da especialidade, aplicáveis à matéria e insculpidos ao longo do artigo 167 da Carta Magna. Não é demais lembrar que a instituição do modelo de orçamento por programas, em que, a partir de necessidades previamente identificadas, detalha-se o destino da verba pública, veio, entre em última análise aos administrados, relativa certeza de atendimento de determinadas demandas tidas por prioritárias, ademais de facilitar o controle dos gastos do governo. Por outro lado, o orçamento, como instrumento que exprime a ordem pública, parte do princípio da reserva legal, não comportando que o executor, usando de discricionariedade, modifique aquilo que os poderes executivo e legislativo, dentro das competências de cada um, esforçaram-se em compreender como de interesse nacional.

53. Não pode, sequer, o Poder Legislativo delegar dita reprogramação do plano de governo ao Poder Executivo, posto se tratar de matéria eminentemente orçamentária, cuja delegação de competência é vedada na Constituição Federal de 1988, especificamente em seu art. 68, § 1º:

Art. 68. As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional.

§ 1º. Não serão objeto de delegação os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a matéria reservada à lei complementar, nem a legislação sobre:

III - planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.

54. E, uma vez vigente e eficaz a nova LEI, modificativa da legislação orçamentária, com a previsão de novas metas e dotações para cada programa, projeto e/ou atividade de governo, com os remanejamentos necessários, não haverá a necessidade de abertura de crédito suplementar para este fim, uma vez já estarem os créditos previstos no orçamento original devidamente atualizados pela nova LEI.

55. Portanto, em que pesem as falhas apontadas, ante a complexidade do tema, cabe **recomendação** para que sejam adotadas as providências necessárias para o correto uso dos institutos da suplementação e remanejamento de dotações nos orçamentos subsequentes.



PROCESSO TC 05959/20

Foram empenhadas despesas consideradas incompatíveis com MDE no valor total de R\$ 28.014 mil, nas naturezas das despesas 33503000, 33504100 e 33903900, devendo o referido montante ser excluído do cálculo para fins de limite dos gastos com educação.

Levando em consideração as perdas do FUNDEB, as exclusões feitas em face de despesas incompatíveis com MDE, assim como as deduções realizadas com base no entendimento reiteradamente apontado em relatórios de prestações de contas de exercícios anteriores, no sentido de que não devem ser computadas para fins de cálculo com MDE as despesas empenhadas pela UEPB, têm-se que o Governo de Estado da Paraíba aplicou 21,76% dos recursos provenientes da arrecadação de impostos e transferências com manutenção e desenvolvimento do ensino, correspondendo ao montante de R\$ 2.124.097 mil, estando, portanto, 3,24% pontos percentuais abaixo do limite constitucional exigido. Noutra senda, seguindo o entendimento adotado pelo pleno deste Tribunal de Contas do Estado no qual acordaram pela inclusão das despesas empenhadas pela UEPB para efeito do cálculo do disposto constitucional do art. 212, têm-se que o Governo do Estado da Paraíba aplicou 24,70% dos recursos provenientes da arrecadação de impostos e transferências com manutenção e desenvolvimento do ensino, correspondendo ao montante de R\$ 2.410.963 mil, estando, portanto, 0,3% pontos percentuais abaixo do limite constitucional. De toda sorte, observa-se que o limite constitucional mínimo de 25% com educação não foi cumprido.

O Órgão de Instrução entende justificadas as divergências apontadas, com exceção do item 26 da Tabela 8.1.2.1 - Despesas com Ações Típicas de MDE, que não ficou esclarecida a diferença encontrada no valor de R\$ 36.204 mil.

56. Com relevo a acusada inaplicação mínima de dos recursos provenientes da arrecadação de impostos e transferências com manutenção e desenvolvimento do ensino, posto que as outras duas são acessórias àquela.

57. A aplicação mínima de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, constitui obrigação pública previstas no art. 212 da Constituição Federal, com o escopo de resgatar uma dívida social que há anos aflige a sociedade, através da melhoria do sistema de educação:

*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**.*



PROCESSO TC 05959/20

58. Durante todo o exercício, trimestralmente, inclusive no primeiro do exercício seguinte, caberia à administração proceder às correções tendentes ao cumprimento dos limites legais de aplicação em educação, como assenta o § 4º, do art. 69, da Lei 9.394/96 (diretrizes e bases da educação nacional):

Lei 9.394/96. Art. 69. (...)

§ 4º As diferenças entre a receita e a despesa previstas e as efetivamente realizadas, que resultem no não atendimento dos percentuais mínimos obrigatórios, serão apuradas e corrigidas a cada trimestre do exercício financeiro.

59. A LC 101/2000 não ficou à margem da correta execução do orçamento sob o enfoque da legalidade nas aplicações de receitas vinculadas. O parágrafo único, do art. 8º, do mencionado diploma, assim dispõe:

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.

60. Assim, a inobservância das normas de aplicação em educação indica descompasso entre a ação administrativa e o bem-estar sociocultural da população, princípio inarredável a ser observado no gerenciamento público.

61. Segundo apurado pela Auditoria (fl. 25372), o Governo de Estado da Paraíba teria aplicado 21,76% dos recursos provenientes da arrecadação de impostos e transferências com manutenção e desenvolvimento do ensino da educação básica, correspondendo ao montante de R\$2.124.097 mil, estando, portanto, 3,24% pontos percentuais abaixo do limite constitucional exigido. Acrescentou que, se incluídas as despesas empenhadas pela UEPB – Universidade Estadual da Paraíba, para efeito do cálculo do disposto constitucional do art. 212, conforme entendimento adotado pelo pleno deste Tribunal de Contas, o índice seria de 24,7%, mesmo assim 0,3% pontos percentuais abaixo do limite constitucional mínimo de 25%.



PROCESSO TC 05959/20

62. O Governo do Estado alegou que (fls. 25626/25627): *Com relação ao item 32, Tabela 8.1.2.1.a (Fls. 25369/25371), o qual se refere às despesas custeadas com o superávit financeiro, do exercício anterior, do FUNDEB. O valor informado no Anexo 8 - MDE referente ao 6º Bimestre/2019 do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) foi calculado observando-se o saldo final do Demonstrativo do FUNDEB de dezembro de 2018 no valor de R\$ 49.624 mil, deduzido do total do saldo de Restos a Pagar da FR 103 dos cinco últimos exercícios no valor de R\$ 43.492 mil. No item 35 da Tabela 8.1.2.1.a o Órgão Técnico de Instrução considerou na coluna do RREO apenas os cancelamentos das fontes executadas com recursos de impostos vinculados ao ensino (FR 112). No entanto, devem ser considerados os cancelamentos da FR 103, que resultou no valor de R\$ 1.162 mil. Diante do exposto, verifica-se que não deveriam existir as diferenças apontadas nos itens 32 e 35 da Tabela 8.1.2.1.a. Portanto, conclui-se que o Estado cumpriu o limite constitucional mínimo de 25%, atingindo o percentual de 25,39%, o que afasta a suposta irregularidade apontada no Relatório da PCA/2019.*

63. Ao analisar a defesa, a Auditoria declarou (fls. 25805/25806):

No que tange à exclusão constante da linha 32 da tabela 8.1.2.1.a – Demonstrativo das Despesas com Ações Típicas da MDE (Despesas custeadas com o superávit financeiro, do exercício anterior, do FUNDEB), no montante de R\$ 46.542 mil, registra-se que a Auditoria não concorda com o valor apresentado pelo postulante e constante do RREO, totalizando R\$ 5.045 mil, em decorrência das seguintes motivações:

a) o montante excluído pelo Órgão Técnico teve origem nas próprias informações prestadas pela Controladoria Geral do Estado, através do Demonstrativo Financeiro do FUNDEB (Processo TC nº 06012/19, fls. 27696), e apresentou o seguinte cálculo:

Superávit Financeiro do FUNDEB em 2018

	Em R\$ mil
Saldo para o exercício seguinte em 31/12/2018 (a)	49.624
Restos a Pagar (b)	3.082
SUPERÁVIT FINANCEIRO (a-b)	46.542

Fonte: Processo TC nº 06012/19, fls. 27696.

b) Portanto, o montante a ser excluído é a diferença entre o saldo para o exercício seguinte e os restos a pagar do exercício, não há que se falar em “restos a pagar dos últimos cinco anos”.

Em relação à linha 35, que trata do cancelamento, no exercício, de restos a pagar inscritos com disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados ao ensino, a Auditoria informa que as alegações do postulante não se sustentam, na medida em que, ao pesquisar no SIAF, o cancelamento de Restos a Pagar, inscritos entre 2015 e 2018, não verificou anulações de despesas oriundas da fonte 103.



PROCESSO TC 05959/20

Registra-se, ainda, que as argumentações do defendente, por si só, reduzem o percentual apontado pelo Órgão Técnico, haja vista tratar-se de uma dedução do cômputo da aplicação em MDE e não somatório.

Diante do exposto, não há que se falar em alteração do percentual identificado pela Auditoria em sua análise inicial (...)

64. Segundo o Ministério Público de Contas (fls. 25845/25848):

Especificamente no tocante à aplicação em educação, a Auditoria identificou que o Governo do Estado da Paraíba aplicou 21,76% dos recursos provenientes da arrecadação de impostos e transferências com manutenção e desenvolvimento do ensino. Nesse cálculo empreendido pela Unidade Instrutória não foram computadas, para fins de cálculo da aplicação em MDE, as despesas empenhadas pela Universidade Estadual da Paraíba.

Já considerando o entendimento adotado pelo pleno deste Tribunal na apreciação de contas de exercícios anteriores, segundo o qual devem ser incluídas as despesas empenhadas pela UEPB para fins de cálculo do disposto constitucional do art. 212, a Auditoria pontuou que o Governo do Estado da Paraíba aplicou 24,70% dos recursos provenientes da arrecadação de impostos e transferências em MDE.

*Observe-se que **independente da premissa utilizada – inclusão ou não das despesas da UEPB – o Governo do Estado da Paraíba não aplicou o mínimo constitucionalmente exigido em MDE (25% da arrecadação de impostos e transferências), fato grave e deveras preocupante.***

No que concerne ao montante superior a 28 milhões de reais evidenciado pela Auditoria como incompatível com MDE, utilizando-se a fonte de recursos 112 (Recursos Destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino), de acordo com os históricos apresentados no SIAF, verificaram-se gastos com o Programa de Auxílio Alimentação (PAAE) e com o programa PROGAS do ensino fundamental, cujos recursos de financiamento devem ser provenientes de contribuições sociais e outros recursos orçamentários (art. 212, § 4º, da CF/88, e art. 71, IV, da Lei nº 9.394/96), como bem pontuado pela Equipe Técnica.

Além disso, de acordo com a Unidade Instrutória, houve despesas de exercícios anteriores e também foram identificados gastos com ações educativas complementares ao projeto político-pedagógico nas escolas da rede de ensino estadual da Paraíba – incompatíveis com a MDE, devendo ser financiados com outras fontes de recursos.



PROCESSO TC 05959/20

Percebe-se, a partir do que consta nos autos, que o cálculo da Auditoria quanto à aplicação em MDE não merece reparo, estando em conformidade com todo o embasamento legal a respeito.

(...)

*Especificamente acerca da inclusão ou não dos gastos com a UEPB, entende este Ministério Público de Contas que os dispêndios correspondentes ao ensino superior (Universidade Estadual da Paraíba) podem ser inseridos para aplicação em MDE, mesmo diante do estampado no § 3º, do art. 211, da Constituição Republicana, no sentido de que, **os Estados e o Distrito Federal atuarão, prioritariamente, no ensino fundamental e médio.***

Com efeito, é de se reconhecer que a Constituição não proíbe realização de gastos com ensino superior pelo Estado, de modo que, ainda que se acompanhe o último posicionamento da Corte de Contas, computando-se o gasto com UEPB para educação, ainda assim o Estado não logrou êxito quanto ao mínimo exigido pela constituição.

*O advérbio “**prioritariamente**” denota a oportuna preocupação do legislador constituinte com o alicerce da educação pública. Significa que os recursos financeiros naturalmente escassos dos Estados e do Distrito Federal devem ser canalizados para o ensino fundamental e médio e, uma vez atendido, de fato, o percentual mínimo constitucional, nada impede, antes se aconselha, o investimento na educação superior.*

65. Como bem ponderou o Ministério Público de Contas, conforme autorização constitucional e infraconstitucional, não é vedado ao Estado incluir no cômputo mínimo das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, as dotações destinadas ao ensino superior, através da UEPB - Universidade Estadual da Paraíba.

66. A discussão, ressalte-se, não deve levar em conta parâmetros de outros Entes ou interpretações subjetivas. Se o ordenamento jurídico permite e, na espécie, o processo legislativo orçamentário, a cargo dos Poderes Executivo e Legislativo, convergiu para tal possibilidade, não cabe ao órgão de controle se imiscuir na escolha político-educacional de investimentos. Se se pretender suprimir as despesas com a UEPB do cômputo do investimento mínimo em manutenção e desenvolvimento do ensino, está é uma prerrogativa do Poder Legislativo, no processo legislativo orçamentário ou através de lei específica.

67. Quanto à exclusão de R\$41.497 mil vista na linha 32 (fl. 25370), a discussão circundou a existência ou não de superávit financeiro de exercício anterior, mas não houve questionamento quanto ao recurso ser de impostos ou à despesa haver sido realizada e adequada à educação, como em outros casos. Assim, o valor de R\$41.497 mil deve ser computado ao investimento.



PROCESSO TC 05959/20

68. Reforça a possibilidade de inclusão deste valor a informação de que as receitas próprias e transferidas de impostos (R\$9.762.191 mil – fl. 25360) representaram 91% da despesa total empenhada de R\$10.728.903 mil – fl. 25289, o que estatisticamente confirma a natureza dos recursos empregados na cifra de R\$41.497 mil como passível de cômputo na MDE.

69. Nessa toada, o investimento em manutenção e desenvolvimento do ensino, com as inclusões das despesas com a UEPB e dos gastos com recursos do “superávit financeiro, do exercício anterior, do FUNDEB”, passa a ser representada pelo quadro a seguir, a partir das informações prestadas pela Auditoria às fls. 25360/25371 e 25805/25806:

Em R\$ mil				
RECEITA RESULTANTE DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS (caput do art. 212 da Constituição)	ESTADO	AUDITORIA	RELATOR	fl. dos autos
	9.762.191	9.762.191	9.762.191	fl. 25360
Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino para os Fins de Cálculo com MDE	ESTADO	AUDITORIA	RELATOR	fl. dos autos
	2.478.915	2.124.097	2.124.097	fl. 25371
Despesa com a UEPB - Universidade Estadual da Paraíba			286.865	fl. 25370
Despesas custeadas com o "superávit financeiro" do FUNDEB			41.497	fl. 25370
TOTAL DA DESPESA	2.478.915	2.124.097	2.452.459	fl. 25371
Percentual de Despesa em MDE, em comparação com a receita resultante de impostos e transferências	25,39%	21,76%	25,12%	

70. Nesses termos, o Governo do Estado cumpriu o índice mínimo constitucional de aplicação de recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino. Quanto às duas outras falhas acessórias, cabe **recomendação** para evitar diferenças nos lançamentos e correto enquadramento nas despesas.

e) O Governo do Estado da Paraíba não atendeu às exigências constitucionais em relação às ações e serviços públicos de saúde, haja vista a aplicação de recursos nessas ações e serviços ter atingido R\$ 950.656 mil, valor que corresponde ao percentual de 9,74% da Receita Líquida de Impostos e Transferências Constitucionais (limite mínimo de 12,00% determinado pela normativa vigente).

71. Também na área social, a Emenda Constitucional 29, publicada em 14/09/2000, com vigência imediata, a exemplo da educação, introduziu **limites mínimos para aplicação em ações e serviços públicos de saúde**. O legislador constitucional derivado estabeleceu, para os Estados, a partir de 2004, a aplicação mínima de 12% de recursos de impostos próprios e repartidos nesta finalidade. É o que preceituam os dispositivos acrescidos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:



PROCESSO TC 05959/20

Art. 77. Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes:

*II - no caso dos Estados e do Distrito Federal, **doze por cento** do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a , e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios;*

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que apliquem percentuais inferiores aos fixados nos incisos II e III deverão elevá-los gradualmente, até o exercício financeiro de 2004, reduzida a diferença à razão de, pelo menos, um quinto por ano, sendo que, a partir de 2000, a aplicação será de pelo menos sete por cento.

§ 3º Os recursos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinados às ações e serviços públicos de saúde e os transferidos pela União para a mesma finalidade serão aplicados por meio de Fundo de Saúde que será acompanhado e fiscalizado por Conselho de Saúde, sem prejuízo do disposto no art. 74 da Constituição Federal.

72. As novas diretrizes mencionam desde as regras de guarda de recursos (transferências de recursos arrecadados à conta de Fundo de Saúde) até sua utilização, exaltando, claramente, tanto a melhoria das ações e serviços públicos de saúde (finalidade), quanto a formas especiais de execução orçamentária e controle (meios).

73. Segundo o levantamento efetuado pela Auditoria (fls. 25379/25380):

*O Governo do Estado da Paraíba não atendeu às exigências constitucionais em relação às ações e serviços públicos de saúde, haja vista a aplicação de recursos nessas ações e serviços ter atingido R\$950.656 mil, valor que corresponde ao percentual de **9,74%** da Receita Líquida de Impostos e Transferências Constitucionais (limite mínimo de 12%, determinado pela normativa vigente).*

O Governo do Estado apresentou, através do RREO do 6º Bimestre (Documento TC n.º 10343/21), o valor de R\$1.192.973 mil como despesas efetivas em ações e serviços públicos de saúde, correspondendo ao percentual de 12,22% da Receita Líquida de Impostos e Transferências Constitucionais, divergindo do valor apurado pela Auditoria desta Corte, cujo cômputo totalizou R\$950.656 mil (9,74% da base de cálculo definida pela norma).



PROCESSO TC 05959/20

74. Em síntese aos apontamentos da Auditoria, para as **Ações e Serviços Públicos de Saúde (SAÚDE)** a aplicação ocorreu conforme quadro a seguir:

Em R\$ mil

Descrição	Valor (em R\$ Mil)		
	SIOPS	Contadoria	Auditoria
A. Receita líquida de impostos e transferência	9.762.190	9.762.191	9.762.191
B. Despesa Total com saúde	1.365.900	1.365.900	1.374.186
C. Despesas com saúde não computadas	172.927		422.177
c1. (-) Despesas com inativos e pensionistas (*)	96	96	-
c2. (-) Despesas custeadas com outros recursos	172.831	172.831	185.881
c3. (-) Restos a pagar inscritos no exercício sem disponibilidade financeira vinculada à saúde	-	-	-
c4. (-) Despesas não consideradas como aplicações em ações e serviços de saúde	-	-	236.296
D. Despesas próprias com ações e serviços públicos de saúde (B-C)	1.192.973	1.192.973	952.009
E. (-) Compensação de restos a pagar cancelados	-	-	1.353
F. Despesas efetivas em ações e serviços públicos de saúde em 2019 (D-E)	1.192.973	1.192.973	950.656
G. Base de Cálculo (12% de A)	1.171.463	1.171.463	1.171.463
Diferença (+/-) (G-F)	21.510	21.510	(220.807)
Aplicação Mínima (12%) (F/A)	12,22	12,22	9,74

Fontes: Anexo XII - RREO do sexto bimestre de 2019 (Documento TC n.º 10343/21); SAGRES (Documentos TC n.º 10344/21, n.º 10347/21, n.º 10345/21, n.º 10346/21, n.º 10348/21 e n.º 10364/21); SIOPS (Documento TC n.º 11039/21) e item; n.º 30530/18; n.º 30532/18; n.º 31162/18 e item 8.2.1.1.2 5. do presente Relatório.

75. O Governo do Estado argumentou que (fls. 25628/25629):

A Despesa com saúde publicada no RREO 6º bimestre de 2019 acumulou um total de R\$ 1.365.900 mil. Esse valor é formado pela Despesa Função 10 acumulada até dezembro de 2019 – R\$ 1.374.185.557,21 somada a Despesa Função 17 nas Fontes de Recursos 100, 101 e 110 - R\$ 2.349.273,60.



PROCESSO TC 05959/20

(...)

E ainda foi deduzido do resultado da soma acima o valor da Dívida da Saúde anterior a 2000, que se encontram lançadas na atividade 748, sendo Juros – R\$ 5.844.137,21 e Amortização – R\$ 4.790.752,55.

Como evidenciado, o Estado cumpriu o limite constitucional mínimo de 12% em Saúde, alcançando o percentual de 12,22%, afastando dessa forma a suposta irregularidade apontada pela Auditoria.

76. Ao analisar a defesa, a Auditoria informou (fls. 25808/25810):

Informa-se, primeiramente, que o postulante não fez qualquer contestação em relação ao cálculo e respectivas exclusões efetivados pela Auditoria em sua análise preliminar, apenas expôs as parcelas, por ele consideradas, para superar o limite constitucional.

Em relação aos números apresentados pelo defendente, seguem as considerações do Órgão Técnico: Dentre os valores da função 10 (Saúde), o Governo do Estado incluiu despesas advindas de fontes de recursos estranhas à 110 (recursos vinculados ao Fundo Estadual de Saúde) – vide print-, contrariando a Lei Federal nº 141/12, em seu art. 2º, Parágrafo Único, transcrito a seguir:

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.

(...)

Para se chegar ao total de R\$ 1.374.185.557,21, o Governo do Estado considerou gastos efetuados a partir de recursos das Fontes: 100, 101, 110, 157, 160, 179, 270, 272; que somados tem-se R\$ 185.881.430,67 (valor excluído pela Auditoria em seu cômputo, conforme tabela 8.2.1.a do relatório inicial), quando deveria ter computado unicamente aqueles provenientes do Fundo Estadual de Saúde (Fonte 110, comportando R\$ 1.188.304.126,54).

Em relação aos gastos computados na Função 17 (Saneamento), R\$ 2.349.273,60, também participantes do cômputo do defendente, há de se considerar que tais dispêndios são estranhos à fonte de recursos 110 (conforme print a seguir) e, ainda, que não se tem comprovação de que atendam às diretrizes contempladas na Lei 141/12, para assim serem incluídos na aplicação com ASPS, como se segue:



PROCESSO TC 05959/20

Art. 3º. Observadas as disposições do art. 200 da Constituição Federal, do art. 6º da Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, e do art. 2º desta Lei Complementar, para efeito da apuração da aplicação dos recursos mínimos aqui estabelecidos, serão consideradas despesas com ações e serviços públicos de saúde as referentes a:

(...)

VI - saneamento básico de domicílios ou de pequenas comunidades, desde que seja aprovado pelo Conselho de Saúde do ente da Federação financiador da ação e esteja de acordo com as diretrizes das demais determinações previstas nesta Lei Complementar;

VII - saneamento básico dos distritos sanitários especiais indígenas e de comunidades remanescentes de quilombos;

(...)

Diante do exposto, ratifica-se a irregularidade apontada na análise preliminar: o Governo do Estado da Paraíba não atendeu às exigências constitucionais em relação às ações e serviços públicos de saúde, haja vista a aplicação de recursos nessas ações e serviços ter atingido R\$ 950.656 mil, valor que corresponde ao percentual de 9,74% da Receita Líquida de Impostos e Transferências Constitucionais (limite mínimo de 12,00% determinado pela normativa vigente).

77. O Ministério Público de Contas sublinhou o dito pela Auditoria (fls. 25849/25850):

Como normalmente ocorre nas Contas de Governo do Chefe do Executivo Estadual, a divergência em questão é resultado das discrepâncias na metodologia do cálculo. O governo sempre inclui despesas de maneira ampliativa e o Órgão de Instrução realiza o filtro necessário, afastando do cômputo dispêndios desconectados dos investimentos em saúde pública.

Realmente, a vontade da Constituição Federal, ao prever e traçar regras impositivas para o exercício do Direito Fundamental à Saúde, foi de dar a esta prerrogativa do cidadão a maior efetividade possível, como já sinalizado por ocasião da análise das despesas com educação. Neste passo, a Lei Maior hospedou claramente um standard social mínimo incondicional, imune às supressões ou interpretações construídas ao sabor das conveniências. As ações e serviços públicos de saúde são as políticas que, materialmente, melhoram o funcionamento dos hospitais, ampliam a distribuição de medicamentos à população, valorizam e estimulam o pessoal ativo da saúde, expandem as técnicas de tratamento médico e cirurgias, aumentam o número de leitos, garantem a realização de campanhas educativas visando à orientação e conscientização da sociedade sobre matéria relativa à saúde.



PROCESSO TC 05959/20

(...)

Na espécie, andou bem a Auditoria ao expurgar do cômputo despesas advindas de fontes de recursos diversas da 110 (recursos vinculados ao Fundo Estadual de Saúde), dispêndios ocorridos à margem da Lei Complementar nº 141/12 – normativo que assim dispõe:

(...)

*Cabe ainda registrar, por oportuno, que também foi indubitavelmente acertada a conduta do Órgão de Instrução ao excluir do cômputo da aplicação em ASPS – **em consonância com precedentes desta Corte** – as despesas com “prestadores de serviço” (codificados), na ordem de aproximadamente R\$ 235 milhões (tabela 8.2.1.1.2.b à fl. 25386).*

Pelo exposto, este Parquet, sensível aos comandos constitucionais que garantem o Direito Social à Saúde, bem como às disposições da Lei Complementar nº 141/2012, entende que a política social implementada pelas decisões governamentais do Sr. João Azevêdo Lins Filho, no exercício financeiro de 2019, não foi executada conforme o figurino legal, especialmente por não ter atingido o mínimo em investimentos nas ações e serviços públicos de saúde, comprometendo a presente Prestação de Contas, fato que também enseja a aplicação de multa por parte desta Corte (art. 56, II, da LOTCE-PB).

78. Pesa para o não atingimento do investimento mínimo em saúde, os dispêndios de R\$235.156 mil, destinados a prestadores de serviços, conhecidos como “codificados”, porquanto daquele outro valor R\$185.881 mil, que não transitou pelo Fundo Estadual de Saúde, o Estado já havia deduzido R\$172.831 mil, conforme quadro já reproduzido neste tópico. Se a despesa com os codificados for considerada o total aplicado passaria a ser de R\$1.185.812 mil e o índice de 12,15%.

79. A Auditoria seguiu orientação de precedentes deste Tribunal de Contas. As decisões referem-se ao Acórdão APL - TC 00112/16, mantido em Recurso de Reconsideração pelo Acórdão APL - TC 00763/16, lavradas no Processo TC 04246/15, referente ao exame da PCA - Prestação de Contas Anuais do Governo do Estado de 2014. Sobre a exclusão das despesas com os codificados do rol dos investimentos em ações e serviços públicos de saúde, afirmou o eminente relator daquela prestação de contas, Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho, conforme fl. 1738, daquele processo:

*Concernente ao pessoal “codificado”, o recorrente alega haver **processo específico** tratando da situação dos codificados na área da saúde e pede para que o fato seja analisado unicamente naquele processo e **não seja considerado na PCA**.*



PROCESSO TC 05959/20

*O argumento não merece ser acolhido. A advertência ao gestor sobre a exclusão dos gastos com os **CODIFICADOS** do rol das despesas admitidas com Ações e Serviços Públicos de Saúde, como bem frisou o órgão Ministerial “foi o regular meio de execução indireta que o Tribunal de Contas encontrou para a efetivação da tutela específica, ainda que o fato em questão não tenha acarretado qualquer sanção nos presentes autos. Conforme já mencionado anteriormente, é legítima a atuação do Tribunal de Contas na expedição de determinações e recomendações com a finalidade corretiva”.*

80. E tal fórmula já foi aplicada nas prestações de 2017 e 2018, de responsabilidade do ex-Governador do Estado. Na prestação de contas de 2017 (Processo TC 06315/18) foram editados o Acórdão APL – TC 00210/21 e o Parecer Prévio PPL - TC 00105/21, mantidos pelos Acórdãos APL - TC 00327/21, APL - TC 00004/22 e APL - TC 00055/22. Já na de 2018 (Processo TC 06012/19) as decisões foram formalizadas através do Acórdão APL – TC 00010/22 e o Parecer Prévio PPL - TC 00003/22, mantidos pelo Acórdão APL - TC 00085/22.

81. Nos Pareceres Prévios e Acórdãos das contas de 2017 e 2018 as despesas com codificados foram excluídas das aplicações em ações e serviços públicos de saúde e concorreram para o insucesso no cumprimento do índice, desaguando em pareceres contrários à aprovação da prestação de contas e imposição de multa ao respectivo gestor.

82. No voto referente à prestação de contas de 2018, o Conselheiro em Exercício Oscar Mamede Santiago Melo pontuou em seu voto, ao concordar com a Auditoria com as ditas exclusões:

A divergência de percentuais verificada entre a Auditoria deste Tribunal e a Contadoria do Estado da Paraíba decorreu dos seguintes aspectos:

a) A unidade de instrução, com base no sistema SAGRES, consultando o dispêndio efetivado na função 10, detectou um dispêndio total de R\$ 1.464.802 mil. Por outro lado, consoante indicado pela Contadoria do Estado, no Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) do 6º bimestre de 2018, o somatório indica R\$ 1.471.010 mil.

b) Foram realizadas as seguintes exclusões por parte da Auditoria:

*b.1) Gastos com **recursos estranhos à movimentação do Fundo Estadual de Saúde** (fonte “110”), no montante de R\$ 287.203 mil.*

b.2) Compensação de restos a pagar (inscritos em 2015 e 2016) cancelados no exercício financeiro de 2018, no valor de R\$ 77.264 mil.



PROCESSO TC 05959/20

*b.3) Despesas incompatíveis com a aplicação em saúde (dispêndios com funerais, gastos do Instituto de Assistência à Saúde do Servidor – IASS e **despesas com os “Codificados”**, na importância total de R\$ 309.559 mil.*

Em sede de complementação de instrução motivada pela deflagração da 7ª fase da Operação Calvário, foram excluídos, do aludido cômputo, despesas correspondentes a procedimentos nos quais foram identificados indícios de irregularidades, que totalizaram R\$ 51.638 mil. Desta feita, o Órgão Técnico refez o cálculo do percentual, que passou para o patamar de 8,9% (fl. 67914).

Contudo, em consonância com o Parquet, manifestado quando abordou a aplicação em MDE, entendo que o expurgo de gastos públicos realizados com base da mencionada investigação pode implicar em antecipação de julgamento da questão, sobretudo em face da pendência do julgamento final do respectivo processo penal no âmbito do Poder Judiciário. Por esta razão, ante o primado constitucional da presunção de inocência, entendo, quanto aos aspectos ventilados relativamente à Operação Calvário, ser possível a inclusão dos citados dispêndios na apuração do percentual em ASPS.

*Assim, em harmonia com o parecer ministerial, considero que a aplicação em ações e serviços públicos de saúde alcançou, no exercício financeiro de 2018, o índice de **9,46% da receita líquida de impostos e transferências**, não tendo sido atingindo, dessa forma, o percentual mínimo exigido constitucionalmente em ASPS, o que implica em valoração negativa das contas em questão.*

83. Ainda sobre aplicações em saúde, por solicitação do relator, a Auditoria apresentou informações complementares sobre as despesas executadas através de organizações sociais e o índice de aplicação deduzidas as imputações de débito. A Auditoria prestou as seguintes informações, em síntese (fls. 25956/25964):

A partir do despacho exarado por delegação do Exmº Relator, Conselheiro André Carlo Torres Pontes, às fls. 25.879/25.880 dos autos, a Auditoria, em complemento ao relatório de fls. 25.873/25.878, passa a informar as despesas totais concretizadas com as Organizações Sociais durante o exercício de 2019; para tanto, serão consideradas, a título de colaboração, as informações constantes do relatório inicial, fls. 4.017/4.092 (quadros de fls. 4.080/4.083) do Processo TC 06332/20 – Inspeção Especial de Acompanhamento da Gestão da Secretaria de Estado da Saúde.

Segue tabela com as informações constantes no relatório de fls. 25.873/25.878, acrescidas dos dados concernentes aos processos que ainda não foram submetidos a julgamento e dos valores concernentes às execuções financeiras das Organizações Sociais ao longo do exercício de 2019, em atendimento ao despacho de fls. 25.879/25.880.



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 05959/20

Tabela 1.a – Informações Referentes às Despesas com Organizações Sociais (2019)

DESPESAS COM ORGANIZAÇÕES SOCIAIS - EXERCÍCIO DE 2019								
Organização Social	Contrato	Transferência Financeira (da SES/PB às Oss) ¹	Execução Financeira (despesas realizadas pelas Oss em 2019) ²	Processo	Despesa Irregular Imputada	Acórdão	Acórdão (Recurso)	Valor Final Imputado
1. Associação Brasileira de Beneficência Comunitária - ABBC								
1.1. UPA Guarabira	039/2014	1.637.502,30	2.250.069,40	13629/19	333.185,81	APL - TC 00409/20	-	333.185,81
1.2. UPA Princesa Isabel	416/2014	1.870.700,14	2.425.203,20	13636/19	330.770,53	APL - TC 00426/20	-	330.770,53
1.3. UPA Santa Rita	111/2014	2.150.434,74	3.015.339,25	13635/19	1.308.350,08	APL - TC 00245/21	-	1.308.350,08
Subtotal		5.658.637,18	7.690.611,85		1.972.306,42			1.972.306,42
2. Instituto Acqua - Ação, Cidadania, Qualidade Urbana e Ambiental								
2.1. Hospital de Emergência e Trauma Senador Humberto Lucena ³	351/2019	60.265.479,19	59.120.567,96	13740/19	451.722,42	APL - TC 00200/20	APL - TC 00435/20	451.722,42
	351/2019			06332/20	14.789.975,16	APL - TC 00601/21	-	14.789.975,16
2.2. UPA Princesa Isabel	062/2019	7.368.477,39	6.019.015,16	13631/19	2.460.986,23	APL - TC 00494/21	-	2.460.986,23
2.3. UPA Santa Rita	063/2019	8.511.111,20	7.392.309,81	13630/19	741.799,37	APL - TC 00350/20	APL - TC 00031/21	741.799,37
2.4. Centro de Reabilitação Tipo IV - Sousa	551/2018	9.716.969,99	8.600.011,76	13632/19	-	Encontra-se na PROGE; com Relatório de Análise de Defesa	-	-
2.5. UPA Guarabira	061/2019	9.330.017,80	7.583.440,36	13633/19	-	Para elaborar Relatório de Análise de Defesa	-	-
Subtotal		95.192.055,57	88.715.345,05		18.444.483,18			18.444.483,18
3. Instituto de Gestão em Saúde - GERIR								
3.1. Maternidade Dr. Peregrino Filho (Patos)	002/2014	7.620.035,09	1.616.294,66	12992/19	6.003.740,43	APL - TC 00381/21	-	6.003.740,43

² Os dados referentes à Execução Financeira são aqueles dispostos no quadro de fls. 4.080/4.083 do Processo TC 06332/20;

³ Processo TC 13740/19: contempla as despesas efetivadas no período de 01/07/2019 a 31/07/2019;

Processo TC 06332/20: contempla as despesas efetivadas de 01/07/2019 a 31/12/2019;

Conforme registro às fls. 4.042 do Processo TC 06332/20, não houve imputação de débito em duplicidade; mesmo ambos os processos tendo abordado o período de 01/07/2019 a 31/07/2019.



Tribunal de Contas do Estado da Paraíba



TRIBUNAL PLENO

PROCESSO TC 05959/20

3.2. Complexo Hospitalar Dep. Janduhy Carneiro - Patos	549/2018	8.603.879,78	8.947.784,04	12940/19	15.208.091,32	APL - TC 00380/21	-	15.208.091,32
3.3. Hospital Distrital Dr. Hilário Gouveia - Taperoá	001/2014	1.278.743,36	441.750,53	13634/19	-	Não houve julgamento; encontra-se na SECPL (com Cota do MPJTCE; para notificação do interessado)	-	-
Subtotal		17.502.658,23	11.005.829,23		21.211.831,75			21.211.831,75
4. Instituto de Psicologia Clínica, Educacional e Profissional - IPCEP								
4.1. Hospital Geral de Mamanguape	270/2014	23.729.096,71	25.479.807,92	13018/19	2.938.087,14	APL - TC 00445/21	-	2.938.087,14
4.2. Hospital Metropolitano Dom José Maria Pires	488/2018	71.357.883,00	70.520.733,06	12991/19	19.073.790,05	APL - TC 00199/21	APL - TC 00599/21	18.908.790,05
Subtotal		95.086.979,71	96.000.540,98		22.011.877,19			21.846.877,19
5. TAC - GERIR								
5.1. Complexo Hospitalar Dep. Janduhy Carneiro - Patos	-	-	15.490.675,35	06401/20	1.839.522,02	APL - TC 00486/21	-	1.839.522,02
5.2. Maternidade Dr. Peregrino Filho - Patos	-	-	10.645.157,17	06402/20	-	Não houve julgamento; encontra-se na SECPL (com Cota do MPJTCE; para notificação do interessado)	-	-
Subtotal	-	-	26.135.832,52		1.839.522,02			1.839.522,02
6. Cruz Vermelha Brasileira - Filial Rio Grande do Sul								
6.1. Hospital de Emergência e Trauma Senador Humberto Lucena	223/2017	53.651.925,84	74.151.049,90	13062/19	-	Não houve julgamento; encontra-se na PROGE (com Relatório de Análise de Defesa)	-	-
Subtotal		53.651.925,84	74.151.049,90					
7. Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Birigui								
7.1. Maternidade Dr. Peregrino Filho	392/2019	17.206.135,92	14.761.989,11	06399/20	-	Não houve julgamento; encontra-se na PROGE (com Relatório de Análise de Defesa)	-	-
7.2. Complexo Hospitalar Regional Dep. Janduhy Carneiro - Patos	409/2019	23.383.544,35	17.734.832,83	06400/20	-	Agendado para sessão 2340 Tribunal Pleno (09/02/2022)	-	-
Subtotal		40.589.680,27	32.496.821,94					
TOTAL		307.681.936,80	336.196.031,47					65.315.020,56

Fontes: TRAMITA e SAGRES ESTADUAL.



PROCESSO TC 05959/20

84. Segundo o relatório, as despesas executadas pelas organizações sociais em 2019 (R\$336.196.031,47) foram semelhantes às de 2018 (R\$369.574.368,48), conforme fl. 4081 do Processo TC 06332/20, e as imputações de débito nos processos já apreciados chegaram à cifra de R\$65.315.020,56.

85. A Auditoria ainda simulou o índice de aplicação em ações e serviços públicos de saúde, deduzindo o volume das despesas imputadas e este passaria a ser de 9,07% das receitas de impostos:

Tabela 2.2.a - Apuração do Índice de Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde – com deduções das despesas irregulares

Em R\$ mil

Descrição	Valor (em R\$ Mil)		
	SIOPS	Contadoria	Auditoria
A. Receita líquida de impostos e transferência	9.762.190	9.762.191	9.762.191
B. Despesa Total com saúde	1.365.900	1.365.900	1.374.186
C. Despesas com saúde não computadas	172.927		487.492
c1. (-) Despesas com inativos e pensionistas (*)	96	96	-
c2. (-) Despesas custeadas com outros recursos	172.831	172.831	185.881
c3. (-) Restos a pagar inscritos no exercício sem disponibilidade financeira vinculada à saúde	-	-	-
c4. (-) Despesas não consideradas como aplicações em ações e serviços de saúde	-	-	236.296
Descrição	Valor (em R\$ Mil)		
	SIOPS	Contadoria	Auditoria
c5. (-) Despesas irregulares com Organizações Sociais imputadas em Acórdãos do TCE/PB	-	-	65.315
D. Despesas próprias com ações e serviços públicos de saúde (B-C)	1.192.973	1.192.973	886.694
E. (-) Compensação de restos a pagar cancelados	-	-	1.353
F. Despesas efetivas em ações e serviços públicos de saúde em 2019 (D-E)	1.192.973	1.192.973	885.341
G. Base de Cálculo (12% de A)	1.171.463	1.171.463	1.171.463
Diferença (+/-) (G-F)	21.510	21.510	(286.122)
Aplicação Mínima (12%) (F/A)	12,22	12,22	9,07

Fontes: Anexo XII - RREO do sexto bimestre de 2019 (Documento TC 10343/21); SAGRES (Documentos TC 10344/21, 10347/21, 10345/21, 10346/21, 10348/21 e 10364/21); SIOPS (Documento TC 11039/21); item 8.2.1.1.2 do Relatório Inicial, fls. 25.381 dos presentes autos e Tabela 1.a do Relatório em epígrafe (despesas irregulares com OSs imputadas em Acórdãos do TCE/PB).

86. Os processos, todavia, ainda não transitaram em julgado, em razão de recursos processuais ainda pendentes e possíveis, não sendo o caso ainda de deduzir, ficando os dados a título informativo.

87. Assim, cabe firmar o cálculo primeiro efetuado pela Auditoria, porquanto não há motivação factual ou jurídica para afastar os precedentes sobre a exclusão das despesas com codificados, no sentido de que o Estado, por ter aplicado **9,74%** em ações e serviços públicos de saúde, em 2019, das receitas de impostos próprios e repartidos, não cumpriu o preceito constitucional mínimo de 12%. A inobservância das normas de aplicação em saúde concorre para a **reprovação das contas** e aplicação de **multa**.



PROCESSO TC 05959/20

88. Outro ponto destacado pela Auditoria quanto aos codificados diz respeito à falta de transparência na divulgação dos dados (fl. 25503):

(OBSERVAÇÕES E/OU DETERMINAÇÕES) Determine a divulgação, em Diário Oficial, dos atos de “nomeação/contratação” dos chamados CODIFICADOS, dando cumprimento ao que exige o inciso III, do art. 30, da Constituição do Estado e as disposições do APL TC n.º 763/2016.

89. A Auditoria destaca os codificados na área de saúde e apresenta as seguintes informações (fls. 25432/25435):

As despesas com pessoal e encargos abrangem os gastos com servidores efetivos ativos, comissionados, efetivos comissionados e prestadores de serviços. No rol dos prestadores de serviço, registram-se os formalmente contratados, através de termo de contrato e/ou devidamente identificados, através de matrícula na folha de pagamento.

Destacam-se, por outro lado, os prestadores de serviço comumente conhecidos nos meios de comunicação e nas instruções processuais desta Corte por “CODIFICADOS”, pessoal contratado verbalmente, sem formalização por escrito do termo de ajuste, nem registro na folha de pagamento. A situação desses prestadores de serviço é manifestamente irregular, violando as mais básicas normas que disciplinam a gestão de pessoal, notadamente, no que se refere ao ingresso mediante prévia aprovação em concurso público.

A partir do módulo de “Pessoal” do sistema SAGRES, procedeu-se ao levantamento do quantitativo de CODIFICADOS e das despesas com eles incorridas em 2019, chegando-se aos valores seguintes.

Tabela 9.2.1.2.2.1.a - Quantidade de pagamentos e valores pagos aos Codificados informados pela SES em 2018 e 2019

Mês	Quantidade de pagamentos		AH (%)	Despesa (em mil R\$)		AH (%)
	2018	2019		2018	2019	
Janeiro	8.029	7.458	(7,11)	19.876	19.630	(1,24)
(...)						
Dezembro	7.650	7.214	(5,70)	19.591	19.406	(0,94)
Total	93.962	88.901	(5,39)	233.952	235.156	0,51

Fonte: Dados da tabela 5.5.b do Processo TC n.º 06012/19; Documento TC n.º 10364/21.



PROCESSO TC 05959/20

Cotejando os exercícios de 2018 e 2019, tem-se que, neste último, houve uma redução na quantidade de pagamentos favorecendo os prestadores de serviço. Apesar da diminuição, ainda se verifica a existência de muitos servidores participando da gestão pública estadual sob vínculo precário, contrariando os ditames do Art. 37 da Constituição Federal.

(...)

O item anterior, do presente relatório, aborda os “prestadores de serviços” no âmbito da Secretaria de Estado da Saúde; trata-se de problema recorrente e sempre registrado pela Auditoria nas prestações de contas anuais do Governo do Estado da Paraíba, bem como nos processos da própria Secretaria.

A contratação de servidores pelo Governo do Estado, à margem do concurso público, representa uma afronta direta ao texto constitucional, mais precisamente ao seu art. 37.

O Processo TC n.º 06868/20, referente às contas anuais da Secretaria de Estado da Mulher e da Diversidade Humana - SEMDH, exercício de 2019, revela que a problemática dos servidores na administração pública estadual estendeu-se para além das áreas da saúde e da educação, passando a ocupar outras entidades, no caso, a SEMDH, agora, sob um novo formato: “cessão de servidores comissionados” - nova burla ao instituto do concurso público.

90. O Governo do Estado discordou da Auditoria quanto à supressão do cálculo de aplicações em ações e serviços públicos de saúde (fls. 25628/25629).

91. Segundo o Ministério Público de Contas (fl. 25860):

Malgrado a rígida disciplina jurídica a respeito da obrigatoriedade do concurso como mecanismo de arregimentação de servidores e empregados públicos, mais uma vez detectou-se nestes autos, à semelhança das anteriores Contas de Governo apresentadas pelo gestor anterior, a existência de várias pessoas contratadas irregularmente pelo Estado da Paraíba.

Como se percebe, ainda não houve a aplicação de providências efetivas tendentes a debelar definitivamente o esdrúxulo quadro fático instalado no âmbito da Administração Estadual.

92. No contexto da legalidade e da eficiência emerge a figura do **concurso público, como meio de admissão de pessoal de natureza democrática**, porquanto oportuniza a qualquer do povo, detentor dos requisitos legais para o exercício do cargo, participar do certame, bem como concretiza o princípio da moralidade, uma vez proporcionar o ingresso de pessoal no serviço público apenas pelo critério de mérito, nos moldes da lei.



PROCESSO TC 05959/20

93. Daí a Constituição Federal sublinhar, em dispositivo sob o manto da legalidade, moralidade, publicidade, impessoalidade e eficiência, que os requisitos de preenchimento obrigatório pelos eventuais candidatos são aqueles estabelecidos em LEI e a forma de realização do concurso público também deve seguir a LEI – e não outro ato normativo ou administrativo qualquer sem qualquer respaldo legal:

CF/88. Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

I - os cargos, empregos e funções públicas são acessíveis aos brasileiros que preencham os requisitos estabelecidos em lei, assim como aos estrangeiros, na forma da lei;

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;

94. Envidado o concurso, de acordo com os critérios legalmente definidos, os candidatos aprovados fazem jus a compor a respectiva relação classificatória à luz do mérito alcançado (classificação por ordem decrescente de pontos), ficando no aguardo de uma futura nomeação enquanto o certame vigorar. Eis a dicção constitucional:

CF/88. Art. 37. (...)

III - o prazo de validade do concurso público será de até dois anos, prorrogável uma vez, por igual período;

IV - durante o prazo improrrogável previsto no edital de convocação, aquele aprovado em concurso público de provas ou de provas e títulos será convocado com prioridade sobre novos concursados para assumir cargo ou emprego, na carreira;

95. Não é sem razão o conjunto de garantias constitucionais na direção da concretude desse instituto. Fazer um concurso público, notoriamente, não é fácil. Exigem-se conhecimentos variados dos candidatos. A dedicação, a abstinência, a renúncia a outras atividades profissionais e sociais, inclusive familiar, é traço marcante de quem se propõe a tal desiderato com seriedade e denodo. Num universo de candidatos concorrentes a vagas, aquele aprovado a espera de uma futura convocação, durante o prazo mínimo de dois anos de validade do certame, ver sua pretensão sucumbir, diante de falhas até então alheias à sua vontade, é no mínimo um retrocesso no regime democrático de acesso aos cargos públicos e um atentado à dignidade da pessoa.



PROCESSO TC 05959/20

96. Nesse mesmo dispositivo, encontra-se uma exceção à regra do concurso público, consistente nas nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração. Além disso, a Carta Magna permite que União, Estados, Distrito Federal e Municípios efetuem contratações, em caráter temporário, para atender a excepcional interesse público, conforme se observa da dicção do inciso IX do art. 37:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;

97. Conclui-se, a partir da leitura deste inciso IX, pela necessidade de existência de prévia lei para regulamentar os casos de contratação temporária em cada uma das esferas da pessoa de direito público interno. E mesmo havendo norma, os demais requisitos devem ser cotejados, notadamente a necessidade temporária e o excepcional interesse público.

98. O Supremo Tribunal Federal, em decisão digna de nota, já sedimentou os pilares autorizativos dessa forma de contratação de pessoal:

*Ação direta de inconstitucionalidade de lei municipal em face de trecho da Constituição do Estado de Minas Gerais que repete texto da CF. (...) Contratação temporária por tempo determinado para atendimento a necessidade temporária de excepcional interesse público. Previsão em lei municipal de atividades ordinárias e regulares. Definição dos conteúdos jurídicos do art. 37, II e IX, da CF. Descumprimento dos requisitos constitucionais. (...) Prevalência da regra da obrigatoriedade do concurso público (art. 37, II, CF). As regras que restringem o cumprimento desse dispositivo estão previstas na CF e devem ser interpretadas restritivamente. O conteúdo jurídico do art. 37, IX, da CF pode ser resumido, ratificando-se, dessa forma, o entendimento da Corte Suprema de que, para que se considere válida a contratação temporária, é preciso que: **a) os casos excepcionais estejam previstos em lei; b) o prazo de contratação seja predeterminado; c) a necessidade seja temporária; d) o interesse público seja excepcional; e) a necessidade de contratação seja indispensável, sendo vedada a contratação para os serviços ordinários permanentes do Estado, e que devam estar sob o espectro das contingências normais da administração.** É inconstitucional a lei municipal em comento, eis que a norma não respeitou a CF. A imposição constitucional da obrigatoriedade do concurso público é peremptória e tem como objetivo resguardar o cumprimento de princípios constitucionais, entre eles os da impessoalidade, da igualdade e da eficiência. (RE 658.026, rel. min. Dias Toffoli, j. 9-4-2014, P, DJE de 31-10-2014, Tema 612). Vide ADI 2.229, rel. min. Carlos Velloso, j. 9-6-2004, P, DJ de 25-6-2004.*



PROCESSO TC 05959/20

99. Acrescente-se, como este Tribunal de Contas tem pontificado, **a necessidade de um procedimento seletivo, mesmo que simplificado**, para imbuir concretude aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, sob os quais esta forma de contratação está integrada.

100. O eminente Conselheiro em Exercício Oscar Mamede Santiago Melo, em seu voto condutor da apreciação da prestação de contas de 2018 do Governo do Estado enquadrou a problemática dos codificados como passível de atrair a sua reprovação (fl. 70399 do Processo TC 06012/19):

*Com relação à **admissão de pessoal sob a denominação de “codificados”**, atualmente denominados “prestadores de serviço”, a irregularidade vem se repetindo há vários exercícios, desde o ano de 2011, sem uma providência efetiva por parte do Chefe do Poder Executivo Estadual, que descumpriu reiteradas decisões deste Tribunal quanto à necessidade de correção da eiva. O fato caracteriza burla à regra constitucional estabelecida no art. 37, inciso II, da Constituição Federal, segundo a qual a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público.*

Esta situação é agravada pela não concessão dos direitos sociais mínimos a esses servidores e pelo não recolhimento das contribuições previdenciárias da parte patronal para o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS). Tratando especificamente acerca dos direitos trabalhistas que estão sendo violados mediante essa enviesada forma de contratação de pessoal, o Parquet foi pontual ao consignar:

Embora a atuação primordial deste Tribunal de Contas esteja direcionada à proteção do Erário e ao resguardo da boa administração dos recursos públicos, não se pode ignorar a existência de um extenso rol de trabalhadores desprovidos de proteção mínima quanto aos direitos trabalhistas básicos, inclusive alguns de cunho constitucional. Essa forma de recrutamento de uma mão-de-obra convenientemente “barata” é totalmente incompatível com o valor social do trabalho, um dos fundamentos da nossa República. (grifos inexistentes no original)

Dessa forma, diante da gravidade de todos os aspectos envolvendo os chamados “codificados” e a sua presença persistente em diversas prestações de contas anteriores, enquadro tal mácula no rol daquelas que são suficientes para a emissão de parecer contrário às Contas em análise, bem como para a quantificação de multa para o ex-Governador Ricardo Vieira Coutinho.



PROCESSO TC 05959/20

101. A mesma visão teve o Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho ao votar naquele Processo TC 06012/19 (fls. 70340/70342):

Sobre os tópicos inerentes aos servidores denominados de “CODIFICADOS”, a matéria desde 2011 tem sido objeto de análise em vários processos que tramitam nesta Corte de Contas.

A exigência do concurso público é regra imposta pela Constituição Federal, nos termos do art. 37, inciso II, todavia, ao longo desses anos, o Governo do Estado vem descumprido esse postulado do concurso público com a prática de contratação de forma completamente irregular, especialmente na área da saúde, conforme constatado na presente Prestação de Contas, em que mais da metade da força de trabalho do Governo do Estado da Paraíba disponível para as ASPS configura-se em Prestadores de Serviços (“Codificados”), ou seja, pessoas sem vínculo formal e permanente com a administração pública, desprovidas de garantias salariais e de direitos básicos.

Tal procedimento torna a Administração Pública do Estado vulnerável a demandas judiciais trabalhistas, além dos efeitos nocivos aos contratados diante da não garantia de seus direitos básicos, a exemplo das contribuições previdenciárias que não vem sendo recolhidas ao RGPS, ressaltando-se que a Paraíba deixou de recolher ao INSS, em obrigações patronais referentes aos codificados, valores relevantes, conforme constatado pela Auditoria, comprometendo as gestões futuras.

*Vale salientar que, quando do **julgamento das contas de 2014**, este Tribunal fez determinação ao então Governador do Estado, Sr. Ricardo Vieira Coutinho, para que fosse dado cumprimento ao disposto no **art. 30, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba**, advertindo-o que a inobservância do citado dispositivo constitucional implicaria, a partir do **exercício financeiro de 2016**, na exclusão de gastos com **CODIFICADOS** do rol admitido como despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde. Após o **Recurso de Reconsideração**, apresentado pelo Governo do Estado, a determinação desta Corte de Contas passou a ser exigida a partir do **exercício de 2017**, portanto, o exercício em exame.*

Além do mais, o não recolhimento previdenciário dos servidores conhecidos como “CODIFICADOS”, é fato grave, compromete o equilíbrio das finanças públicas, contrariando a LRF, como macula as contas prestadas.

(...)



PROCESSO TC 05959/20

*As irregularidades em relação aos **codificados** tão debatidas por este Tribunal ao longo desses anos e persistentes na presente análise desta PCA (2018), revestem-se de **natureza grave**, ensejando emissão de **Parecer Prévio Contrário** à aprovação destas Contas de Governo e aplicação de **multa** ao responsável e encaminhamento ao **Ministério Público Comum** para providências legais.*

102. A anomalia na admissão dos chamados codificados também motivou a emissão de parecer contrário à aprovação da prestação de contas de 2017 do Governo do Estado, conforme informação integrada ao voto do relator, eminente Conselheiro Antônio Gomes Vieira Filho (Processo TC 06315/18, fl. 8151):

Na oportunidade, o TCE/PB, dentre outros aspectos, tomou por parâmetro as falhas atinentes à permanência dos chamados “codificados” na estrutura administrativa do Estado como motivação para o parecer técnico negativo.

103. A contratação de codificados, cuja regularização já foi determinada por este Tribunal de Contas, com reflexos nas prestações de contas de 2017 e 2018, se perpetuou sem se demonstrar medidas de saneamento, e assim também concorre para a desaprovação desta prestação de contas de 2019.

O Governo do Estado não retém, em favor do FUNDEB, 20% do valor de Acessório do ICMS, que deveria alimentar o Fundo de Combate à Erradicação da Pobreza do Estado, em desacordo com o que determina a Lei n.º 11.494/2007. Em 2019, o referido descumprimento consistiu no montante de R\$ 30.981 mil, que deveria ser recolhido pelo Estado à conta do FUNDEB ESTADUAL, mantida junto ao Banco do Brasil, para que fosse distribuído entre o Estado e os Municípios. Recomenda-se, portanto, que, ao Governo do Estado, seja determinado o recolhimento, em favor do FUNDEB, de 20% das receitas do FUNCEP, que têm por origem o acessório do ICMS.” (subitem 9.2.1.1.1 do relatório inicial).

104. Segundo apurou a Auditoria (fl. 25420): *O Governo do Estado não retém, em favor do FUNDEB, 20% do valor de Acessório do ICMS que alimenta o Fundo de Combate à Erradicação da Pobreza do Estado. Tal inação prejudica, portanto, indevidamente, a disponibilidade de recursos do FUNDEB que é rateada, parte para o próprio Estado e parte para os Municípios. Em 2019, tal descumprimento da Lei n.º 11.484/2007 subtraiu do Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização do Magistério R\$ 30.981 mil, que deveriam ser recolhidos pelo Estado à conta do FUNDEB ESTADUAL, mantida junto ao Banco do Brasil, para que fossem distribuídos entre o Estado e os Municípios. Desde já, recomenda-se, bem como, sugere-se que ao Governo do Estado seja determinado o recolhimento, em favor do FUNDEB, de 20% das receitas do FUNCEP, que têm por origem o Acessório do ICMS.*



PROCESSO TC 05959/20

105. O Governo do Estado argumentou que: *A partir do Exercício de 2021, o Governo do Estado começou a repassar para o FUNDEB o percentual de 20% das receitas do FUNCEP, em atendimento da Lei nº 14.113, de 25/12/2020, pois é explícita tal incidência no Art. 3º, inciso IX, § 1º.*

106. Ao analisar a defesa, a Auditoria pontuou: *A Lei Federal nº 11.494, de 20 de junho de 2007, em seu art. 3º, inciso II, já previa que uma das receitas do FUNDEB era o ICMS, no percentual de 20%. Ratificando e detalhando tal imposição normativa, tem-se o item 03.08.05.02 do Manual de Demonstrativos Fiscais – 9ª Edição, aprovado pela Portaria da STN nº 389, de 14 de junho de 2018, (Tabela 8.1 – Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino MDE), que contempla a Receita Resultante de Impostos participantes da formação do FUNDEB, onde se pode verificar nas linhas 1.1 e 11.3 que o “Adicional de até 2% do ICMS destinado ao FUNCEP (ADCT, art. 82, §1º)” participa do Fundo.*

107. Segundo a análise do Ministério Público de Contas (fl. 25856):

(...) a Unidade de Instrução pontuou que o Governo do Estado não reteve, em favor do FUNDEB, 20% do valor acessório do ICMS, que deveria abastecer o Fundo de Combate à Erradicação da Pobreza do Estado, em desacordo com o que determina a Lei nº 11.494/2007.

Em sua defesa, por sua vez, o gestor alegou que a partir de 2021 o Governo do Estado começou a repassar o percentual reclamado pela Auditoria, em atendimento à Lei nº 14.113/2020, e que antes do mencionado normativo não havia previsão legal para tanto.

A partir da observância da data em que foi editada a Lei nº 14.113, de 25/12/2020, o leitor menos atento poderia acatar os argumentos trazidos pela defesa, principalmente por ser o presente feito referente às contas de 2019.

Ocorre que antes da edição da mencionada Lei nº 14.113/2020, vigorava a Lei nº 11.494, de 20/06/2007, que assim dispunha em seu art. 3º, inciso II:

Art. 3º Os Fundos, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, são compostos por 20% (vinte por cento) das seguintes fontes de receita:

(...)

II - imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transportes interestadual e intermunicipal e de comunicação previsto no inciso II do caput do art. 155 combinado com o inciso IV do caput do art. 158 da Constituição Federal;



PROCESSO TC 05959/20

Como se verifica, mais uma vez se mostrou acertado o posicionamento do Órgão de Instrução, devendo o Governo do Estado recompor em favor do FUNDEB o montante identificado pela Auditoria como devido ao Fundo e não repassado, sob pena da aplicação de multa ao gestor responsável em caso de não atendimento da determinação desta Corte.

108. É imperiosa a discussão sobre a matéria com base em preceitos constitucionais e legais, bem como à luz dos princípios e institutos de direito tributário, pois, caso pertinente o apontamento da Auditoria, haverá reflexo financeiro não apenas em 2019, mas desde a vigência do FUNDEF/FUNDEB, ou pelo menos nos últimos cinco anos.

109. Cabe, assim, aprofundar o tema no acompanhamento da gestão de 2022.

Irregularidade do pagamento de Bolsa Desempenho, concedidas através de decreto (Decretos nº 32.719/2012, nº 33.674/2013, nº 37.318/2017 e nº 38.039/2018), em afronta ao art. 37, inciso X, da Constituição Federal (subitem 9.2.1.2.1 do relatório inicial); Irregularidade do pagamento de Bolsa Desempenho, contraprestação que possui natureza remuneratória, aos Servidores Fiscais Tributários, os quais percebem subsídio (parcela única), em desrespeito ao art. 39, § 4º, da Constituição Federal (subitem 9.2.1.2.1 do relatório inicial).

110. Segundo apurou a Auditoria (fl. 25429): *No relatório técnico expedido na Prestação de Contas do Governo do Estado, referente ao exercício financeiro de 2012, esta Auditoria observou que foi instituída, no âmbito do Poder Executivo Estadual, através da Lei n.º 9.383/2011, cuja publicação ocorreu no Diário Oficial do Estado de 16/06/2011, a parcela remuneratória denominada Bolsa de Desempenho Profissional (...). Em cumprimento à determinação constante no transcrito art. 2º, foram expedidos decretos, os quais concedem Bolsa Desempenho Profissional a categorias específicas, no âmbito do Estado da Paraíba.*

111. O Governo do Estado argumentou que (fls. 25632/25637):

Em que pese, o entendimento da Auditoria considerar a citada parcela de natureza remuneratória, é importante esclarecer que a Lei Estadual nº 9.383/2011 que instituiu a Bolsa de Desempenho Profissional, no âmbito do Poder Executivo Estadual, e dá outras providências, prescreveu em seu art. 3º, que sob esta verba não incidirá contribuição previdenciária (...)



PROCESSO TC 05959/20

Como se vê, a verba em questão não tem natureza salarial e sim indenizatória, pois tal gratificação se reveste de natureza “propter laborem”, ou seja, se caracterizam como uma vantagem de caráter contingente ou eventual, que não atinge a todos os servidores públicos indistintamente, mas apenas algumas categorias, definidas nos respectivos Decretos; depende de critérios para sua concessão e não se incorporam aos vencimentos ou aos proventos e pensões, razão pela qual não é utilizada como base cálculo para desconto de contribuição previdenciária.

(...)

Como se vê, a bolsa de desempenho por ter natureza “propter laborem”, não é hipótese de incidência da contribuição previdenciária, por expressa exclusão legal.

Por fim, registre-se que a Administração Pública se submete ao princípio da legalidade, razão pela qual deve obediência irrestrita e total a norma que instituiu o benefício – Lei Estadual nº 9.383/2011, norma que afastou expressamente a sua natureza salarial.

112. A Auditoria não acatou os argumentos e pontuou (fl. 25819):

Esta Auditoria entende que as bolsas de desempenho têm caráter remuneratório, pois, apesar da nomenclatura, referem-se a gratificações concedidas em virtude do desempenho de atividades funcionais.

Verifica-se na lista exemplificativa dos valores a serem incluídos a título de despesa de pessoal, no Manual de Demonstrativo Fiscais – 9ª Edição (item 04.01.02.01), o pagamento de prêmio de produtividade (parcela paga por cumprimento de metas), representando o caso em tela.

Os Servidores Fiscais Tributários percebem “subsídios”, fixados em parcela única e “sendo vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37, X e XI.

Tem-se, portanto, que o pagamento de bolsa de desempenho configura um acréscimo ao valor do subsídio desses servidores, afrontando o que dita o texto constitucional. Assim, permanece a irregularidade em tela.

113. O Ministério Público de Contas acolheu o posicionamento da Auditoria (fl. 25854):



PROCESSO TC 05959/20

Este Parquet se acosta ao posicionamento da Unidade de Instrução e entende que a parcela em questão (Bolsa Desempenho) tem natureza remuneratória, posto se referir a gratificação concedida em virtude do atingimento de determinada produtividade ou cumprimento de metas, e, por isso, conforme já colocado na apreciação das contas de exercícios anteriores, deve integrar o cômputo das despesas de pessoal estabelecidas na LRF, na linha do que prescreve o Manual de Demonstrativos Fiscais.

Além disso, já é entendimento desta Corte que tal parcela está sendo irregularmente concedida por decreto, quando o ordenamento normativo reclama a existência de lei que crie o benefício e efetivamente fixe e estabeleça os valores e critérios de concessão.

Sobre a irregularidade do pagamento da aludida Bolsa Desempenho aos servidores fiscais tributários, os quais percebem subsídio (parcela única), não há muito o que discorrer ante a flagrante afronta ao que apregoa o art. 39, § 4º, da Carta Constitucional.

114. O pagamento da bolsa desempenho, regulamentado pela Lei Estadual 9.383/2011 (alterada pelas Leis 10.920/2017, 11.193/2018 e 12.168/2021), que prescreve ser o decreto a estipular o valor e não possuir natureza remuneratória:

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.

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.

Art. 4º. É vedado o recebimento cumulativo da Bolsa disciplinada nesta Lei.

Art. 5º. As despesas decorrentes desta Lei correrão por conta de créditos consignados no orçamento geral do Poder Executivo Estadual.



PROCESSO TC 05959/20

115. A Auditoria asseverou aspectos de inconstitucionalidade da norma, portanto passível de inaplicabilidade por este Tribunal no âmbito do controle difuso. A investigação da validade formal e material de lei consiste, em linhas gerais, na verificação do processo legislativo que lhe deu origem – se este seguiu o rito consignado em norma de hierarquia superior –, bem como se o seu conteúdo está adaptado à ordem constitucional vigente. O controle da constitucionalidade das leis fundamenta-se nos princípios da hierarquia das normas e da supremacia da Constituição, os quais, em gênero, requisitam de todas as situações jurídicas adequação, formal e material, com os preceitos da Lex Mater. Prospera no ordenamento jurídico pátrio o sistema de controle jurisdicional, nas modalidades difuso e concentrado, fundamentado na outorga da Constituição ao Poder Judiciário de declarar a inconstitucionalidade de lei e de outros atos do Poder Público.

116. O controle concentrado, aplicado à norma em tese, é exercido pelo Supremo Tribunal Federal, por via de ação, em face de lei ou ato normativo federal ou estadual destoantes da Constituição Federal, bem como pelos Tribunais de Justiça dos Estados, na ocorrência de leis ou atos normativos estaduais ou municipais que não guardem conformidade com a Carta Estadual.

117. O controle difuso, instrumentalizado por via de exceção, permite discutir a validade da norma no caso concreto, em qualquer processo ou juízo. Neste caso, ao inverso do que ocorre no controle concentrado, o objeto da ação principal não é a questão constitucional, pois esta se afigura apenas incidental ou prejudicial na demanda. Justamente, o exercício de parcela desse controle difuso foi reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal às Cortes de Contas, encontrando-se sedimentado na Súmula 347, vejamos:

Súmula 347 – O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do Poder Público.

118. Como se vê, o pressuposto jurisprudencial que autoriza o Tribunal de Contas a apreciar a constitucionalidade de leis ou atos do Poder Público é o exercício pleno de suas atribuições, ou seja, que o mesmo esteja, a título de exemplo, julgando ou apreciando contas ou verificando a legalidade de atos de administração de pessoal. O cotejo da inconstitucionalidade, neste caso, é apenas incidental, acessório ao objeto principal, inerente ao controle difuso de constitucionalidade, até porque a declaração de inconstitucionalidade de lei em tese (controle concentrado) é privativa dos tribunais judiciais. Sobre o tema, assim discorre Roberto Rosas (ROSAS, Roberto. *Direito Sumular*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989, p. 146): (...) *há que distinguir entre declaração de inconstitucionalidade e não aplicação de leis inconstitucionais, pois esta é obrigação de qualquer tribunal ou órgão de qualquer dos poderes do Estado.*



PROCESSO TC 05959/20

119. Com não menos autoridade, Themístocles Brandão Cavalcanti, ex-Ministro do Supremo Tribunal Federal, assegura (CAVALCANTI, Themístocles Brandão. *O Tribunal de Contas - Órgão Constitucional: Funções próprias e funções delegadas*. In: Revista de Direito Administrativo, nº 109, jul/set 1972, p. 8): *Exerce o Tribunal de Contas o controle de constitucionalidade usando apenas da técnica da interpretação que conduz à valorização da lei maior. Neste ponto tem aplicado o princípio da supremacia da Constituição. Não pode, entretanto, anular o ato, nem anular a lei, mas apenas deixar de aplicá-la por inconstitucional. Ao poder Judiciário cabe a competência privativa de declarar a inconstitucionalidade, mas qualquer dos poderes responsáveis pela aplicação de uma lei, ou de um ato, pode deixar de aplicá-los quando exista um preceito constitucional que com eles conflite de maneira ostensiva, evidente. Privativo do Poder Judiciário é considerar inválido o ato ou a lei em face da Constituição.*

120. Mas, em regra, como toda lei é válida e constitucional, esta faculdade reconhecida ao Tribunal de Contas pela Corte Suprema, até mesmo como espécie de controle difuso de constitucionalidade, só pode ser exercitada em casos extremos, nos quais a eiva de inconstitucionalidade se apresente flagrante, sob pena de restar abalada toda a estrutura do ordenamento jurídico no que tange às competências para legislar, aplicar e controlar a constitucionalidade das leis.

121. Eis o magistério do professor Josaphat Marinho (MARINHO, Josaphat. *Leis Inconstitucionais e o Poder Executivo*. Apud MOTTA, Carlos Pinto Coelho e outros. *Responsabilidade Fiscal*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000, p. 130): *Quando o particular ou a autoridade entendem que uma lei ou um fato ferem a Constituição, devem usar o remédio nela previsto, e não de opor arbitrariamente ao que é expressão do direito positivo. Se a Constituição aponta, como em nosso sistema, a ação própria para defesa da competência do Executivo e do direito do particular, no apelo ao procedimento instituído se traduz a conduta regular. (...). A suspeita de invalidade ou de inconstitucionalidade não justifica o descumprimento da lei ou do ato normativo, quando se reconhece que só o Poder Judiciário declara formalmente a existência desse estigma. Admitir, portanto, recusa de obediência à lei ou a ato, sem ser provocado o Judiciário e antes de sua decisão importa em confundir poder de interpretar, para esclarecer competência, com poder de julgar a inconstitucionalidade, estranho ao Executivo.*

122. E, em decisão proferida no recurso em Mandado de Segurança nº 14136/ES, pelo Supremo Tribunal Federal, colhe-se a seguinte passagem: *Inconstitucionalidade - Sem embargo de que, em princípio, compete ao Poder Judiciário a atribuição de declarar inconstitucional uma lei, a jurisprudência tem admitido que o Poder Executivo, também interessado no cumprimento da Constituição, goza da faculdade de não executá-la, submetendo-se aos riscos daí decorrentes, inclusive do 'impeachment'. Nesse caso, quem for prejudicado se socorrerá dos remédios judiciais ao seu alcance. Recusando cumprimento à lei havida como inconstitucional, o Governador se coloca na mesma posição do particular que se recusa, a seu risco, a desobedecer a lei, aguardando as ações e medidas de quem tiver interesse no cumprimento dela.* (STF. Segunda Turma. RMS 14136/ES Rel. Min. Antônio Vilas Boas. DJU 30/11/66).



PROCESSO TC 05959/20

123. Em resumo, as leis estaduais contrárias à Constituição Federal e à Carta do respectivo Estado estão sujeitas ao controle concentrado de constitucionalidade pela Suprema Corte Federal e Tribunal de Justiça local, respectivamente:

CF/88.

Art. 102. Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar, originariamente:

a) a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal;

Art. 125. Os Estados organizarão sua Justiça, observados os princípios estabelecidos nesta Constituição.

§ 2º - Cabe aos Estados a instituição de representação de inconstitucionalidade de leis ou atos normativos estaduais ou municipais em face da Constituição Estadual, vedada a atribuição da legitimação para agir a um único órgão

124. Acaso se vislumbre flagrante a inconstitucionalidade, pode o Tribunal de Contas afastar-lhe a aplicabilidade quando do exercício de suas atribuições.

125. Este Tribunal, quando se deparou com tal situação pela primeira vez, no exame da prestação de contas de 2012, adotou o caminho do controle de constitucionalidade concentrado e enviou recomendação ao Procurador Geral de Justiça para que, no âmbito de sua competência, adotasse as medidas pertinentes com vistas ao exame da Lei Estadual 9.383/2011, no tocante à constitucionalidade dos artigos que estabelecem a fixação dos valores das bolsas de desempenho profissional mediante decreto do Governador do Estado (Acórdão APL – TC 00048/14, item 5). Não há notícia de ter havido questionamento sobre a constitucionalidade na referida lei ou, por consequência, decisão judicial.

126. Assim, não caberia questionar a conduta do Estado, pautada na lei presumivelmente válida. No mais, várias parcelas são pagas modernamente, inclusive por orientação judicial, que, embora aparentemente remuneratórias (como: auxílio alimentação e auxílio saúde) são tratadas como indenizações e, por isso, não integram o cálculo da despesa com pessoal.



PROCESSO TC 05959/20

127. Mas após a análise da PCA de **2012**, a matéria continuou sendo debatida. Na de **2013**, deliberação semelhante constou do Acórdão APL – TC 00038/15 de *RECOMENDAR ao Procurador Geral de Justiça para que, no âmbito de sua competência, adote as medidas pertinentes ao exame da Lei Estadual 9.383/2011, no tocante à constitucionalidade dos artigos que estabelecem a fixação dos valores das bolsas de desempenho profissional mediante decreto do Governador do Estado.*

128. Na PCA de **2014** (Acórdão APL – TC 00112/16) a recomendação se deu no mesmo sentido, detalhando mais ainda os temas, inclusive a questão de quem recebe subsídio, para *ENCAMINHAR AO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL para exame sob o prisma da constitucionalidade, da matéria concernente à concessão de Bolsa Desempenho Profissional, de natureza remuneratória, por meio de decreto aos profissionais do Grupo Magistério; aos servidores militares em atividade, aos servidores fiscais tributários e a servidores que percebem subsídio fixado em parcela única, em afronta ao Art. 37, inc. X, da CF e a não inclusão dos valores pagos a este título, no cálculo da despesa total com pessoal.*

129. Já na análise da prestação de contas de **2015**, a decisão foi mais extensa e incisiva nos itens 4.2.1, 4.2.2 e 9 do Acórdão APL – TC 00751/17, agora para *4.2.1 Determinar a inclusão nas prestações de contas anuais seguintes das despesas com Bolsa de Desempenho no cálculo da despesa de pessoal, para fins do atendimento aos ditames da LRF, 4.2.2 Utilizar-se de Lei, ao invés de Decreto, para a concessão de Bolsas de Desempenho pelo Estado, e 9. renovar o encaminhamento ao Ministério Público para exame da constitucionalidade da matéria concernente à concessão de Bolsa de Desempenho Profissional, de natureza remuneratória, por meio de decreto, aos profissionais do Grupo Magistério; aos servidores militares em atividade, aos servidores fiscais tributários e aos servidores que percebem subsídio fixado em parcela única, em afronta ao Art. 37, inc. X, da CF e a não inclusão dos valores pagos a este título no cálculo da despesa total com pessoal.*

130. Nos julgamentos das contas de **2016** e **2017**, embora a matéria tenha sido revolvida pela Auditoria, não constou expressamente dos atos decisórios.

131. Finalmente, na prestação de contas de **2018**, a recomendação foi dirigida ao atual Governador do Estado, titular da presente prestação de contas, cujo texto segue (Acórdão APL – TC 00010/22): *EXPEDIR RECOMENDAÇÕES ao atual Governador do Estado da Paraíba, Sr. JOÃO AZEVÊDO LINS FILHO, no sentido de que: (...) adote providências para a regularização dos codificados e da concessão e pagamento de bolsa desempenho.*

132. Em seu voto da PCA de 2018, destacou o preclaro Conselheiro em Exercício Oscar Mamede Santiago Melo (fl. 70400 do Processo TC 06012/19):



PROCESSO TC 05959/20

Verifica-se, dos autos, que a Bolsa Desempenho está sendo concedida, indevidamente, mediante decreto. Portanto, faz-se necessária a edição de lei específica que crie o benefício e efetivamente fixe e estabeleça os valores e critérios de concessão, nos moldes do art. 37, inciso X, da CF/88. No tocante ao pagamento de Bolsa Desempenho aos servidores fiscais tributários, que percebem subsídio, tem-se a sua reincidência, em cotejo com exercícios anteriores. Por fim, destaco, novamente, que a Bolsa de Desempenho possui natureza remuneratória, devendo, pois, integrar o cômputo das despesas de pessoal estabelecidas na LRF.

133. Cabe, assim, renovar a determinação e a recomendação, bem como acrescentar uma comunicação à Assembleia Legislativa do Estado, sem prejuízo da aplicação de **multa** por descumprimento de decisão.

CONCLUSÃO

134. O Parecer sobre a Gestão. O Tribunal de Contas, ao exercer a sua competência privativa ou o auxílio do Poder Legislativo, no âmbito do controle externo, deve examinar diversos aspectos - contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial - da gestão dos órgãos e entidades sob sua jurisdição, cotejando a legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas (CF, art. 71).

135. Mas, desde 5 de maio de 2000, com a entrada em vigor da Lei Complementar Nacional 101 – a conhecida “Lei de Responsabilidade da Gestão Fiscal” – alguns itens daqueles aspectos de gestão passaram a compor um subconjunto específico e consequentemente designado de “gestão fiscal”.

136. A gestão fiscal, assim, passou a conter elementos dos diversos aspectos da gestão pública. Por exemplo: na gestão **financeira**, deu ênfase ao equilíbrio das contas, ou seja, gastar não mais do que se arrecada; na seara **contábil**, delineou e criou documentos de registro, respectivamente, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; no âmbito **orçamentário**, introduziu novos requisitos nas Diretrizes Orçamentárias e no Orçamento; no campo **patrimonial**, se ocupou de regras sobre a preservação dos bens públicos e conclusão de projetos; e na esteira **operacional**, exaltou o planejamento e o controle de diversas despesas, inclusive financiadas com receitas vinculadas.



PROCESSO TC 05959/20

137. No campo da **gestão fiscal** não houve apontamento de irregularidade: a execução orçamentária foi equilibrada e até superavitária, a dívida foi administrada de forma efetiva e a despesa com pessoal pautou-se nos limites da lei, conforme normativos deste Tribunal de Contas.

138. Contudo, por mais importantes que sejam os itens de **gestão fiscal**, estes não são autônomos, mas fazem parte do conjunto da gestão geral. Assim, a manifestação sobre a gestão fiscal é um ato meramente declaratório a cargo do Tribunal de Contas, lavrado com base nas informações ofertadas, durante todo o exercício financeiro, pelo próprio gestor, através dos Balancetes Mensais e Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal, conforme o caso.

139. No exame da gestão fiscal, o Tribunal em nada responsabiliza o gestor, apenas declara se o mesmo atendeu a este ou àquele requisito, seguindo esta declaração para subsidiar as contas de gestão geral. Já no exame da **gestão geral**, com subsídios da gestão fiscal, o Tribunal percorre os demais fatos contábeis, financeiros, orçamentários, patrimoniais e operacionais, e neste exame: **emite parecer** pela aprovação ou reprovação das contas globais, num juízo declaratório-opinativo, quando se tratar de contas do Chefe do Poder **Executivo**, o qual será ou não acatado pelo Poder Legislativo; e/ou **julga as contas** de administradores e gestores públicos responsáveis por captar receitas e ordenar despesas, declarando-as regulares, regulares com ressalvas ou irregulares, podendo eventualmente responsabilizá-los a obrigações de dar, fazer ou não fazer.

140. Com efeito, nestes autos, tem-se o exame da gestão fiscal e da gestão geral do Governador do Estado, relativamente a 2019, cujo julgamento final cabe à Assembleia Legislativa. Feitas estas considerações preliminares, dirijo-me ao voto.

141. As contas anuais contemplam, além dos fatos impugnados pela Auditoria, o exame das contas gerais de governo, sob os enfoques da legalidade, legitimidade e economicidade. Tal análise abrange: investimento em educação e saúde; aplicação dos recursos captados do FUNDEB; cumprimento de limites máximos de despesas com pessoal, dívida e operações de crédito; equilíbrio das contas; execução do orçamento através de seus créditos ordinários e adicionais; cumprimento de obrigações previdenciárias; licitações; além de outros fatos mencionados no Parecer Normativo PN - TC 52/2004.

142. A rigor, o olhar vigilante deste Tribunal de Contas, a reboque da inserção no ordenamento jurídico pátrio da Lei de Responsabilidade da Gestão Fiscal (Lei Complementar Nacional 101/2000), em mira do relevante cumprimento, pelos gestores públicos, de obrigações constitucionais, detém mais de vinte anos, nos termos do Parecer Normativo PN – TC 47/2001, sucedido pelo Parecer Normativo PN – TC 52/2004, atualmente em vigor com a seguinte dicção. Embora o texto mencione os Municípios, a mesma orientação se aplica aos gestores do Estado, ante a verossimilhança dos fatos apurados entre as esferas de governo:



PROCESSO TC 05959/20

1. No julgamento ou apreciação das Prestações de Contas dos Poderes Municipais, o Tribunal deter-se-á no exame da legalidade, legitimidade e economicidade da execução do Orçamento, com vistas a verificar a obediência aos princípios constitucionais da Administração Pública.

2. Constituirá motivo de emissão, pelo Tribunal, de PARECER CONTRÁRIO à aprovação de contas de Prefeitos Municipais, independentemente de imputação de débito ou multa, se couber, a ocorrência de uma ou mais das irregularidades a seguir enumeradas:

2.3. não aplicação dos percentuais mínimos de receita ... em AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE (art. 198, CF);

2.6. admissão irregular de servidores públicos, sem a prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos;

143. Com essas observações, os fatos impugnados, examinados juntamente com outros tantos componentes do universo da prestação de contas anual, tangentes à falta de aplicação do percentual mínimo de receita em ações e serviços públicos de saúde e admissão irregular de servidores públicos, sem a prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos (codificados), são capazes de atrair juízo de reprovação para a gestão geral, conforme precedentes de 2017 e 2018.

144. Por fim, entendo não caber emitir parecer sobre o período em que a Vice-Governadora e o Presidente do Tribunal de Justiça exerceram a Chefia do Poder Executivo Estadual, tendo em vista o exíguo lapso de gestão (seis e quatro dias, respectivamente) e ausência de atos impactantes na gestão fiscal ou global, mas em outras assentadas o Tribunal já emitiu parecer prévio em condições semelhantes.

145. Ante o exposto, sobre a prestação de contas advinda do Governo do Estado da Paraíba, cuja responsabilidade coube ao Exmo. Senhor JOÃO AZEVÊDO LINS FILHO (períodos: 01/01 a 14/11 e 25/11 a 31/12), à Exma. Senhora Vice-Governadora ANA LÍGIA DA COSTA FELICIANO (período: 15/11 a 20/11) e ao Exmo. Senhor Desembargador MÁRCIO MURILO DA CUNHA RAMOS (período: 21/11 a 24/11), que se sucederam no cargo de Governador do Estado da Paraíba, voto no sentido de que este Tribunal decida, em pareceres prévios separados:

I) EMITIR PARECER FAVORÁVEL À APROVAÇÃO da prestação de contas de governo da Vice-Governadora ANA LÍGIA DA COSTA FELICIANO (período: 15/11 a 20/11) e do Desembargador MÁRCIO MURILO DA CUNHA RAMOS (período: 21/11 a 24/11).

II) EMITIR PARECER CONTRÁRIO À APROVAÇÃO da prestação de contas de governo do Governador JOÃO AZEVÊDO LINS FILHO (períodos: 01/01 a 14/11 e 25/11 a 31/12), pelos motivos de aplicação em ações e serviços públicos de saúde em índice inferior ao mínimo constitucional e admissão irregular de pessoal na forma de codificados, em descumprimento, inclusive, de decisão deste Tribunal.



PROCESSO TC 05959/20

E neste acórdão delibera:

III) DECLARAR O ATENDIMENTO INTEGRAL dos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000).

IV) APLICAR MULTA de R\$5.000,00 (cinco mil reais), correspondente a **81,78 UFR-PB** (oitenta e um inteiros e setenta e oito centésimo de Unidade Fiscal de Referência do Estado da Paraíba), ao Senhor JOÃO AZEVÊDO LINS FILHO (CPF 087.091.304-20), com fulcro no art. 56, II e IV, da LOTCE 18/93, pelos motivos de aplicação em ações e serviços públicos de saúde em índice inferior ao mínimo constitucional e admissão irregular de pessoal na forma de codificados, em descumprimento, inclusive, de decisão deste Tribunal, **ASSINANDO-LHE O PRAZO de 30 (trinta) dias**, contado da publicação desta decisão, para recolhimento da multa ao Tesouro do Estado, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva.

V) EXPEDIR RECOMENDAÇÕES, no sentido de que adote reais providências administrativas voltadas à resolução definitiva das irregularidades/restrições levantadas nestes autos pela Equipe Técnica desta Corte de Controle e, em especial:

- a) Promover estudos no sentido de correção de regulamentação e procedimentos do Programa EMPREENDER PB, em função das seguintes fragilidades: (1) não funciona como um crédito produtivo orientado, na medida em que a concessão de crédito tem mais características de auxílio assistencial; (2) inexistência de avaliação de impacto das liberações dos recursos nos segmentos e regiões beneficiadas, nem se observa uma prioridade de segmentos com mais potencial de acelerar a geração de emprego e renda no estado; (3) não possui uma agência de avaliação de risco para os projetos ou uma entidade ou grupo que exerça a mesma função no programa; (4) inexistência de definição acerca da apresentação de plano de negócios compatível com o valor deferido para liberação de recursos, em determinados projetos. O valor pleiteado sofre alteração, o que não implica em correspondente modificação no plano de negócios. Em consequência, pode ocorrer a inviabilização do projeto ou o seu comprometimento, sem que isso fique registrado no processo;
- b) Executar corretamente o registro no Anexo 05 do RGF (Disponibilidade de Caixa Líquida e Restos a Pagar) do aporte de recursos suficientes à cobertura da insuficiência financeira apresentada pelo RPPS – Fundo Financeiro;



PROCESSO TC 05959/20

- c) Acelerar as ações e buscar mais efetividade na execução das políticas de educação, de modo a se atingir indicadores mais satisfatórios;
- d) Abster-se de utilizar os recursos de convênio como fonte para a abertura de créditos adicionais nos próximos exercícios, deixando de aplicar o disposto no § 1º, art. 107, da Lei Estadual 3.654/1971, o qual não foi recepcionado pela Constituição Federal de 1988;
- e) Adequar o planejamento, por parte do Governo do Estado, à alocação dos recursos necessários, com vista a minimizar os déficits previdenciários do Fundo Financeiro.

VI) RENOVAR A DETERMINAÇÃO para incluir nas prestações de contas anuais seguintes as despesas com Bolsa de Desempenho no cálculo da despesa de pessoal, para fins do atendimento aos ditames da LRF, e utilizar-se de Lei, ao invés de Decreto, para a concessão de Bolsas de Desempenho pelo Estado.

VII) RENOVAR o encaminhamento ao Ministério Público para exame da constitucionalidade da matéria concernente à concessão de Bolsa de Desempenho Profissional, de natureza remuneratória, por meio de Decreto e a quem recebe subsídio.

VIII) COMUNICAR à Assembleia Legislativa do Estado as determinações e recomendações deste Tribunal de Contas sobre a instituição e operacionalização da parcela remuneratória denominada de Bolsa de Desempenho Profissional.

IX) ENCAMINHAR a questão da retenção, em favor do FUNDEB, de 20% do valor de acessório do ICMS, ao acompanhamento da gestão de 2022 do Governo do Estado, para aprofundar a análise.

X) INFORMAR ao Gestor responsável pelas presentes contas que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, conforme dispõe o art. 138, parágrafo único, inciso VI, do Regimento Interno do Tribunal.

É o voto.



PROCESSO TC 05959/20

146. O Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho apresentou cálculo diverso das aplicações em manutenção de desenvolvimento do ensino e acrescentou a necessidade de:

1) COMUNICAR à Receita Federal do Brasil sobre as despesas com pagamento de prestadores de serviço, conhecidos como “codificados”, em razão da falta de quitação de contribuições previdenciárias.

2) DETERMINAR à Auditoria apurar no acompanhamento da gestão de 2022 a diferença a ser aplicada pelo Governo do Estado em 2023 nos investimentos em ações e serviços públicos de saúde, conforme art. 25 da Lei Complementar 141/2012.

147. O cálculo aprovado em manutenção e desenvolvimento do ensino foi o elaborado pelo relator, à maioria, e as proposituras sobre a comunicação e determinação foram aprovadas, à unanimidade.

Assinado 3 de Maio de 2022 às 13:02



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

PRESIDENTE

Assinado 2 de Maio de 2022 às 16:45



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

RELATOR

Assinado 4 de Maio de 2022 às 08:37



Assinado Eletronicamente

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

Manoel Antônio dos Santos Neto

PROCURADOR(A) GERAL EM EXERCÍCIO